

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
1. Die Bilanz	
Die Bilanz der Europäischen Integration 2012	13
<i>Werner Weidenfeld</i>	
Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte	27
<i>Cyril Gläser / Wolfgang Wessels</i>	
2. Die Institutionen der Europäischen Union	
Rivalität und Gleichgewicht in der institutionellen Architektur der EU	45
<i>Wulf Reiners / Wolfgang Wessels</i>	
Europäisches Parlament	53
<i>Andreas Maurer</i>	
Europäischer Rat	65
<i>Gesa-Stefanie Brincker / Wolfgang Wessels</i>	
Rat der Europäischen Union	81
<i>Nicolai von Ondarza</i>	
Europäische Kommission	91
<i>Udo Diedrichs</i>	
Gerichtshof	101
<i>Siegfried Magiera / Matthias Niedobitek</i>	
Europäische Zentralbank	111
<i>Martin Selmayr</i>	
Rechnungshof	125
<i>Siegfried Magiera / Isabel Stirn</i>	
Ausschuss der Regionen	129
<i>Otto Schmuck</i>	
3. Die Innenpolitik der Europäischen Union	
Agrar- und Fischereipolitik	135
<i>Christian Lippert</i>	
Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik	143
<i>Peter-Christian Müller-Graff / René Repasi</i>	
Beschäftigungs- und Sozialpolitik	153
<i>Peter Becker</i>	
Bildungspolitik	159
<i>Knut Diekmann</i>	
Binnenmarktpolitik	163
<i>Florian Baumann / Sebastian Schäffer</i>	
Energiepolitik	167
<i>Florian Baumann / Severin Fischer</i>	
Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik	173
<i>Jürgen Turek</i>	
Gesundheits- und Verbraucherpolitik	177
<i>Frank Schulz-Nieswandt / Remi Maier-Rigaud</i>	
Haushaltspolitik	183
<i>Ole Funke / Jan Seifert</i>	
Industriepolitik	193
<i>Jürgen Turek</i>	

Kulturpolitik	197
<i>Otto W. Singer</i>	
Meerespolitik	201
<i>Gaby Umbach</i>	
Menschenrechtspolitik	203
<i>Gabriel N. Toggenburg</i>	
Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit	209
<i>Sebastian Müller / Christoph Gusy</i>	
Regionalpolitik	217
<i>Kathleen Toepel</i>	
Sportpolitik	225
<i>Jürgen Mittag</i>	
Umwelt- und Klimapolitik	227
<i>Gaby Umbach</i>	
Verkehrspolitik	233
<i>Sebastian Schäffer</i>	
Währungspolitik	237
<i>Werner Becker / Barbara Böttcher</i>	
Weltraumpolitik	243
<i>Jürgen Turek</i>	
Wettbewerbspolitik	245
<i>Henning Klodt</i>	
Wirtschaftspolitik	249
<i>Roland Döhrn / Wim Kösters</i>	
4. Die Außenpolitik der Europäischen Union	
Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe	259
<i>Isabelle Tannous</i>	
Europäische Nachbarschaftspolitik	269
<i>Barbara Lippert</i>	
Außenwirtschaftsbeziehungen	281
<i>Wolfgang Weiß</i>	
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	291
<i>Nadia Klein / Elfriede Regelsberger</i>	
Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik	301
<i>Daniel Göler / Alexandra Jonas</i>	
Afrikapolitik	311
<i>Siegmar Schmidt</i>	
Lateinamerikapolitik	315
<i>Udo Diedrichs</i>	
Nahost- und Mittelmeerpoltik	319
<i>Almut Möller</i>	
Südosteuropapolitik	327
<i>Franz-Lothar Altmann</i>	
Russland und die Staaten der östlichen Nachbarschaft, die Ukraine, die Republik Moldawien, Belarus, Georgien, Armenien und Aserbaidschan	333
<i>Iris Kempe</i>	
Die EU und die USA	339
<i>Stephan Bierling / Herbert Maier</i>	
Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz	345
<i>Burkard Steppacher</i>	

Zentralasien	349
<i>Katrin Böttger</i>	
5. Die politische Infrastruktur	
Nationale Parlamente	355
<i>Claudia Heffler</i>	
Europäische Parteien	361
<i>Jürgen Mittag</i>	
Kommunen in der Europäischen Union	367
<i>Katharina Eckert</i>	
Die öffentliche Meinung	369
<i>Thomas Petersen</i>	
Kirchen und Religionsgemeinschaften	379
<i>Matthias Belaß</i>	
Europäische Agenturen	385
<i>Thomas Traguth</i>	
6. Die Europapolitik in den Mitgliedstaatender Europäischen Union	
Belgien	391
<i>Matthias Chardon</i>	
Bulgarien	395
<i>Johanna Deimel</i>	
Bundesrepublik Deutschland	399
<i>Martin Große Hüttmann</i>	
Dänemark	409
<i>Njeri Jensen</i>	
Estland	415
<i>Andres Kasekamp</i>	
Finnland	417
<i>Kaisa Korhonen</i>	
Frankreich	421
<i>Joachim Schild</i>	
Griechenland	429
<i>Peter A. Zervakis</i>	
Irland	433
<i>Nicholas Rees</i>	
Italien	437
<i>Roman Maruhn</i>	
Lettland	445
<i>Detlef Henning</i>	
Litauen	447
<i>Tobias Etzold</i>	
Luxemburg	449
<i>Wichard Woyke</i>	
Malta	451
<i>Heinz-Jürgen Axt</i>	
Die Niederlande	453
<i>Marij Leenders</i>	
Österreich	457
<i>Paul Luif / Florian Trauner</i>	
Polen	461
<i>Kai-Olaf Lang</i>	

Portugal	465
<i>Armando García Schmidt</i>	
Rumänien.....	469
<i>Anneli Ute Gabanyi</i>	
Schweden.....	473
<i>Markus Johansson / Daniel Naurin</i>	
Slowakei	477
<i>Kai-Olaf Lang</i>	
Slowenien	481
<i>Sabine Willenberg</i>	
Spanien	485
<i>Esther Barbé / Laia Mestres</i>	
Tschechische Republik.....	493
<i>Kristina Larischová</i>	
Ungarn	497
<i>Heiko Fürst</i>	
Vereinigtes Königreich.....	501
<i>Birgit Bujard</i>	
Zypern	509
<i>Heinz-Jürgen Axt</i>	
7. Die Erweiterung der Europäischen Union	
Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union.....	513
<i>Barbara Lippert</i>	
Island	525
<i>Burkard Steppacher</i>	
Kroatien.....	527
<i>Sinisa Kusic</i>	
Mazedonien	529
<i>Oliver Schwarz</i>	
Montenegro	531
<i>Sebastian Schäffer</i>	
Serbien.....	533
<i>Sabine Willenberg</i>	
Türkei	535
<i>Günter Seufert</i>	
8. Die EU und andere Organisationen	
Die EU und die OSZE	543
<i>Wolfgang Zellner</i>	
Die EU und die NATO	547
<i>Marco Overhaus</i>	
Die EU und die Vereinten Nationen.....	555
<i>Günther Unser</i>	
9. Anhang	
Bibliographie	565
<i>David Schäfer</i>	
Abkürzungen	585
Die Autoren	586

Vorwort

In der Geschichte der europäischen Integration ist es nicht das erste Mal, dass es zu tiefgreifenden Krisen kommt. Der Integrationsprozess ist im Grunde eine Abfolge von Erfolgen und Krisen. 2012 ist allerdings unklar, wie sich die europäische Schulden-, Banken- und Finanzkrise und die damit verbundenen Schwierigkeiten mehrerer Euro-Staaten in die Dialektik von Erfolgsgeschichte und Krisengeschichte einreihen werden. Verfehlt wäre es, diese Debatten nur auf die Wiederauflage von schon als klassisch zu bezeichnenden Kontroversen über die Gestalt Europas zu bezeichnen.

Die Krise hat eine Lawine von Grundsatzdebatten um Europa, aber damit auch über die Entwicklung von Staat, Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur ausgelöst. Mit der Frage nach Solidarität wird die Debatte um die Existenz und die Existenzbedingungen eines europäischen Demos verstärkt. Bekenntnisse zu Europa als kultureller Gemeinschaft stehen Sorgen um eine unkontrollierbare Transferunion gegenüber. Die Probleme vieler Mitgliedstaaten stellen Grundannahmen zur Entwicklung europäischer Wohlfahrtsstaaten zur Disposition. Vorgesehene Maßnahmen zur Herstellung fiskalpolitischer Stabilität erfordern demnach ein radikales Umdenken von Bürgern, Parteien und Interessengruppen. Und doch wird die Krise trotz der unmittelbaren Kosten und Schwierigkeiten auch als Chance gesehen, durch einen heilsamen Schock gemeinsam die Zukunftsfähigkeit Europas wieder zu erlangen.

Zentrale Themen des Jahrbuchs bilden die mit der Finanzkrise aufgeworfenen Grundsatzdebatten über die Zukunft der Europäischen Union und das Ringen um europäische Antworten.

Das *Kapitel zu den Institutionen der EU* widmet sich der institutionellen Architektur der Europäischen Union. Der Vertrag von Lissabon hat zwar eine Vielfalt von Führungsämtern festgelegt, deren Zuordnung aber weitgehend offen gelassen. Präsident des Europäischen Rates, Präsident des Ministerrates, Präsident der Kommission, Hoher Repräsentant der Außen- und Sicherheitspolitik. Dazu kommen der Vorsitzende des Euro-Rates und der Präsident der Europäischen Zentralbank. Selbst wenn das Europäische Parlament inzwischen selbstbewusster auftritt, ein effektiver, zielführender Entscheidungsprozess, geschweige denn ein ausreichend legitimer, ist auf diese Weise schwer zu organisieren. Ein tragfähiges institutionelles Gleichgewicht hat sich bisher nicht herausgebildet.

Dies zeigt sich nicht nur in den einzelnen Beiträgen des *Kapitels zur Innenpolitik der Europäischen Union*, die sich wie die Beiträge zur Währungs- und Wirtschaftspolitik unmittelbar mit den sich überschlagenden Entwicklungen der Eurokrise beschäftigen. Die Auswirkungen der Krise betreffen beinahe jeden Bereich europäischen Regierens und die Verhandlungen über das EU-Budget für die Jahre 2014 bis 2020 werfen ihren Schatten voraus.

Die Omnipräsenz der Finanzkrise offenbart sich auch im *Kapitel zur Außenpolitik der Europäischen Union*. Deutlich wird, dass die Europäische Kommission insbesondere in der Außenwirtschaftspolitik und bei den beiden Portfolios Entwicklung und Nachbarschaft weiterhin mit starkem eigenen Profil agiert, ein gemeinsames europäisches Handeln allerdings mit den durch die Vertragsreformen von Lissabon neu geschaffenen Strukturen weiterhin an seine Grenzen stößt.

Und doch ist ein Machtzuwachs der Europäischen Union unübersehbar, zumal zur Krisenbewältigung „Mehr Europa“ gefordert wird und dies mit einem weiteren Souveränitätsverzicht der Staaten einhergeht. Die Frage nach der Legitimation Europas ist damit vehementer als je zuvor gestellt, wie sich auch im *Kapitel zur politischen Infrastruktur* zeigt. Dieses ist der Öffentlichen Meinung und den Europäischen Parteien gewidmet, genauso wie den Mitgestaltungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente und dem Zusammenspiel der Europäischen Union mit den Städten und Gemeinden.

Unsere Autorinnen und Autoren berichten im *Kapitel zur Europapolitik in den Mitgliedstaaten* über die innen- und außenpolitischen Entwicklungen in den 27 EU-Ländern. Auch wenn insbesondere die drei großen Staaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien die Debatte um die Zukunft Europas prägen, offenbart sich, dass trotz der mit Eurozone und Fiskalpakt angestoßenen Ansätze einer differenzierten Integration europäische Antworten letztlich nur gemeinsam in einem paneuropäischen Raum gefunden werden können.

Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union und die Entwicklungen in den Beitrittskandidaten werden im *Kapitel zur Erweiterung der Europäischen Union* thematisiert. Mit der für 2013 vorgesehenen Aufnahme Kroatiens als 28. EU-Mitgliedstaat ist der Beitritt weiterer Staaten unter den gegebenen Vorzeichen in naher Zukunft zunächst einmal fraglich.

Das *Kapitel zur EU und anderen Organisationen* informiert über das koordinierte Vorgehen der EU-Mitgliedstaaten in den Vereinten Nationen, die Entwicklungen der OSZE und den Stand der Beziehungen von EU und NATO.

Eine umfangreiche Bibliographie rundet den Band ab.

In diesem Jahr erscheint das Jahrbuch der Europäischen Integration zum 32. Mal. Es ist uns daher eine besondere Freude, auf den Internetauftritt des Jahrbuchs der Europäischen Integration unter „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.

1. Die Bilanz

Die Bilanz der Europäischen Integration 2012

Werner Weidenfeld

Europa bietet uns seit einiger Zeit ein großes Drama. Praktisch täglich, ja fast stündlich, erhalten wir Hiobsbotschaften und Untergangsprognosen. Einige Schlagzeilen: „Europa steuert in die Katastrophe“¹, „Europa als Albtraum“², „Die große Angst ums Geld“³, „Das europäische Haus steht in Flammen“⁴. Besteht Europa nur noch aus Finanzen, Währung, Spekulation? Sind die starken normativen Fundamente erodiert? Europa, wo ist dein Zauber geblieben? So ist man geneigt auszurufen.⁵

Und dann ist das Drama zuzuspitzen: Jugend: Europas abgehängte Generation⁶ Jugendarbeitslosigkeitsquote: Griechenland 52,7%, Spanien 51,5%, Portugal 36,6%, EU-weit 22,6%, mit steilen Zuwachsraten.⁷ Dazu wird nüchtern konstatiert: Ohne die Jugend ist Europa verloren. Also: Diese Großbaustelle Europa müssen wir wenigstens gedanklich in Ordnung bringen. Mehr als 70% der Europäer sagen: „Ich verstehe den Vorgang überhaupt nicht.“⁸ Darum geht es nun: An geistiger Klarheit und strategischer Perspektive zu arbeiten. Es kommt nicht von ungefähr, wie der Ökonomie-Nobelpreisträger Paul Krugman das Kernproblem Europas definiert: „Wenn die Krise Europas nicht längst hinter uns liegt, dann ist ein Mangel an geistiger Klarheit und politischem Willen schuld!“⁹

Natürlich war die Aufmerksamkeit lange Zeit gebannt von Elementen, die man unter den Rubriken „Schuldenkrisen“ oder „Finanzkrisen“ subsummieren kann.¹⁰ Mit Blick auf die Krise Griechenlands wurde zunächst ein „Rettungsschirm“ geschaffen, der Zeitgewinn bringen sollte. Genauer heißt es „Europäische Finanzierungsfazilität“ (EFSF). Die EFSF wurde im Juni 2010 gegründet und mit 240 Milliarden Euro ausgestattet. Sie soll im Juni 2013 auslaufen. Es sollen Kredite an finanziell angeschlagene Mitgliedsstaaten gewährt werden – Griechenland, Irland, Portugal, Spanien, Zypern haben ihren Bedarf angemeldet. Dieser Rettungsschirm wurde dann ergänzt durch den „Europäischen Stabilitätsmechanismus“ (ESM), der mit einem Volumen von rund 700 Milliarden Euro dann auch die ESFS ablösen soll.

1 TZ, 26.07.2012, S. 2.

2 Süddeutsche Zeitung, 12.05.2011, S. 4.

3 Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 03.06.2012, Nr. 22, S. 41

4 Joschka Fischer, Das Europäische Haus steht in Flammen, in: Süddeutsche Zeitung, 04.06.2012, S. 2.

5 Siehe Florian Eder, Europa, wo ist Dein Zauber geblieben?, in: Welt am Sonntag, 08.05.2011, S. 13.

6 Zeit online, 17.05.2012.

7 Zu den Daten siehe Eurostat.

8 Zu empirischen Details u.a. Eurobarometer; Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 27.11.2011, S. 15; siehe auch ergänzend Thomas Petersen, Stabile Vorurteile – robuste Gemeinschaft, in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.03.2012, S. 5.

9 Paul Krugman, Die Kaputtspärer, in: Handelsblatt, 11.05.2012, S. 80.

10 Zu den Details siehe u.a. als populäre Überblicke Marc Beise, Lang lebe der Euro! Warum wir für unsere Währung auf die Straße gehen sollten, München 2012; Martin Hüfner, Rettet den Euro! Warum wir Deutschland und Europa neu erfinden müssen, Hamburg 2011; Max Otte, Stoppt das Euro-Desaster!, Berlin 2012; Paul Welfens, Die Zukunft des Euro, Berlin 2012; Christian Feller, Retten wir den Euro!, Bonn 2012.

Diese Instrumente eines Zeitgewinns ließen bald den Ruf nach einer strukturellen Ergänzung durch neue vertragliche Rahmenbedingungen laut werden. Es ging um strengere Obergrenzen für die Staatsverschuldung und um ein verschärftes Strafverfahren bei Verstoß. Der „Europäische Fiskalpakt“, der bereits nach nur zweimonatiger Verhandlungszeit am 2. März 2012 unterzeichnet wurde, schuf diese rechtliche Ergänzung. Es handelt sich methodisch um ein Netzwerk bilateraler völkerrechtlicher Verträge, die nach dem so genannten „Schengen-Modell“ abgeschlossen wurden.

Der Fiskalpakt ist natürlich nicht das letzte Wort der Reformen. Es wird weiter gedacht: Direktwahl europäischer Führungspositionen, verstärkte Koordinierung von Wirtschafts- und Steuerpolitik, Politische Union, Einberufung eines neuen „Europäischen Konvents“ nach Art. 48 EUV. Manches davon mündet in den Ruf „Mehr Demokratie“ oder auch „Mehr Europa“.

Europa gibt immer wieder Rätsel auf. Es bietet dramatische Krisenmeldungen. Daran schließen sich Hinweise auf unverzichtbare Erfolge an. Die Schwierigkeiten des Tages verweben sich mit den Fragen an die Zukunft des Kontinents. Situative Hektik macht ab und an den Blick auf die Finalität frei. Strategische Ratlosigkeit ist unübersehbar, zugleich werden Erinnerungen an alte Meisterwerke der Integrationsgeschichte wachgerufen.

Grundsätzlicher Klärungsbedarf wird unübersehbar: Wie soll die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union künftig gesichert werden? Wie sind Währungskrisen zu vermeiden? Welches Gewicht besitzt die deutsch-französische Zusammenarbeit? Wie ist die spezifische Rolle Großbritanniens einzuordnen? Wird die Balance zwischen großen und kleinen Staaten in der Europäischen Union gewährleistet? Ist die Grundlage europäischer Legitimation gesichert? Wie kommt Europa seiner weltpolitischen Mitverantwortung nach?

Es gibt also Gründe genug, die architektonischen Konstellationsveränderungen in Europa eingehender zu analysieren.

Europa erlebt das Ende alter Selbstverständlichkeiten

Es gab Zeiten, da boten die großen Herausforderungen feste Orientierungen. Solche Filter eingehender Informationen benötigt jede komplexe, moderne Gesellschaft, um Halt zu finden und Halt zu bieten. In der Geschichte der Europäischen Integration ist es nicht das erste Mal, dass in einer Krise die Frage nach der Sinnhaftigkeit gestellt wird.¹¹ Bisher gab es jedoch immer eine Antwort, die dem Projekt immense Vitalität verlieh. Dies bleibt aber heute aus. Das kennzeichnet die neue Epoche – die Abwesenheit einer identitätsstiftenden Zielprojektion. Ohne Identitätsgrundlage fehlt aber jedem politischen System die Basis seiner Handlungsfähigkeit. Halten wir uns die bisherigen Phasen vor Augen:¹²

- Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg war der Kontinent von einem Netz europäischer Bürgergruppen durchwebt, die eine große Lehre aus der Geschichte ziehen wollten. Kriege und Katastrophen nationalistischer Art sollten nicht mehr das letzte Wort persönlicher Erfahrung sein. Jetzt sollte dieser, von breiten Blutspuren gekennzeichnete

11 Vgl. Hagen Schulze, *Phoenix Europa*, Berlin, 1998; Tony Judt, *Die Geschichte Europas seit dem zweiten Weltkrieg*, München 2006; Gerhard Brunn, *Die europäische Einigung: Von 1945 bis heute*, 2. Aufl., Ditzingen 2009; Rainer Siedtke, *Geschichte Europas: Von 1815 bis zur Gegenwart*, Stuttgart 2009.

12 Vgl. auch Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1980ff.*, Bonn/Baden-Baden 1981ff.

Kontinent die Alternative zum Nationalismus anstreben und verwirklichen: die Einigung Europas. Man gab sich höchst anspruchsvolle Ziele. Dazu gehörte der europäische Bundesstaat, die Politische Union. Hatten doch bereits viele Widerstandsgruppen im Dritten Reich darüber nachgedacht und konzeptionelle Entwürfe geliefert. Aber diese große Ambition endete zunächst in einem bescheidenen Schritt. Nicht zuletzt hatte Großbritannien dafür gesorgt. Im Jahr 1949 wurde schließlich der Europarat gegründet. Das aber war nicht der große supranationale Wurf.

- Man bedient sich einer anderen Methode, um das Ziel zu erreichen. Es sollten bescheidene einzelne Funktionen integriert werden. So legten Robert Schuman und Jean Monnet funktionalistische Konzepte für eine Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl vor. So konnte auch der frühere Kriegsgegner Deutschland weiter kontrolliert werden, ohne diskriminiert zu sein.
- Als dies so eindrucksvoll gelang, galt es sogleich wichtige Funktionen nachzuschieben: die Organisation der Sicherheit (Europäische Verteidigungsgemeinschaft, EVG). Über solche funktionalistischen Ansätze sollte aber ein großes politisches Dach gebaut werden – die Europäische Politische Gemeinschaft (EPG). In jeder Phase hatte man ein großes, präzises Ziel vor Augen.
- Das half auch über die Krise des Scheiterns von EVG und EPG hinweg. Funktionalistische Ersatzlösungen wurden in Auftrag gegeben. Nicht nur, dass die mit Souveränität auszustattende Bundesrepublik Deutschland sicherheitspolitisch dann eben anders verankert wurde, nämlich innerhalb von NATO und WEU. Man verhandelte – im so genannten „Geist von Messina“ – um die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM). In der klaren Zielperspektive wurden auch die elementaren Konflikte zwischen Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland lösbar. Frankreich gestaltete einen Gemeinsamen Markt, so wie es Bonn wollte, und die Bundesrepublik Deutschland gestattete das Herausnehmen der militärischen Komponente aus der nuklearen Kontrolle, so wie es Paris wollte. Der höchst ambitionierte Zielkorridor der Römischen Verträge sollte der Verwirklichung zugeführt werden.
- Ein erster größerer Zieldissens führte folgerichtig zur ersten Integrationskrise. Die USA und Großbritannien signalisierten ihre Bereitschaft, dem Druck der Sowjetunion auf den Status Berlins nachzugeben. Das bedeutete für Adenauer und De Gaulle eine Existenzbedrohung des freiheitlichen Westeuropas. Eine Politische Union mit sicherheitspolitischer Komponente sollte eine Antwort bieten. So wurde es in den so genannten Fouchetplänen niedergelegt. Die übrigen EWG-Staaten aber wollten dieser Führungsvorgabe – inzwischen misstrauisch geworden – nicht folgen. Adenauer und De Gaulle kreierten eine kleine Ersatzlösung, die aber sogar in der deutschen Innenpolitik auf Unverständnis stieß: der deutsch-französische Freundschaftsvertrag.
- Die nachlassende Zielsicherheit für das Projekt „Europa“ führte zu etlichen Jahren der Stagnation und Krise. Die „Politik des leeren Stuhls“, die mit dem so genannten „Luxemburger Kompromiss“ gewissermaßen beigelegt wurde – auch wenn der Interpretationsdissens blieb –, bot die symbolische Botschaft zur Lage. Diese unklare, verwirrende Perspektive ließ trotz des weiter bestehenden Ost-West-Konflikts keine Integrationsdynamik im alten Stil mehr zu.
- Die krisenhafte Zuspitzung des Niedergangs fand eine scharfe und weithin akzeptierte Bezeichnung: „Eurosklерose“. Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre befand sich die

Europäische Integration in der Ära eines tiefen Niedergangs. Eurosklerose wurde zum Schlüsselbegriff der Lagebeschreibung. Europa konnte mit den dynamischen Märkten nicht mehr mithalten. Es erschien erschöpft, gleichsam ein Ausschnitt aus dem Museum. Bundeskanzler Helmut Kohl und Staatspräsident François Mitterrand erkannten die dringende Notwendigkeit eines strategischen Aufbruchs. Dazu bedurfte es eines entsprechend begabten politischen Kopfes. Sie fanden ihn in Jacques Delors. Er war ein starker französischer Finanzminister und die meisten sahen in ihm den zukünftigen französischen Staatspräsidenten. Er aber nahm die Herausforderung Europa an. Zunächst teilte er den Staats- und Regierungschefs mit, er müsse nun strategisch nachdenken. Nach einigen Monaten trug er sein Ergebnis vor: Europa braucht zum Aufbruch eine große historische Aufgabe. Dies könnte die Neuorganisation der Sicherheit oder die Vollendung des Binnenmarktes sein. Nur für eine dieser großen Aufgaben besitze Europa die Kraft. Der Binnenmarkt wurde als strategisches Thema angenommen. Dies bedeutete die mehrjährige Umsetzung von fast 300 Gesetzeswerken. Die Öffentlichkeit wurde überzeugt durch die Daten und Argumente des umfangreichen Cecchini-Reports. Der eingeschlagene Kurs wurde politisch über etliche Jahre durchgehalten.

Aus diesem gelungenen Beispiel ist für die gegenwärtige Herausforderung zu lernen: Europa braucht starke politische Führungsfiguren und strategische Köpfe.¹³ Die Politik muss die notwendigen Schritte strategisch erklären und vertrauensbildend durchhalten. Die Schlussfolgerung liegt auf der Hand: Europas Politik muss das Erklärungsdefizit eliminieren. Es ist viel mehr Zeit und Kraft auf die Erläuterung zu richten. Wer die Deutungshoheit gewinnt, der gewinnt auch die Zukunft. Und dennoch: Auch ein strategischer Entwurf zum Projekt Europa wird heute in einen schwierigen Kontext geraten. Die sowieso nur schwach ausgeprägte Identität¹⁴ Europas hat inzwischen ihre politische Stabilisierungsleistung weitergehend eingebüßt. Es gab in früheren Jahrzehnten durchaus stärkere Prägungen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg spürten die Europäer – jenseits ihrer entfernten historischen Erfahrungslinien – die ausgeprägte Notwendigkeit, als Antwort auf die Weltkriege eine Friedensgemeinschaft aufzubauen. Diese gemeinsame Idee geriet dann in einen dramatischen weltpolitischen Konflikt. Die Auseinandersetzung zwischen Ost und West war mehr als ein bloß vordergründiger Machtkonflikt: Sie war auch ein elementarer Konflikt um Normen. Und dies wirkte wiederum identitätsstiftend. Als der weltpolitische Konflikt zwischen Ost und West beendet war, fehlte die Identitätshilfe.

Bei allen Krisenmeldungen darf man aber auch die Lernprozesse nicht übersehen, die unter Druck und im Stress ausgelöst werden. Die Wirtschafts- und Währungsunion ist hierfür das beste Beispiel. Im Vertrag von Maastricht hatte man zwar die Währungsunion präzise mit ihren Stabilitätskriterien definiert. Die von Anfang an geforderte politische Umrahmung hatte man jedoch ausgespart. Auch wurde erst später bemerkt, dass die Stabilitätskriterien nur bis zur Einführung der gemeinsamen Währung gelten sollten. Aber was sollte anschließend geschehen? Flugs schob man den Stabilitätspakt nach, der die Kriterien für die Zeit danach fixierte. Eine Euro-Gruppe hatte der Maastricht-Vertrag auch nicht vor-

13 Vgl. ausführlicher: Werner Weidenfeld, Europa – Ein Kontinent auf der Suche nach seiner Identität, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 21, 2011, S. 301-307.

14 Vgl. u.a. Werner Weidenfeld (Hrsg.), Die Identität Europas, München 1985; Julian Nida-Rümelin / Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europäische Identität, Baden-Baden 2007.

gesehen. Man schob sie informell nach. Im Lissabon-Vertrag wurde die Euro-Gruppe dann vertraglich formalisiert. Die Elemente einer Politischen Union, einer Wirtschaftsregierung, wurden unter dem Druck der Finanzkrise wieder thematisiert. Die Kontrollkompetenzen der Europäischen Union wurden ebenso ausgebaut wie die europäischen Instrumente zur Währungsstabilisierung. Der Krisendruck erweist sich somit immer wieder als ein zentrales Instrument zur Fortentwicklung der Integration.

Unter Druck wird ein Lernprozess verwirklicht

Die dramatische Verschuldungs- und Währungskrise Europas hätte vermieden werden können. Alle sachlichen Details dazu lagen bereits bei den Vorverhandlungen zum Vertrag von Maastricht, also vor rund 20 Jahren, auf dem Tisch.¹⁵ Man wusste: Eine gemeinsame Währung kann auf Dauer nur stabil bleiben, wenn es einen starken, handlungsfähigen politischen Rahmen gibt. Währungsunion und Politische Union sind zwei Seiten einer Medaille. In Maastricht fehlten Kraft und Zeit, diese Erkenntnis politisch direkt zu realisieren. Man nahm sich dazu neue Verträge vor. Aber angesichts ökonomischer Schönwetterzeiten wurde der notwendige Reformkern nicht realisiert. Als die Griechenlandkrise begann, wurde das Erkenntnisdefizit vielfältig klar: Die Europäische Union verfügte nicht über eigene Daten. Sie erhielt auch keine frühzeitigen Informationen aus den Mitgliedsstaaten zu deren nationalen Budgetvorhaben. Nun, unter ökonomischem und politischem Druck, wurde dies korrigiert.¹⁶ Ein ergänzender Fiskalpakt wurde möglich: Eine verschärfte Schuldengrenze und Schuldenbremse; ein Sanktionsmechanismus mit effektiveren Abläufen unter Einbeziehung des Europäischen Gerichtshofs. Erst unter massivem Druck negativer Realitäten konnte der überfällige Lernprozess realisiert und politisch umgesetzt werden. Krisen haben in der Geschichte der Europäischen Integration immer wieder heilsame Wirkung erzielt – so auch dieses Mal.

Langfristig jedoch müssen die erforderlichen Schritte über diesen gegenwärtigen Status quo der Reform hinausgehen. Denn angesichts der Erosion des gemeinsamen Symbolgehalts lautet der aktuelle Befund: Europa braucht Ziele, Perspektiven, Orientierung. Es muss eine strategische Kultur aufbauen. Was fehlt, ist eine neue Perzeption Europas, eine neue kulturelle Nutzung der Vertragsgrundlagen und ein neuer Zugriff auf die Zusammenhänge. Wer die große Zeitenwende Europas positiv beantworten will, der benötigt einen anderen kulturellen Umgang mit Europa:

- Neue Vitalität wird Europa nicht aus bürokratischen Mammutverträgen erwachsen. Europa kann heute nur als die rettende, elementare Antwort auf die Globalisierung ein neues Ethos entfalten. In der Globalisierung liegt die Idee für die neue, kraftvolle Begründung. Ein Aufbruch aus der zweiten Eurosklerose kann nur vermitteln, wer die Kunst der großen Deutung beherrscht. Am Beginn steht die Globalisierung mit ihren dramatischen Konsequenzen für jeden Einzelnen. Europa liefert die Antwort darauf mit seinem strategischen Konzept der Differenzierung nach innen und nach außen. Nur die Union kann schlüssige Antworten liefern, nur die Gemeinschaft ist stark genug, den

15 Vgl. Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Maastricht in der Analyse*, Gütersloh 1995.

16 Vgl. Henrik Enderlein, *Welche Economic Governance für Europa? Die Vorschläge zur wirtschaftspolitischen Steuerung im Euroraum*, in: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2011*, Baden-Baden 2012, S. 37-44; Tobias Kunstein / Wolfgang Wessels, *Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselentscheidungen*, in: *integration*, 4/2011, S. 308-322.

einzelnen Staaten Schutz, Ordnung und Individualität zu garantieren. Europa hat das Potenzial zur Weltmacht. Allerdings muss dieses Potenzial angemessen organisiert und mit dem Geist europäischer Identität erfüllt werden. Eine solche historische Großleistung kann das gleiche Europa erbringen, das heute den großen Herausforderungen verunsichert gegenübersteht.

- Eine mächtige politische Wirklichkeit, die ihre Identität sucht, braucht den Ort repräsentativer Selbstwahrnehmung. In der klassischen Lehre der repräsentativen Demokratie ist dieser Ort das Parlament. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente sind heute aber weit davon entfernt der öffentliche Ort der Selbstwahrnehmung einer Gesellschaft mit ihren Zukunftsbildern und Hoffnungen, mit ihren Ängsten und Konflikten zu sein. Das Europäische Parlament muss also – wie auch die nationalen Parlamente – seine Rolle neu verstehen.
- Identität wird durch einen gemeinsamen Erfahrungshorizont kreiert. Die Möglichkeiten hierzu bieten sich schon jetzt. Die Dichte integrativer Verbindung hat drastisch zugenommen. Längst ist es nicht mehr die bloße Zollunion oder dann nur der Binnenmarkt. Die Wirtschafts- und Währungsunion hat einen schicksalhaften Schub des aufeinander Angewiesenseins ausgelöst. Auch aus dem Ausland kommen fast täglich Anfragen – sei es zum UN-Sicherheitsrat, sei es zur Transformation im arabischen Raum, sei es im Nahost-Konflikt oder in den Klima-Regimen. Aber eine kompakte europäische Antwort bleibt bisher aus. Allzu lange kann sich Europa dies nicht erlauben. Vielmehr muss es sich als Strategie-Gemeinschaft verstehen.

Halten wir uns vor Augen, wie Europa die diversen Schichten der Identität abgelagert hat:¹⁷ Europa war immer zugleich ein geographischer Begriff und eine normative Herausforderung. Europas Bedeutung wurde vor mehr als 2500 Jahren im antiken Griechenland geprägt. Das Wort stammt aus der alten griechischen Mythologie: Europa war die schöne Braut des mächtigen Gottes Zeus. Wenn griechische Denker von Europa sprachen, dann dachten sie an ihre Zivilisation, ihr von „barbarischen“, nicht kultivierten Ländern eingeschlossenes Land. Griechische Kultur wurde als das Herzstück dessen betrachtet, was die Idee von Europa repräsentierte. In dieser Zivilisation voll philosophischen Geistes begründeten die Griechen eine Definition öffentlicher Angelegenheiten als Verantwortung, die vollständig auf der Verantwortung des Bürgers beruhte. Jeder freie Bürger sollte freiwillig zur öffentlichen Ordnung der Polis beitragen. Für mehr als 2500 Jahre war dies der Dreh- und Angelpunkt demokratischen Denkens.

Daran anschließend gilt es mehrere miteinander verknüpfte Gründe vorzustellen, um zu erläutern, warum Geschichte die Ausformung einer europäischen Identität entscheidend bestimmt:

- Europa war von Anfang an nicht nur ein geographisches Gebilde, sondern eine Kombination aus territorialer Expansion und kulturellen Werten, aus Auffassungen und normativen Elementen. Mit jeder neuen Entdeckung, Kolonisierung und Eroberung

17 Siehe dazu u.a. Julian Nida-Rümelin / Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Europäische Identität: Voraussetzungen und Strategien*, Baden-Baden 2007; Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Die Identität Europas*, München 1985; Brun-Hagen Hennerkes / George Augustin (Hrsg.), *Wertewandel mitgestalten*, Freiburg 2012; Michael Weigl, *Anwendungsfelder angewandter Identitätsforschung* in: Manuela Glaab / Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), *Angewandte Politikforschung*, Wiesbaden 2012, S. 431-442.

erweiterten sich Europas Grenzen über die kleine griechische Halbinsel mit ihrer fortgeschrittenen Kultur hinaus nach Norden, Süden und Westen des Kontinents.

- Europäer haben immer die politischen Grenzen des Kontinents hinterfragt. Europa ist durch natürliche Grenzen im Norden, im Westen und im Süden begrenzt, nicht aber im Osten. Auch heute noch, angesichts der Erweiterung der Europäischen Union, ist der Kontinent mit dem elementaren Problem seiner unbestimmten Grenze konfrontiert. Im Altertum wurde der Begriff „Europa“ mit dem Territorium des mächtigen Römischen Reiches assoziiert, das beinahe ganz Europa mit einer effektiven Bürokratie und der Idee einer Rechtsordnung versah: Der Staat beruhte auf Recht und Gesetz. Unser heutiges Erbe in Europa wird bestimmt von einer Rechtsstaatlichkeit, die dieser langen kulturellen Geschichte entstammt. Von zentraler Bedeutung war zudem die Bekehrung des römischen Kaisers Konstantin zum Christentum um das Jahr 330 A.D. Es wurde erwartet, dass das Bild und die territoriale Ausdehnung Europas von der Expansion des (westlichen) Christentums abhängig wurden. Europa konnte überall dort gefunden werden, wo Gottesdienste in lateinischer Sprache gehalten wurden.
- Europa wurde viele Jahrhunderte lang durch seine religiösen Fundamente getragen. Heute sind ungefähr 200 Millionen von knapp 500 Millionen Einwohnern der Europäischen Union römisch-katholisch, weniger als 100 Millionen sind protestantisch, 12 Millionen sind moslemisch und eine Million Hindu. Die religiöse Fundierung brachte auch religiöse Konflikte mit sich. Territoriale Grenzen veränderten sich in Folge religiöser Machtpolitik. Die Konsequenz war Migration. Dies geschah nicht nur, weil die Grenzen sich oft verschoben haben, sondern auch, weil Menschen wegen religiöser Verfolgung ihre Heimat verlassen mussten. Trotz dieser Migrationsbewegungen verblieben Minderheiten in vielen Ländern und wurden als Quelle von Spannungen betrachtet. Wenn man eine Karte zeichnen würde, die alle diese verschiedenen Grenzen durch die Geschichte hindurch umfasst, so würde man ein sehr dichtes und enges Raster voller Grenzlinien erhalten. Nur drei moderne Nationen erlebten in ihrer jeweiligen Geschichte eine Art Überlappung von religiösen und territorialen Grenzziehungen. Dies waren England und die Kerngebiete Frankreichs und Spaniens. In allen anderen Regionen Europas haben sich die Grenzen mehr oder weniger häufig verändert.
- Vor diesem Hintergrund von Migration und Grenzverschiebungen haben Minderheitskonflikte die politische Landkarte Europas bestimmt. So leben beispielsweise heute in Osteuropa mehr als 25 Prozent der Bevölkerung als nationale Minderheiten in ihren Gesellschaften. Alle diese Länder entwickelten sich vom 17. bis zum 19. Jahrhundert schrittweise zu modernen Nationalstaaten. Damit wurde der Nationalstaat zur normalen und regulären politischen Ordnung. Die Bildung von Nationen – idealerweise betrachtet als Gesellschaften mit einem gemeinsamen politischen Willen und gemeinsamen Perspektiven – garantierte jedoch nicht die friedliche Koexistenz der Nationalstaaten. Im Gegenteil, die Kriegserfahrung wurde ein höchst emotionaler Teil des kollektiven Gedächtnisses, die bis heute zutiefst verwurzelt geblieben ist. Demzufolge ist Nationalismus ein ausgeprägtes Element des europäischen Selbstverständnisses.
- Europa hat eine mehr als 2000 Jahre alte, von Kriegen geprägte Geschichte. Gleichzeitig gab es jedoch auch europaweite Epochen der Kunst, Dichtung, Architektur, des Theaters, der Musik und anderer gemeinsamer intellektueller Erfahrungen mit Philosophie und politischen Ideen. Die gemeinsame Idee der Aufklärung ging daraus hervor. Diese wurde seit dem Ende des 18. Jahrhunderts das Schlüsselerlebnis für Europa. Der

beherzte Gebrauch des eigenen Intellekts ist die zentrale Lehre der Aufklärung. Der Verstand wird als Grundlage des Menschseins betrachtet. Religiöser Glaube wird als individuelle Beziehung zu Gott gesehen und definiert nicht länger die Ordnung des politischen Lebens.

- Die Kräfte der Aufklärung trennten Kirche und Staat. Der säkulare Staat wurde zum Standard der politischen Ordnung in Europa. In diesem Konzept muss der ideale Staat gegenüber jeglicher Religion neutral sein. Alle Menschen haben das gleiche Recht auf Würde, unabhängig von der individuellen Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religion oder Ethnie.

Keine dieser Entwicklungen ist vollständig aus unserem europäischen Selbstverständnis verschwunden: die Kombination aus territorialer Expansion und kulturellen Werten, die Frage der Grenzen, das Erbe der Religion in einer säkularen Welt, Migration und Minderheitenkonflikte sowie Europas Geschichte als eine Geschichte von Kriegen auch zwischen säkularen Nationalstaaten. All diese divergierenden, facettenreichen Faktoren sind wesentliche Teile unseres kollektiven Verständnisses von Europa. Sie definieren die Gegenwart und das Selbstverständnis von Europas Zukunft und der europäischen Identität.

Dieser große Kulturprozess vollzieht sich nicht von heute auf morgen. Und nicht Jeder wird jeden Schritt mitgehen wollen. Entscheidend aber ist es, diese Tatsache nicht allein als Problem, sondern auch als strategische Chance für die Zukunft Europas zu sehen.¹⁸

Die Neuordnung der Macht steht an

Die europäischen Profile werden nur geschärft, wenn die Europäische Union ihre Handlungsfähigkeit steigert. Der Lissabon-Vertrag hat zwar ein Arsenal von Führungsämtern komponiert, aber deren Zuordnung offen gelassen. Präsident des Europäischen Rates, Präsident des Ministerrates, Präsident der Kommission, Hoher Repräsentant der Außen- und Sicherheitspolitik, Vorsitzender des Euro-Rates – alle diese Ämter arbeiten im Wesentlichen nebeneinander her. In diesen Dschungel von Führungsverantwortungen mischen sich die Staats- und Regierungschefs der großen Mitgliedsstaaten und inzwischen auch das selbstbewusster auftretende Europäische Parlament ein. Ein effektiver, zielführender Entscheidungsprozess ist auf diese Weise nicht zu organisieren. Effektivität und erfahrbare Führung sieht anders aus.

Deshalb steht die Neuordnung der Macht in Europa an. Die eher traditionell integrationspolitisch orientierten Entscheidungsträger wollen weiterhin Kommission und Parlament stärken. Das Europäische Parlament war bei allen neuen Verträgen seit der Gründung der EWG 1957 der eigentliche Gewinner. So soll es aus seiner Sicht weitergehen. Es lässt die kompetenzgestärkten Muskeln spielen. Sein neuer Präsident Martin Schulz sagte der „Vergipfelung der Politik“¹⁹ den Kampf an.

Aber dennoch gingen die eigentlichen Impulse zum Fiskalpakt von den Regierungen der großen Euro-Mitgliedstaaten aus. Deutschland und Frankreich bildeten ein Führungsteam.²⁰ Sie waren nicht immer und von Anfang an einer Meinung. Dazu sind die

18 Vgl. u. a. Jean-Claude Piris, *The Future of Europe: Towards a two-speed EU?*, Cambridge 2012.

19 Siehe *Das Parlament*, 23.1.2012, S. 11.

20 Siehe u.a. Lothar Albertin, *Deutschland und Frankreich in der Europäischen Union: Partner auf dem Prüfstand*, Tübingen 2010; Gisela Müller-Brandeck-Bocquet u.a., *Deutsche Europapolitik, Von Adenauer bis Merkel*, 2. Aufl., Wiesbaden 2010.

politisch-ökonomischen Kulturen zu verschieden. Aber beide hatten erkannt, dass eine angemessene Antwort auf die Krise nur zu finden sei, wenn sie beide gemeinsam die Initiative ergreifen. Und so geschah es.

Als Sonderthema wurde kritisch beleuchtet, ob Deutschland die eigentliche Führung übernommen habe und ob dies angemessen sei. Die übliche politische Dialektik wurde ausgelöst: Wenn es an Führung in Europa fehlt, dann wird sie eingefordert; wenn Führung geleistet wird, dann wird sie kritisiert und beklagt. Es war nicht ungeschickt, dass Frankreich und Deutschland immer wieder Italien unter Mario Monti in diesen Führungszirkel einbezogen.

Ein weiteres Sonderthema bot Großbritannien. Es sagte „Nein“ zu einem Gemeinschaftsvertrag zur Fiskalunion – ganz im Sinne seiner traditionellen Politik. Es beteiligte sich aber auf Arbeitsebene an den Ausarbeitungen – auch im Sinne seiner Tradition.

Wenn man alles das summiert, dann wird klar, dass es um mehr geht, als „nur“ um die Fiskalunion oder „nur“ um die verbesserte Governance des Euro-Raumes – es handelt sich um einen dramatischen Macht-Kampf in Europa. An der Oberfläche wird medial angemessen gelächelt, hinter den Kulissen wird um Einfluss hart gekämpft.

Jenseits der Dramatik der Finanzkrisen in Europa darf nicht übersehen werden, dass sich die Europäische Union zunehmend von innenpolitischen Entwicklungen in den Mitgliedsstaaten herausgefordert fühlen muss:

- Die Versuche der rumänischen Regierung, den Staatspräsidenten abzusetzen, haben erhebliche Zweifel an der Rechtsstaatlichkeit ausgelöst.²¹
- Vergleichbare Bedenken artikulierte die Europäische Union gegen Eingriffe der ungarischen Regierung und entsprechende Aktionen des ungarischen Parlaments, insbesondere zur Korrektur des Medienrechts.²²
- Auf einer anderen Ebene – aber ebenso bedenkenswert – erscheint die Notwendigkeit der Klage der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof wegen der fehlenden Umsetzung der EU-Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung.²³
- Sensibel beobachtet und dramatisch begleitet wurden die innenpolitischen Konflikte in Griechenland, einschließlich von Regierungswechseln und Neuwahlen, ebenso wie die Wahlen des Staatspräsidenten und der Nationalversammlung in Frankreich. In beiden Ländern hatte ein anti-europäischer Populismus hohe Konjunktur.²⁴

Jenseits des Ringens der Mitgliedsstaaten um Macht und Einfluss muss die Führungsstruktur der Europäischen Union weiter geklärt werden.²⁵

Die strategische Führungskultur vertiefen: differenzierte Integration

Europa muss also auch seine Führungskultur fortentwickeln. Die machtvolle Komposition des Kontinents kann nicht einfach fortschreiben, was einst für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft mit sechs Mitgliedsstaaten galt. Das erheblich größere Europa ist differenzierter zu organisieren. Bereits in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts, als

21 Vgl. dazu den Beitrag „Rumänien“ in diesem Jahrbuch.

22 Vgl. dazu den Beitrag „Ungarn“ in diesem Jahrbuch.

23 Vgl. dazu den Beitrag „Bundesrepublik Deutschland“ in diesem Jahrbuch.

24 Einsichten dazu in den Kapiteln „Griechenland“ und „Frankreich“ in diesem Jahrbuch.

25 Vgl. Wolfgang Wessels, Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden 2008; Werner Weidenfeld, Die Europäische Union, 2. Aufl., München 2011.

mit der Wirtschafts- und Währungsunion und dem bevorstehenden Beitritt neuer Mitgliedsstaaten aus Mittelost-Europa Strategien zur Vertiefung und Erweiterung parallel verfolgt wurden, besannen sich Europas Spitzenpolitiker einer Idee, die Willy Brandt und Leo Tindemans bereits zwanzig Jahre zuvor geprägt hatten, und die Fragen der Führungsstrategie mit Fragen der Identität kombinierte: die differenzierte Integration. In den verschiedenen Politikbereichen sind seitdem Integrationsschritte erfolgt, an denen sich nicht alle EU-Mitgliedsstaaten beteiligen. Die Eurozone, der Schengen-Raum und weitere Projekte zeigen, dass die differenzierte Integration schon seit etlichen Jahren ein fester Bestandteil des Integrationsprozesses ist.

Differenzierte Integration kann als Laboratorium für das Innovationspotenzial der EU dienen.²⁶ Die Heterogenität und die schiere Zahl unterschiedlicher Interessen laden geradezu dazu ein, Projekte voranzutreiben, die von einer Gruppe von Staaten für wichtig erachtet werden, die aber keine Realisierungschance im Geleitzug der ganzen Union haben. Dabei bedeutet differenzierte Integration nicht, eine Zweiklassengesellschaft der europäischen Staaten einzuführen. Stattdessen sollten dort, wo eine Vertiefung gegenwärtig nicht mit allen Mitgliedsstaaten erfolgen kann, gezielt sachorientierte Kooperationsformen entstehen. Ist ein solches Projekt dann erst einmal erfolgreich umgesetzt, wird dieses die notwendige Anziehungskraft für den Beitritt weiterer Staaten entwickeln.

Differenzierte Integration ist keine Gefahr, sondern eine Chance. Wer europäische Handlungsfähigkeit optimieren will, der muss sich den Mühen europäischer Selbstverständigung unterziehen. Die politischen und kulturellen Eliten müssen ihr Verständnis der Risiken und Chancen ineinander verweben. Die Mühe der Vorverständigung und der strategischen Zukunftsperspektive muss man in Europa auf sich nehmen, will man nicht immer wieder infantil beginnen und die alten Fehler wiederholen. Doch hat die Vergangenheit gezeigt, dass solche Verständigungsprozesse in einem Europa der 27 Mitgliedsstaaten Zeit brauchen. Zeit, welche die EU längst nicht mehr hat. Viel zu lange hat sie schon die politisch-kulturelle Dimension der Europäischen Integration vernachlässigt. Die differenzierte Integration bietet die Chance, die Handlungsfähigkeit der Union zu sichern, ohne Fragen der Selbstverständigung zu ignorieren.

Die Legitimation Europas sichern

Der Machtzuwachs Europas ist unübersehbar; der Bedeutungsschub Europas ist greifbar; der Souveränitätsverzicht der Staaten geht weiter. Zur Krisenbewältigung wird „Mehr Europa“ gefordert. Aber wird dies alles von den Menschen mitvollzogen? Bedeutet etwa ein „Mehr Europa“ nicht zugleich ein „weniger Demokratie“? Die Frage nach der Legitimation Europas ist gestellt.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits die rote Linie aufgezeigt. Es wird eingreifen, wenn der Souveränitätsverzicht die Staatlichkeit Deutschlands angreift.²⁷ Die plakativen Forderungen sind bekannt: „Mehr Macht dem EU-Bürger!“²⁸, „Die Bürger sollen über den

26 Vgl. u.a. Werner Weidenfeld / Josef Janning, Das neue Europa – Strategien differenzierter Integration, Gütersloh 1997; Almut Möller, Wir gehen dann schon mal vor, Wie viel Ungleichzeitigkeit verträgt Europa?, in: Internationale Politik, 1/2012, S. 20-25.

27 Das Parlament, 28.11.2011, S. 11; Andreas Voßkuhle, Über die Demokratie in Europa, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.2.2012, S. 7.

28 Die Welt, 10.2.2012, S. 5.

Euro abstimmen²⁹. Zugleich wird Europa aufgefordert, „endlich seinen Bürgern zu vertrauen“³⁰. Die Unzufriedenheit vieler Bürger führte in ungewöhnlich vielen EU-Mitgliedsstaaten zu Regierungswechseln und zu wachsenden Anteilen des rechten Populismus³¹. Der demokratische Wahlakt als Ausdruck der Volkssouveränität bietet die fundamentale Quelle moderner Legitimation. Aber im Blick auf das Europäische Parlament ist bisher nicht die Gleichheit der Wahl gewährleistet. Auch die Distanz zwischen Europäischem Parlament und europäischem Bürger erscheint immer noch als sehr groß. Auch die im Lissabon-Vertrag vorgesehene Bürgerinitiative wird da wohl keine Abhilfe schaffen.

Verschärft wird dies durch die anstehenden Erweiterungen der Europäischen Union – über Kroatien hinaus. Es stehen dann an: Montenegro, Serbien, Mazedonien, Albanien, Kosovo – nicht zu vergessen die Türkei.

Die Distanz der Menschen zur Politik muss wieder reduziert werden, soll Europa handlungsfähig bleiben. In der Europäischen Union sind die Bürger dabei, der Politik ihr Vertrauen zu entziehen. Europa mutiert zur Misstrauengesellschaft. Die Verfahren des Rechtsstaates und der Demokratie sind ihnen fremd geworden. Die Bürger wollen mitmachen, ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen und nicht bloß Objekte ferner Entscheidungsinstanzen sein. In jedes Thema müssen die Europäer frühzeitig und direkt einbezogen werden. Nicht zuletzt eröffnen Internet-TV, Facebook und Twitter eine neue Welt der Mitwirkung, die dann auch in die persönliche Begegnung übergehen kann. „Partizipationslotsen“, Planspiele, Jugendparlamente und vieles mehr – neue Wege der Vermittlung Europas gibt es durchaus. Nur müssen sie intensiver und strategischer genutzt werden. Die europäischen Institutionen müssen in intensivierter Direktheit vor Ort die Kontroverse initiieren und organisieren. Die Präsenz vor Ort kann zum Schlüssel neuen Verstehens werden: „Going local“ sollte ein künftiges Motto werden, das Europa erlebbarer macht.

Die europäische Ebene verzeichnet also einerseits einen Bedeutungsgewinn – andererseits aber unterscheidet sie sich in nichts vom Erosionsprozess der politischen Kultur in den Mitgliedsstaaten. 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 Mitgliedsstaaten hinein – und trotzdem ist sie noch immer kein selbstverständlicher Bestandteil nationaler, geschweige denn transnationaler Debatten. Europa ist nach wie vor ein artifizierender 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 notwen-

29 Forderung des Ministerpräsidenten Bayerns, Horst Seehofer (Siehe Welt am Sonntag, 12.2.2012, S. 4) und des Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Ferdinand Kirchhof (Siehe Welt am Sonntag, 5.2.2012, S. 1 und S. 3).

30 Siehe Jan Techau, Mit Konkurrenz aus der Krise, Warum Europa endlich anfangen muss, seinen Bürgern zu vertrauen, in: Internationale Politik, 1/2012, S. 26-30.

31 Vgl. Florian Hartleb, Rechter Populismus in der EU: keine einheitliche Bewegung trotz wachsender Europa-skepsis, in: integration, 4/2011, S. 337-348; Populismus, Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 5-6/2012.

diger 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 Europapolitik durch geeignete politische Kommunikation wieder zu gewinnen.

Das Thema europäische Integration muss zum integralen und selbstverständlichen Bestandteil politischer Debatten in den Mitgliedsstaaten 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 Rückkoppelung 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.

Es bleibt also auf mittlere Sicht das fundamentale Strukturproblem internationaler Politik: die Diskrepanz zwischen globalisierter Problemstruktur, teils internationaler und teils nationaler Entscheidungsstruktur, sowie weitgehender nationaler Legitimationsstruktur. Diese Diskrepanz verweist auf das Schlüsseldefizit des Politischen der Gegenwart. Die nachdenkliche Europa-Literatur bringt das Phänomen auf interessante Kurzformeln: „eine normativ abgerüstete Generation der Kurzatmigkeit“ (Jürgen Habermas),³² „die Entmündigung Europas“ (Hans Magnus Enzensberger).³³ „Europas Schande ... geistlos verkümmern wirst Du“ (Günter Grass).³⁴ Die Dramatik ist Tag für Tag greifbar: Europa erlebt eine Zeitenwende. Die Zäsur ist vergleichbar mit den großen Einschnitten in der Geschichte. Das Ringen um imperiale Hegemonie früherer Epochen, die Erfahrung großer kriegerischer Katastrophen erfasste ähnliche politische Tiefendimensionen wie auch die Gründungsschritte zur Erfolgsgeschichte der Integration. Der große Machtapparat der Europäischen Union wird folgerichtig konfrontiert mit der Frage nach seiner Legitimation.

Weiterführende Literatur

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

Lothar Albertin: Deutschland und Frankreich in der Europäischen Union – Partner auf dem Prüfstand, Tübingen 2010.

Wassilis Aswestopoulos: Griechenland – Eine europäische Tragödie, Berlin 2011.

Jan Bergmann (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden 2012.

Hermann Fechtrop / Friedbert Schulze / Thomas Sternberg (Hrsg.): Europa auf der Suche nach sich selbst, Berlin 2010.

Christian Felber: Retten wir den Euro!, Bonn 2012.

32 Jürgen Habermas, Wir brauchen Europa, in: Die Zeit, 20.5.2010, S. 47; ders., Zur Verfassung Europas, Berlin 2011.

33 Hans Magnus Enzensberger, Sanftes Monster Brüssel oder Die Entmündigung Europas, Berlin 2011.

34 Günter Grass, Europas Schande in: Süddeutsche Zeitung, 26.05.2012, S. 15.

- Robert Fischer: *The Europeanization of Migration Policy, The Schengen Acquis between the Priorities of Legal Harmonization and Fragmentation*, Frankfurt am Main Berlin Bern Bruxelles New York Oxford Wien 2012.
- Severin Fischer: *Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik – Strategien, Instrumente und Politikgestaltung in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2011.
- Manuela Glaab / Karl-Rudolf Korte (Hrsg.): *Angewandte Politikforschung*, Wiesbaden 2012.
- Jürgen Habermas: *Zur Verfassung Europas*, Berlin 2011.
- Gunter Hofmann: *Polen und Deutsche. Der Weg zur europäischen Revolution 1989/90*, Bonn 2011.
- Martin Hüfner: *Rettet den Euro! Warum wir Deutschland und Europa neu erfinden müssen*, Hamburg, 2011.
- Thomas Jäger (Hrsg.): *Die Welt nach 9/11: Auswirkungen des Terrorismus auf Staatenwelt und Gesellschaft*, Wiesbaden 2011.
- Egbert Jahn: *Strukturen von Konflikten und Kooperation im Osten Europas*, Wien 2012.
- Hans D. Jarass: *Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Kommentar*, München 2012.
- Eckhard Jesse / Gerd Strohmeier / Roland Sturm (Hrsg.): *Europas Politik vor neuen Herausforderungen*, Opladen 2011.
- Hartmut Kaelble: *Kalter Krieg und Wohlfahrtsstaat. Europa 1945 – 1989*, München 2011.
- Viktoria Kaina: *Wir in Europa: Kollektive Identität und Demokratie in der Europäischen Union*, Wiesbaden 2009.
- Ulrich Karpenstein / Franz C. Mayer (Hrsg.): *EMRK Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundrechte – Kommentar*, München 2012.
- Walter Laqueur: *Europa nach dem Fall*, München 2012.
- Le Monde Diplomatique (Hrsg.): *Atlas der Globalisierung spezial. Das 20. Jahrhundert. Der Geschichtsatlas*, Berlin 2011.
- Claus Leggewie: *Der Kampf um die europäische Erinnerung*, Bonn 2012.
- Christoph Leitl / Günther Verheugen (Hrsg.): *Europa? Europa! Wo liegt die Zukunft unseres Kontinents?*, Baden-Baden 2011.
- Kai von Lewinski (Hrsg.): *Staatsbankrott als Rechtsfrage*, Baden-Baden 2011.
- Werner Meng / Georg Ress / Torsten Stein (Hrsg.): *Europäische Integration und Globalisierung*, Baden-Baden 2011.
- Peter-Christian Müller-Graff / Stefanie Schmahl / Vassilios Skouris (Hrsg.): *Europäisches Recht zwischen Bewährung und Wandel*, Baden-Baden 2011.
- Yvonne M. Nasshoven: *The Appointment of the President of the European Commission*, Baden-Baden, 2011.
- Oskar Negt: *Gesellschaftsentwurf Europa*, Göttingen (mit ifa, Stuttgart) 2012.
- Michael North: *Geschichte der Ostsee – Handel und Kulturen*, München 2011.
- Joseph Nye: *Macht im 21. Jahrhundert: Politische Strategien für ein neues Zeitalter*, München 2011.
- Anja Opitz: *Politische Vision oder praktische Option? Herausforderungen eines zivil-militärischen Krisenmanagementansatzes im Rahmen der GSVP*, Baden-Baden 2012.
- Max Otte: *Stoppt das Euro-Desaster!*, Berlin, 2011.
- Anton Pelinka: *Europa – Ein Plädoyer*, Wien 2011.
- Jean-Claude Piris: *The future of Europe – Towards a two-speed EU?*, Cambridge 2012.
- Edmund Ratka / Olga Spaier (Hrsg.): *Understanding European Neighbourhood Policies: Concepts, Actors, Perceptions*, Baden-Baden 2012.
- Marc Reise: *Lang lebe der Euro! Warum wir für unsere Währung auf die Straße gehen sollten*, München, 2012.
- Eberhard Sandschneider: *Der erfolgreiche Abstieg Europas. Heute Macht abgeben, um morgen zu gewinnen*, München 2011.
- Peter Schmitt-Egner: *Europäische Identität. Ein konzeptioneller Leitfaden zu ihrer Erforschung und Nutzung*, Baden-Baden 2012.
- Jürgen Schwarze (Hrsg.): *EU-Kommentar*, 3. Aufl., Baden-Baden 2012.
- Jürgen Schwarze: *Europarecht – Strukturen, Dimensionen und Wandlungen des Rechts der Europäischen Union*, Baden-Baden 2012.

- Jürgen Schwarze (Hrsg.): Das Verhältnis von nationalem Recht und Europarecht im Wandel der Zeit, Band 1, Baden-Baden 2012.
- Manfred E. Streit: Quo vadis Europa? Beiträge zur europäischen Integrationspolitik, Baden-Baden 2011.
- Funda Tekin: Differentiated Integration at Work, Baden-Baden, 2012.
- Norbert Walter: Europa. Warum unser Kontinent es wert ist, dass wir um ihn kämpfen, Frankfurt am Main 2011.
- Werner Weidenfeld: Die Dialektik der Europäischen Integration – Zwischen Krise, Reform und der Suche nach langfristigen Strategien in: Arnold Suppan (Hrsg.): Auflösung historischer Konflikte im Donauraum, Festschrift für Ferenc Glatz zum 70. Geburtstag, Budapest 2011, S. 725-742.
- Werner Weidenfeld: Die Europäische Union und ihre föderale Gestalt – Historische Entwicklung, gegenwärtige Ausprägung und künftige Herausforderungen in: Ines Härtel (Hrsg.): Handbuch Föderalismus, Bd. IV: Föderalismus in Europa und der Welt, Berlin / Heidelberg 2012, S. 3-36.
- Werner Weidenfeld: Die Krise als Chance: Europa neu denken in: Andreas Khol u.a. (Hrsg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 2011, Wien 2012, S. 37-52.
- Werner Weidenfeld: Die neue deutsche Europapolitik in: Reinhard Meier-Walser / Alexander Wolf (Hrsg.), Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland – Anspruch, Realität, Perspektiven, München 2012, S. 101-108.
- Werner Weidenfeld: Europäische Selbstverständigung und Integration – Auf dem Weg zu einer Gemeinschaftsidentität in: Brun-Hagen Henerkes / George Augustin (Hrsg.): Wertewandel mitgestalten, Freiburg 2012, S. 72-81.
- Werner Weidenfeld: Europas Zukunftskonstellationen – Strategische Reflexionen in: Zeitschrift für Europarecht (EuZ), 14. Jg., 7/2012, S. 84-88.
- Werner Weidenfeld: Europe's International Responsibility: A Continent in Search of its Strategy in: Edmund Ratka / Olga A. Spaiser (Hrsg.): Understanding European Neighbourhood Policies – Concepts, Actors, Perceptions, Baden-Baden 2012, S. 25-33.
- Paul Welfens: Die Zukunft des Euro, Berlin 2012.
- Andreas Wirsching: Der Preis der Freiheit – Geschichte Europas in unserer Zeit, München 2012.

Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte

Cyril Gläser / Wolfgang Wessels¹

Die wissenschaftliche Debatte um die Europapolitik wurde 2011/2012 insbesondere durch externe Schocks der Eurokrise sowie durch vielfältige Anstöße aus einer pluralistischen multi-disziplinären Landschaft zur Forschung und Lehre geprägt.

Die sich überschlagenden Entwicklungen der Eurokrise² 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,³ auch verstärkt spannende Grundsatzdiskussionen insbesondere um die Zukunft der Eurozone⁴ und letztlich auch der Europäischen Union als Ganzes aus.⁵ Dabei erlebt die Debatte um Formen und Möglichkeiten differenzierter Integration erneut eine Hochkonjunktur. Fundierte und detailreiche Analysen der bisherigen Nutzung⁶ werden dabei zunehmend ergänzt durch Diskussionsbeiträge zu verschiedenen Variationen differenzierter Integration als Zukunftsoptionen und Auswege aus der aktuellen Krisensituation.⁷

Auch die Diskussion um die Rolle Deutschlands⁸ sowie des deutsch-französischen Tandems⁹ wurde nicht zuletzt im Zusammenhang mit der französischen Präsidentschaftswahl und den veränderten Vorzeichen nach der Wahl Hollandes intensiv geführt. Die Verhandlungen über das EU-Budget 2014-2020 werfen ihren Schatten voraus und werden ebenfalls vor dem Hintergrund der alles dominierenden Krisenwahrnehmung zeitnah analysiert.¹⁰

Zu beobachten ist weiterhin eine hohe Vitalität der laufenden europapolitischen Debatte. Zu den häufig genutzten übergreifenden Stichworten wissenschaftlicher Arbeiten gehören „modes of governance“¹¹, „market power Europe“¹², „normative power“¹³, „Europäisierung“¹⁴, „Demokratie(-defizit)“¹⁵, „Europäische Identität“¹⁶, „Europäische Öffentlichkeit“¹⁷ und „Euro-Skeptizismus“¹⁸.

1 Für Zuarbeit danken wir Hanna-Lisa Hauge.

2 Für einen Überblick über Eckdaten und Schlüsselentscheidungen vgl. Kunstein/Wessels 2011; 2012a. Für eine detaillierte Chronologie vgl. http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/index_en.htm; <http://eurozone.europa.eu/keyevents>.

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

4 Vgl. u.a. Beblavý/Cobham/Ódor 2011; Hodson 2011; Kunstein/Wessels 2012b; Spendzharova 2012.

5 Exemplarisch für die Vielfalt der Debatte vgl. Chiti/Menéndez/Teixeira 2012; Di Fabio 2011; Enzensberger 2011; Habermas 2011; Hacker 2011; Lippert/Schwarzer 2011; Overbeek 2012; Tsoukalis/Emmanouilidis 2011.

6 Vgl. u.a. Tekin 2012; Holzinger/Schimmelfennig 2012; Dyson/Sepos 2010.

7 Vgl. u.a. Leigh 2012; Maass/Veit 2012; Piris 2012; von Ondarza 2012b.

8 Vgl. u.a. Becker 2011; Guérot 2011; 2012. Für Beiträge zu anderen Mitgliedstaaten vgl. beispielsweise Gehler/Steininger 2012; Ker-Lindsay/Faustmann 2011; Szczerbiak 2012.

9 Vgl. u.a. Goulard 2012; Höing/Wessels 2011; Kaca/Liszczyk 2012; Koopmann 2012; Lequesne 2012; Seidendorf 2012.

10 Vgl. u.a. Núñez Ferrer 2012; Hagemann 2012; Kölling/Serrano Leal 2012; Mijs 2012; Peet/Tindale 2012.

11 Vgl. u.a. Bekemans 2012; Börzel 2012; Borrás/Ejrnaes 2011; Cram 2011; Dawson 2011; Héritier/Lehmkuhl 2011.

12 Damro 2012.

13 Vgl. u.a. Forsberg 2011; Riedel 2012; Whitman 2011.

Die umfassende Diskussion um den Status der EU als eigenständiger autonomer Akteur und insbesondere um die Ausprägungen einer wie auch immer zu charakterisierenden „power“, wird weiterhin durch eine breite Vielfalt von Fallstudien angereichert.¹⁹ Inzwischen liegen zahlreiche tiefergehende Analysen des Engagements europäischer Staaten und der EU bei den Revolutionen des arabischen Frühlings und insbesondere bei den Interventionen in Libyen vor.²⁰ Mit Blick auf die Anstöße aus dem politischen Umfeld ist zu erwarten, dass auch die Rolle der EU in Syrien Gegenstand intensiver Forschungen werden wird.²¹ Die Grenzen der EU als „Macht“ werden wahrscheinlich deutlicher zu Tage treten als die eher indirekten Auswirkungen als „strukturelle Macht“²². Der Befund wird auch zur kritischen Bilanz der außenpolitischen EU-Doktrin eines „effektiven Multilateralismus“ herangezogen werden können.²³

Die Anstöße aus dem ‚europäischen Raum für Forschung und Bildung‘ sorgen für vielfältige Schwerpunkte der akademischen Agenden. Von den Projekten des 6. Rahmenforschungsprogramms (RFP) der EG liegen inzwischen die Ergebnisse vor und die Forschungen der Projekte des 7. RFP bereichern ebenso zunehmend die Diskussion.²⁴ Auch die beiden letzten Ausschreibungsrunden innerhalb des 7. RFP motivieren mit ihren Themstellungen zu fokussierten Forschungstätigkeiten.²⁵

In intensiver Planung befindet sich das zum 1. Januar 2014 startende Nachfolgeprogramm „Horizon 2020“. Im Zuge der Verhandlungen um den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (2014-2020) sieht der Vorschlag der Kommission 80 Mrd. Euro für das neue Rahmenprogramm für Forschung und Innovation vor. Die Schwerpunkte des Programms liegen in folgenden Bereichen:

- Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit in der Wissensgesellschaft,
- Verknüpfung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Ziele aus europäischer Perspektive,
- nachhaltige Entwicklung,
- wichtige gesellschaftliche Tendenzen und ihre Auswirkungen,

14 Vgl. u.a. Börzel/Risse 2012; Exadactylos/Radaelli 2012; Külahci 2012; Lewis/Markowski 2011; Moumoutzis 2011; Warleigh-Lack/Stegmann McCallion 2012.

15 Vgl. u.a. Barnickel/Beichelt/Wiencke 2012; Báron Crespo/Bilbao Ubillos 2012; Böcker 2012; Eriksen/Fossum 2012; Fox 2012; Franzius/Preuß 2012; Hobolt 2012; Jaag 2012; Kelemen 2012; Kröger/Friedrich 2011; Merle 2012; Rosamond 2012; Schmidt 2012; Sjursen 2011; Stetter/Masala/Karbowski 2011; Wiercx 2011.

16 Vgl. u.a. Boer et al 2012; Cram 2012; Fligstein/Polyakova/Sandholtz 2012; Fuchs/Klingemann 2011; Guisan 2011; Lucarelli/Cerutti/Schmidt 2011; Schmitt-Egner 2012.

17 Vgl. u.a. Erbe 2011; Evas/Liebert/Lord 2012; Spanier 2012.

18 Vgl. u.a. Hawkins 2012; Hepp et al 2012; Hobolt et al 2011; Kuhn 2012; Topaloff 2012; van Spanje/de Vreese 2011.

19 Vgl. u.a. Bendiek/Kramer 2010; Bialasiewicz 2011; Delreux 2011; van Schaik/Schunz 2012; Wunderlich 2012.

20 Vgl. u.a. Alcaro/Haubrich-Secco 2012; Asseburg 2011; Colombo/Tocci 2012; Dennison/Dworkin 2011; Ebeid 2012; Göler 2012; Perthes 2012; Peters 2012; Youngs 2011.

21 Für erste Analysen von Think tanks vgl. u.a.: Asseburg/Wimmen 2012; Blockmans 2012; Gowan 2012; Moubayed 2012.

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

23 Vgl. u.a. Costa/Jorgensen 2012; Koops 2011; Krause/Ronzitti 2012; Laatikainen 2010; Lazarou/Edwards/Hill/Smith 2010; Wouters/Bruyninckx/Basu/Schunz 2012. Vgl. dazu auch die Ergebnisse des FP7-Forschungsprojektes MERCURY: <http://www.mercury-fp7.net>.

24 Für einen Überblick sowie aktuelle Informationen zu den Projekten vgl. <http://cordis.europa.eu/citizens/>; http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home_en.html.

25 Für die Themen der Ausschreibung 2013 siehe <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/page/cooperation?callIdentifier=FP7-SSH-2013-2>.

- Europa in der Welt,
- der Bürger in der Europäischen Union,
- sozioökonomische und wissenschaftliche Indikatoren,
- Zukunftsforschung.

Selbstverständlich prägen auch Binnenentwicklungen der einzelnen Disziplinen die wissenschaftliche Diskussion. So legten beispielsweise Historiker grundlegende Arbeiten vor, die als Fundgrube zahlreicher Informationen und Anregungen auch für die übrigen Disziplinen dienen können.²⁶ Beiträge von Juristen debattieren grundsätzliche Entwicklungen des Europarechts.²⁷ Aus politikwissenschaftlicher Perspektive zeichnet *Andrews* ein nüchternes Bild vom trotz der Krise abnehmenden Interesse der US-amerikanischen Politikwissenschaft am Thema Europäische Integration.²⁸ *Beichelt/Ücker* setzen sich – mit dem Fokus auf Europa – mit der zunehmenden Ausdifferenzierung in kulturwissenschaftliche vs. sozialwissenschaftliche EU-Studien auseinander. Zudem kommen sie zu dem Ergebnis, dass sich mittlerweile wichtige Vertreter der sozialwissenschaftlichen EU-Studien von einer EU-affirmativen Grundhaltung abgewendet haben und mitunter fundamentale Kritik am europäischen Herrschaftssystem formulieren.²⁹

Anlässlich des 50-jährigen Jubiläums des *Journal of Common Market Studies* wurde neben einem Sonderband zur *Evolution of the EU Polity*³⁰ anhand einer Leserumfrage eine Liste des jeweils einflussreichsten Beitrags der fünf Jahrzehnte zusammengestellt – ein spannender Orientierungspunkt zu zentralen wissenschaftlichen Trendwenden.³¹

Die Vitalität der Debattenlandschaft wird auch durch europaweite Foren und Netzwerke belegt. Exemplarisch soll hier auf die Initiative von zehn Think Tanks zu einem „Annual Brussels Think Tank Dialogue“ sowie auf ein interdisziplinäres Netzwerk von 67 Partnerinstitutionen zur Forschung und Lehre zum Lissabon-Vertrag verwiesen werden.³² Neben der unvermindert ansteigenden Anzahl von Blogs zur EU-Politik,³³ richten vermehrt auch Think Tanks und Forschungsinstitute eigene Blogs ein, um noch zeitnaher auf aktuelle Entwicklungen reagieren zu können.³⁴

Grundlagentexte: Rüstzeug und Anstöße für Lehre und Forschung?

Ergänzend zu den Textsammlungen liegen inzwischen zu den EU-Verträgen nach dem Stand von Lissabon eine ganze Reihe aktualisierter juristischer Kommentare vor.³⁵

Anzuzeigen sind erneut eine Reihe von Übersichts- und Einführungspublikationen für die Lehre. Neben Neuerscheinungen³⁶ dokumentieren weitere Auflagen von Standard-

26 Vgl. u.a. Cerman et al 2011; Seidel 2010; Wirsching 2012.

27 Vgl. u.a. Müller-Graff/Schmahl/Skouris 2011; Schwarze 2012a, Sonderband *Contemporary European History* 2012..

28 Andrews 2012.

29 Beichelt/Ücker 2012.

30 Mattli/Stone Sweet 2012.

31 Die „Gewinner“ sind: Follesdal/Hix 2006; Moravcsik 1993; Bulmer 1983; Pelkmans 1980; Puchala 1971.

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

33 Das Portal „bloggingportal.eu“ versammelt bereits 1015 Blogs zur EU-Politik: <http://www.bloggingportal.eu/>.

34 Vgl. u.a. EUROPP der LSE; Bruegel blog; Blog des Centre for European Reform; Videoblog des CEUR.

35 Vgl. u.a. Fischer 2010; Geiger/Khan/Kotzur 2012; Grabitz/Hilf/Nettesheim 2012; Lenz/Borchardt 2010; Schwarze 2011; Streinz 2012b; Streinz/Ohler/Herrmann 2010; Vedder/Heintschel von Heinegg 2012.

36 Vgl. Bergmann 2011; Hardacre 2011; Hummer/Vedder/Lorenzmeier 2012; Lelieveldt/Princen 2011; Reichstein 2012; Rill 2011; Simonis/Elbers 2011; Varwick 2011.

werken für die Lehre, dass das Themenfeld „Europäische Integration“ breit und differenziert aufbereitet wird.³⁷ Dabei werden die Neuaufgaben weiterhin größtenteils von Einführungen in die Neuerungen des Lissabon-Vertrags bestimmt, teilweise bereits unter Einbeziehung der aktuellen Krisenentwicklungen. Daneben finden sich aktuelle Darstellungen der theoretischen Diskussion. Die Neuauflage des Standardwerkes von *Bieling/Lerch* zu den Theorien der Europäischen Integration³⁸ wird dabei ergänzt durch eine systematische Anleitung zur theoriegeleiteten Analyse am Fallbeispiel Regionalpolitik³⁹, sowie durch eine vertiefte Auseinandersetzung mit den theoretischen und methodischen Herausforderungen der Anwendung des Europäisierungsansatzes.⁴⁰ Der innovative Band von *Zimmermann/Dür* stellt gegensätzliche Positionen zu Schlüsselfragen der Europäischen Integration zusammen und auch *Langer* versammelt gegenläufige Analysen zu zentralen Zukunftsfragen der EU, beantwortet aus unterschiedlichen theoretischen Perspektiven.⁴¹

Der Vertrag von Lissabon: Wirkungsanalysen der Vertragspraxis

Mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags erfordert das geschriebene Vertragswort nun Wirkungsanalysen der Vertragspraxis. Kontroverse Beiträge diskutieren weiterhin die Auswirkungen von Vertragsänderungen für die einzelnen Institutionen und Politikbereiche.⁴²

Finke, König, Proksch und *Tsebelis* untersuchen zentrale Stationen auf dem Weg zum Inkrafttreten des Vertrags. Sie zeigen, dass nicht-staatliche nationale Akteure zwar eine erhebliche Rolle im Prozess spielen konnten, letztlich in ihrem Einfluss aber limitiert blieben. Die Staats- und Regierungschefs ignorierten beispielsweise negative Referenden und schritten mit den beabsichtigten Reformen auch gegen nationale Widerstände voran.⁴³

Ausgehend von der – gerade auch in den aktuellen Krisenzeiten – als zentral wahrgenommenen Rolle der Staats- und Regierungschefs, analysieren eine Reihe von Arbeiten die (veränderte) Rolle des Europäischen Rates nach Lissabon.⁴⁴ Analysen zum Rat setzen sich vor allem mit dem internen Abstimmungsverhalten und möglichen Veränderungen nach der Erweiterung 2004 auseinander. Während *Golub* zu dem Ergebnis kommt, dass Abstimmungen nicht durch Versprechen finanziellen Ausgleichs ‚gekauft‘, sondern höchstens gehandelt werden,⁴⁵ arbeiten *Hosli/Mattila/Uriot* und *Parizek* neue Trends im Abstimmungsverhalten heraus und weisen auf Gefahren zunehmender informeller Absprachen hin.⁴⁶ Die Europäische Kommission wird dagegen eher mit Blick auf ihre institutionelle Entwicklung

37 Vgl. Bieber/Epiney/Haag 2012; Hix/Hoyland 2011; Peterson/Shackleton 2012; Pollak/Slominski 2012; Sakwa/Stevens 2012; Weidenfeld/Wessels 2012. Neuaufgaben juristischer Standardwerke für die Lehre: Craig/de Burca 2011; Davies 2012; Fastenrath/Groh 2012; Gautron 2012; Hakenberg 2012; Haratsch/Koenig/Pechstein 2012; Herdegen 2012; Hobe 2012; Jochum 2012; Reinisch 2012; Streinz 2012a.

38 Bieling/Lerch 2012.

39 Knodt/Corcaci 2012.

40 Exadactylos/Radaelli 2012.

41 Langer 2011; Zimmermann/Dür 2012.

42 Vgl. u.a. Blanke/Mangiameli 2012; Dosenrode 2012; Laursen 2012; Piris 2010; Schiek/Liebert/Schneider 2011; SWP Themendossier: Der Lissabonner Vertrag in Zeiten der Krise 2012; Trybus/Rubini 2012. Für eine Übersicht über Forschung und Lehre zu den Neuerungen des Lissabon Vertrags vgl. auch: Lisbon Watch 2012.

43 Finke/König/Proksch/Tsebelis 2012. Vgl. dazu auch Oppermann 2012.

44 Vgl. u.a. Charléty/Mangenot 2012; Devuyt 2012; Eggermont 2012; Gostyska 2012; Höing/Wessels 2011; Puetter 2012; de Schoutheete 2012; Stäsche 2011; Turhan 2012; Alexandrova/Carammia/Timmermans 2012.

45 Golub 2012.

46 Hosli/Mattila/Uriot 2012; Parizek 2012. Vgl. dazu auch Cross 2012; Thomson 2011.

sowie ihr Zusammenspiel mit den anderen EU-Organen hin analysiert.⁴⁷ Kontinuierlich wissenschaftlich begleitet werden weiterhin die jeweiligen EU-Präsidentschaften.⁴⁸

Ein spannender Schwerpunkt der aktuellen wissenschaftlichen Debatte liegt auf einem intensiven Ausleuchten des Mehrebenenparlamentarismus. Neben einem internationalen Forschungsprojekt⁴⁹ setzen sich auch zahlreiche Arbeiten mit der (neuen) europapolitischen Rolle nationaler Parlamente nach Lissabon auseinander.⁵⁰ Analysen ihres Zusammenspiels mit dem Europäischen Parlament,⁵¹ aber auch dessen eigene interne und externe Veränderungen ergänzen die Diskussion.⁵² Auch die weiteren EU-Institutionen stehen im Fokus wissenschaftlicher Arbeiten.⁵³

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. In Ergänzung von Analysen zu Lobbying, Gewerkschaften und sozialen Bewegungen⁵⁴ wird die Kluft zwischen Regierenden und Regierten, („Elites – Public Gap“) diskutiert.⁵⁵ Insbesondere anhand des Konzepts „Europäisierung“ werden die Auswirkungen der EU auf die nationalen Parteien analysiert.⁵⁶ Zum neu geschaffenen Instrument der europäischen Bürgerinitiative werden erste Arbeiten zur Analyse der Rechtstexte vorgelegt.⁵⁷

Einen intensiv bearbeiteten Schwerpunkt bildet die Außenpolitik der EU, in der Sprache des Lissabon-Vertrags „das auswärtige Handeln“. Neben umfassenden Analysen des Politikbereichs nach Lissabon,⁵⁸ beschäftigt sich eine höchst intensiv geführte Diskussion mit einer Analyse der Neuerungen und der ersten Vertragspraxis des Europäischen Auswärtigen Dienstes und der Hohen Vertreterin.⁵⁹

Die EU-Erweiterungen sowie die spezielle Beziehung zur Türkei werden weiterhin kontrovers diskutiert,⁶⁰ ebenso wie die Auswirkungen von Lissabon auf die EU-„Innenpolitik“ im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.⁶¹

47 Vgl. u.a. Blom-Hansen 2011; Crombez/Hix 2011; Egeberg 2012; Héritier 2012.

48 Vgl. u.a. Agh 2012; Kaczynski 2011a; 2011b; Lada 2012; Lada/Kucharczyk 2012; Ochmann 2012; Pomorska/van Hoonacker 2012; Vizi 2011. Für eine Analyse der Präsidentschaften nach den Regelungen von Lissabon vgl. u.a. Batory/Puetter 2012; Politique européenne 2011; Johansson/Langdal/von Sydow 2012.

49 OPAL – Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty, <http://www.opal-europe.org/>.

50 Vgl. u.a. Cygan 2012; Dittgen 2011; Kiiver 2011; Knutelská 2011; Mayer 2012; Meyer Resende/Paulo 2012; von Ondarza 2012a; Wendler 2012. Vgl. auch die Zeitschriftenschau von Becker/Pintz 2012.

51 Vgl. u.a. Wiesner/Turkka/Palonen 2011; Winzen/ Roederer-Rynning/Schimmelfennig 2012.

52 Vgl. u.a. Burns/Carter/Worsfold 2012; Corbett/Jacobs/Shackleton 2011; Clark/Priestley 2012; Jensen/Winzen 2012; McElroy/ Benoit 2012; Rittberger 2012; Scully/Hix/Farell 2012; Tiilikainen 2011.

53 Vgl. u.a. zum Europäischen Gerichtshof Horsley 2012; Schmidt/Kelemen 2012; Schwarze 2012b. Zu EU-Agenturen vgl. u.a. Wonka/Rittberger 2011.

54 Vgl. u.a. Chabanet/Faniel 2012; Klüver 2011; Platzer/Müller 2011; Rasmussen/Alexandrova 2012; Wiercx 2012.

55 Vgl. u.a. Heranz-Surrallés 2012; Tiemann/Treib/Wimmel 2011; Weske 2011; de Wilde/Zürm 2012.

56 Vgl. u.a. Charalambous 2011; Külahci 2012; Lewis/Markowski 2011; Wimmel 2012.

57 Vgl. u.a. Hrbek 2012; Setälä/Schiller 2012.

58 Vgl. u.a. Balossi-Restelli 2011; Blockmans/Wessel 2012; Koutrakos 2011; Merlingen 2011; Missiroli 2010; Simonis/Elbers 2011; Sjursen 2011; Thomas 2012; Woolcock 2012.

59 Vgl. u.a. Carta 2012; Duke 2012; Mahncke/Gstöhl 2012; Möller/ Rappold 2012.

60 Vgl. u.a. Müller-Graff/Kabaalioglu 2012; Riedel 2012; Stoeva/Hoppe 2011.

61 Vgl. u.a. Cremona/Monar/Poli 2011; Wolff/Goudappel/de Zwaan 2011.

Die große europäische Krisen-debatte: Spannende Grundfragen und kontroverse Antworten

Wäre die Lage nicht politisch und wirtschaftlich so gravierend und krisengeschüttelt, dann könnte man die aktuelle akademische Diskussionslage um Europa als einmalig tiefgehend und ausgeprägt preisen. Unter der zynischen Parole ‚never miss a good crisis‘ ist ein Befund an Beiträgen und Streitschriften zu konstatieren, der auf den ersten Blick an Intensität und Reichhaltigkeit nichts zu wünschen übrig lässt. Übliche Grenzen der akademischen Darstellung werden dabei übersprungen: Es schlägt die Stunde der knappen Artikel in allen Teilen der Qualitätspresse – Politik- und Wirtschaftsteil und Feuilletons – sowie der Fernsehstudios und Blogs. Die Produktionszeit in den einschlägigen Fachzeitschriften ist häufig zu lang: Der ‚Markt‘ setzt nicht nur Politiker unter Zeitdruck, sondern fordert die wissenschaftliche Diskussion, zeitnahe Analysen und Ratschläge zu liefern, die teilweise angesichts von überraschenden Beschlüssen im Europäischen Rat häufig nur einen kurzen Aufmerksamkeitswert haben. Selbst die eingeübte kurze Bearbeitungszeit von Think Tanks erweist sich immer wieder als zu lang.

Für Doktoranden der Zukunft stellt sich die gleichzeitig fruchtbare wie schwierige Aufgabe, Analysen, Bewertungen, Prognosen und Empfehlungen aus einer erheblichen Bandbreite wissenschaftlicher und intellektueller Quellen zu ordnen und im Rückblick auf ihre jeweilige Stichhaltigkeit und Aussagefähigkeit zu prüfen. Trotz aller Vielstimmigkeit werden immer wieder tradierte Sichtweisen deutlich. Wir können dabei deutlich eine politik-induzierte Renaissance von klassischen Denkschulen in allen Disziplinen beobachten.

Eine Beobachtung führt zu einer zentralen Aufgabe wissenschaftlichen Arbeitens: Zentrale Begriffe wie Demokratie, Identität und Souveränität werden immer wieder als Schlüsselbegriffe in die Debatte gebracht, um nun angesichts neuer Bedingungen überdacht und angepasst zu werden.

Ein Ausgangspunkt einer Bestandsaufnahme ist die vielleicht banale, aber politisch wie akademisch relevante Frage, wer denn wie den Begriff ‚Krise‘ definiert. Er wird in Untersuchungen und Darstellungen des Integrationsprozess häufig und fast immer unscharf verwendet. Die Etappen der Unionsbildung können demnach als ein Aneinanderreihen von Krisen mannigfacher Art und Intensität erklärt werden. Damit fehlt jedoch die Möglichkeit, die jetzige Krise mit anderen zu vergleichen und so Unterschiede oder Ähnlichkeiten herauszuarbeiten.

Eine Definition bietet sich als Einstieg in eine Typenbildung an. Einige Krisen, so die Ablehnung des Verfassungsvertrags, können insbesondere im Rückblick als ‚Wachstums-krise‘ verstanden werden, die den Weg in eine vielleicht bessere Zukunft verbauen, aber den Bestand nicht unmittelbar gefährden; die Krise um die Stabilität und Zukunft des Euro wird dagegen – im historischen Rückblick aus der Zukunft vielleicht zu Unrecht – als ‚Existenzkrise‘ definiert, bei der man dann auch nicht, wie nach Scheitern des Verfassungsvertrags, eine Pause zum schrittweisen Überdenken des weiteren Vorgehens einlegen kann. Eine Eingrenzung des Krisenbegriffs ist aber nicht nur akademisch von Bedeutung, sondern weist auch auf die politische Dimension der Deutungshoheit: Wer kann eine Krise ausrufen bzw. ihre Ursachen und Ausmaße für die öffentliche Debatte vorgeben.

Die Wirtschafts-, Finanz- und Währungs-krise mit der Zuspitzung um die Sinnhaftigkeit und Formen des Erhalts des Euro hat in allen Disziplinen das Thema Europa aus der Routine von Einzelforschungen und der grundständigen Lehre herausgerissen. Getrieben durch vermutete bzw. reale Zwänge des ‚Marktes‘ wie der davon abgeleiteten Notwendigkeit,

politische Entscheidungen zu treffen, die weithin außerhalb der Standarderwartung und des normativ als angemessen Empfundenen lagen, wurden übliche und tradierte Ansätze mit neuem Nachdruck auf die neuen Konstellationen angewandt. Viele Beiträge liegen so in einem Raum des Erwartbaren. Als klassisch ist die Argumentationslinie zu sehen, angesichts der Krise ‚mehr Europa‘ in Richtung eines föderalen Europas analytisch zu erwarten bzw. politisch anzunehmen. Die Annahmen einer eingebauten fast schon automatisch wirkenden Sachlogik, die Hallstein in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts als integrationspolitisches Entwicklungsgesetz zu identifizieren glaubte und die in den verschiedenen Spill-over-Mechanismen von Neo-Funktionalisten wie Haas, Lindberg und Schmitter aufgegriffen und weiterentwickelt wurden, werden in den politischen Reaktionen auf die Krise als bestätigt verstanden: Die Krise als Auslöser und Verstärker einer vorhandenen tief eingegrabenen Dynamik zu einer vertieften Vergemeinschaftung hin zu einer föderal geprägten politischen Vision.

Aber auch die häufig als Gegenpol präsentierte Schule eines Europas der Vaterländer und des (liberalen) Intergouvernementalismus kann sich zumindest bei der Untersuchung der Prozesse als bestätigt verstehen. Diese Argumentation verweist darauf, dass in der Krise wieder die höchsten politischen Repräsentanten der ‚Herren der Verträge‘ (so das Bundesverfassungsgericht) im Europäischen Rat die Kernentscheidungen – mit einer nur nach- bzw. untergeordneten Beteiligung supranationaler Organe – treffen. Im Notfall und im Ausnahmestand herrscht demnach wieder die nationale Souveränität und bestimmend sind nationale Vetospieler – wie die Parlamente der Mitgliedstaaten und gegebenenfalls auch das Verfassungsgericht als Schutzherr des Verfassungsstaats. Der Europäische Rat wird dann zum Hüter der gewachsenen souveränen Staaten Europas.

Beide Sichtweisen könnten sich in dynamischer Sicht sogar ergänzen. Intergouvernemental in der Zusammensetzung und im Verfahren trifft der Europäische Rat Entscheidungen, die zu einem föderalen Aufbau der Union führen konnten. Der Europäische Rat übernimmt in dieser Sichtweise die ungewollte oder doch zumindest zunächst nicht beabsichtigte Rolle als zögerlicher, aber doch nachhaltig wirkender Förderator.

Alte Gräben werden von Wirtschaftswissenschaftlern erneut markiert. ‚Frozen conflicts‘ akademischer Diskussionen brechen auf. Kontroverse Denkschulen, die sich beim Beschluss zur Währungsunion im Maastrichter Vertrag Anfang der neunziger Jahre und einige Jahre später bei der Einführung des Euro teilweise in öffentlichen Aufrufen manifestierten, stehen sich mit veränderten Vorzeichen wieder gegenüber. Die Gründe, an der ökonomischen Zweckmäßigkeit einer Währungsunion mit derartig unterschiedlichen, heterogenen Volkswirtschaften zu zweifeln, wurden nun verstärkt vorgebracht mit nachhaltig eingebrachten Warnungen, die bewusst eingebauten Stoppzeichen gegen ein ungebremste Entwicklung weg von einer Stabilitätsunion zu lockern. Die Dominoeffekte, die von den Krisenstaaten zunehmend auf weitere schwächelnde Mitgliedstaaten übergriffen, wurden als Bestätigung einer gigantischen Fehlkonstruktion verstanden. Gleichzeitig forderten andere Ökonomen, insbesondere auch außerhalb Deutschlands, den unvollendeten Weg nun weiterzugehen, um die Währungsunion und damit das wirtschaftliche Gewicht der EU international zu erhalten.

Mit unterschiedlicher Häufigkeit und Intensität wurden geo-politische und geo-ökonomische Faktoren und Auswirkungen thematisiert. Eine zu enge ökonomische Kosten-Nutzenanalyse gilt demnach als politisch verfehlt. Dieser Aspekt wird dann besonders im Zusammenhang mit der Politik und Strategie Deutschlands thematisiert. Insbesondere

angelsächsische Autoren identifizieren eine Rolle Deutschlands als Führungsmacht, ja als wohlwollender Hegemon. Diese wird von anderen, wenn auch mit Widerwillen, nachgefragt, und sollte von Deutschland dann – ob gewollt oder nicht – im eigenen übergeordneten Interesse übernommen werden. Ökonomischen Kosten, wenn sie dann wirklich anfallen sollten, stehen politische Nutzen gegenüber, die sich in der Stabilisierung des europäischen Umfelds und im Erhalt einer Stimme im globalen Konzert der Mächte bemerkbar machen könnten. Die Sehnsucht nach der Rolle, die dem Schweizer Modell – nur in größer – folgt, wird dann eine Absage erteilt, da sie nicht nur dem Gewicht Deutschlands nicht gerecht wird, sondern auch noch größere Abhängigkeiten von Entscheidungen anderer Spieler auf den Weltmärkten nach sich ziehen würde. Nicht zu übersehen sind aber auch die Grenzen einer derartigen Rolle. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Deutschlands und der anderen nordeuropäischen Staaten kann überfordert werden. Eine Überdehnung und Überforderung begrenzter Ressourcen nützt danach auch den Empfängern von Solidarität nicht.

Ihre staats- und europarechtliche Seite hat die Debatte in der Frage, inwieweit nationale Verfassungen noch die teilweise gravierenden Schritte zur Beschränkung budgetärer und fiskalpolitischer Hoheit abdecken können. Diskutiert wird dann kontrovers, ob Kernelemente nationaler Souveränität in einem Umfang verletzt werden, der mit dem tradierten Verständnis europäischer Nationalstaaten nicht mehr vereinbar ist. Wenn das der Fall sein sollte, müsste dann nicht die Euro(pa)fähigkeit durch neue konstitutionelle Formen einschließlich einer Verabschiedung durch Volksabstimmungen (wieder)hergestellt werden?

Verfehlt wäre es jedoch, diese Debatten nur auf die Wiederauflage von schon als klassisch zu bezeichnenden Kontroversen unterschiedlicher integrationsrelevanter Denkschulen zu beschränken. Die Krise hat eine Lawine von spannenden Grundsatzdebatten um Europa, aber damit auch über die Entwicklung von Staat, Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur ausgelöst, die tief in die Grundverständnisse der tradierten Ansätze hineinreichen, sie aber gleichzeitig auch noch erweitern. Mit der Frage nach Solidarität wird die Debatte um die Existenz und die Existenzbedingungen eines europäischen Demos verstärkt, Bekenntnisse zu Europa als kultureller Gemeinschaft stehen Sorgen um eine unkontrollierbare Transferunion gegenüber. Die Probleme vieler Mitgliedstaaten stellen – auch ohne Euromitgliedschaft – Grundannahmen zur Entwicklung europäischer Wohlfahrtstaaten zur Disposition. Vorgesehene Maßnahmen zur Herstellung fiskalpolitischer Stabilität erfordern demnach ein radikales Umdenken von Bürgerinnen und Bürgern, Parteien und Interessengruppen. Die Krise wird dann immer wieder trotz der unmittelbaren Kosten und Schwierigkeiten als Möglichkeit gesehen, durch einen heilsamen Schock gemeinsam die Zukunftsfähigkeit Europas wieder zu erlangen, wenn auch basierend auf einem wesentlich veränderten Verständnis von Staat und Gesellschaft.

Weiterführende Literatur

- Ágh, Atila (2012): The Hungarian Rhapsodies: The Conflict of Adventurism and Professionalism in the European Union Presidency, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 50, Bd. S2, S. 68–75.
- Alcaro, Riccardo/ Haubrich-Seco, Miguel (2012): Re-thinking Western Policies in Light of the Arab Uprisings, IAI Research Papers, Rom.
- Alexandrova, Petya/Carammia, Marcello/Timmermans, Arco (2012): Policy Punctuations and Issue Diversity on the European Council Agenda, in: *Policy Studies Journal*, Jg. 40, Bd. 1, S. 69–88.
- Andrews, David M. (2012): The rise and fall of EU studies in the USA, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 19, Bd. 5, S. 755-775.
- Asseburg, Muriel (2011): Der Arabische Frühling, Herausforderung und Chance für die deutsche und europäische Politik, SWP-Studie S17, Berlin.

- Asseburg, Muriel/Wimmen, Heiko (2012): The Violent Power Struggle in Syria. Scenarios and Policy Options for the International Community, SWP Comments 2012/C 09, März 2012.
- Balossi-Restelli, Ludovica Marchi (2011): An EU Innovative External Action?, Newcastle upon Tyne.
- Barnickel, Christiane/Beichelt, Timm/Wiencke, Fabian (2012): Legitimitätspolitik im Kontext von Europäisierung: Theoretische Kritik und politische Rhetorik, in: Anna Geis/Frank Nullmeier/Christopher Daase (Hrsg.): Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen, Leviathan Sonderband 27, Baden-Baden, S. 208-224.
- Báron Crespo, Enrique/Bilbao Ubillos, Juan Maria (2012): Legitimidad democrática en la Unión Europea, in: Cuadernos Europeos de Deusto, 46/2012, Bilbao.
- Batory, Agnes/Puetter, Uwe (2012): Consistency and diversity? The EU's rotating trio Council Presidency after the Lisbon Treaty, in: Journal of European Public Policy, 19.07.2012, <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13501763.2012.693418>.
- Beblavý, Miroslav/Cobham, David/Ódor, Ludovít (Hrsg.) (2011): The Euro Area and the Financial Crisis, Cambridge.
- Becker, Peter (2011): Die deutsche Europapolitik und die Osterweiterung der Europäischen Union, Baden-Baden.
- Becker, Peter/Pintz, Anne (2012): Die neue Rolle der nationalen Parlamente in der EU. Aus deutschen und europäischen Zeitschriften und Gutachten der Jahre 2010 bis 2012, SWP-Zeitschriftenschau, Juli 2012, Berlin.
- Beichelt, Timm/Ücker, Christina (2012): Europa-Studien zwischen Affirmation und EU-Kritik, in: integration 2/2012, S. 136-148.
- Bendiek, Annegret/Kramer, Heinz (2010): The EU as a 'Strategic' International Actor: Substantial and Analytical Ambiguities, in: European Foreign Affairs Review, Jg. 15, Bd. 4, S. 453-474.
- Bergmann, Jan (2012): Europäische Union: Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden.
- Bialasiewicz, Luiza (2011): Europe in the World, EU Geopolitics and the Making of the European Space, Abingdon.
- Bieber, Roland/Epiney, Astrid/Haag, Marcel (2012): Die Europäische Union. Europarecht und Politik, 10. Aufl., Baden-Baden.
- Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.) (2012): Theorien der europäischen Integration: Einführung. 3. aktual. Auflage, Wiesbaden.
- Blanke, Hermann-Josef/Mangiameli, Stelio (Hrsg.) (2012): The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action, Heidelberg.
- Blockmans, Steve (2012): Preparing for a post-Assad Syria: What role for the European Union?, CEPS Commentary, 2 August 2012.
- Blockmans, Steven/Wessel, Ramses A. (Hrsg.) (2012): Principles and practices of EU external representation, CLEER WORKING PAPERS 2012/5.
- Blom-Hansen, Jens (2011): The EU Comitology System in Theory and Practice. Keeping an Eye on the Commission?, Basingstoke.
- Böcker, Julian (2012): Demokratiedefizit der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU?: Analyse des deutschen, britischen und Europäischen Parlaments, Baden-Baden.
- Boer, Pim den/Duchhardt, Heinz/Kreis, Georg/Schmale, Wolfgang (Hrsg.) (2012): Europäische Erinnerungsorte. Mythen und Grundbegriffe des europäischen Selbstverständnisses, München.
- Borrás, Susanna/Ejrnæs, Anders (2011): The legitimacy of new modes of governance in the EU: Studying national stakeholders' support, in: European Union Politics, Jg. 12, Bd. 1, S. 107-126.
- Börzel, Tanja A. (2012): Experimentalist governance in the EU: The emperor's new clothes?, in: Regulation & Governance, Jg. 6, Bd. 3, S. 378-384.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas (2012) (Hrsg.): Special Issue on: From Europeanisation to Diffusion, West European Politics, Jg. 35, Bd. 1.
- Bulmer, Simon (1983): Domestic Politics and European Community Policy-Making, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 21, Bd. 4, S. 349-363.
- Burns, Charlotte/Carter, Neil/Worsfold, Nicholas (2012): Enlargement and the Environment: The Changing Behaviour of the European Parliament, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 50, Bd. 1, S. 54-70.
- Carta, Catarina (2012): The European Union Diplomatic Service: Ideas, Preferences and Identities, London.
- Cerman, Markus/Eder, Franz X./Eigner, Peter/Komlosy, Andrea/Landsteiner, Erich (2011): Wirtschaft und Gesellschaft: Europa 1000-2000, Innsbruck.
- Chabanet, Didier/Faniel, Jean (Hrsg.) (2012): The Mobilization of the Unemployed in Europe. From Acquiescence to Protest?, Basingstoke.
- Charalambous, Giorgos (2011): Bringing Instrumentality In: A Theoretical Case for the Role of Transnational Affiliations in Party-based Europeanisation, in: Journal of Contemporary European Research, Jg. 7, Bd. 3, S. 310-326.
- Charlét, Véronique/Mangenot, Michel (Hrsg.) (2012): Le système présidentiel de l'Union européenne après Lisbonne, Straßburg.

- Chiti, Edoardo/Menéndez, Agustín José/Teixeira, Pedro Gustavo (Hrsg.) (2012): The European Rescue of the European Union: The Existential Crisis of the European Political Project, RECON Report No 19.
- Colombo, Silvia/ Tocci, Nathalie (2012): The EU response to the Arab uprising: old wine in new bottles?, in: Riccardo Alcaro (Hrsg.): Re thinking Western policies in light of the Arab uprising, IAI Research Papers 4/ 2012, Rom, S. 71-96.
- Contemporary European History (2012): Sonderband Towards a New History of European Law.
- Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael (2011): The European Parliament, London.
- Costa, Oriol/Jorgensen, Knud Erik (Hrsg.) (2012): The Influence of International Institutions on the EU: When Multilateralism hits Brussels, Basingstoke.
- Craig, Paul B./ Burca, Grainne de (2011): EU-Law. Text, cases and materials, 5. Auflage, Oxford.
- Cram, Laura (2011): The importance of the temporal dimension: new modes of governance as a tool of government, in: Journal of European Public Policy, Jg. 18, Bd. 5, S. 636-653.
- Cram, Laura (2012): Does the EU Need a Navel? Implicit and Explicit Identification with the European Union, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 50, Bd. 1, S. 71-86.
- Cremona, Marise/Monar, Jörg/Poli, Sara (Hrsg.) (2011): The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice, Brüssel.
- Crombez, Christophe/Hix, Simon (2011): Treaty reform and the Commission's appointment and policy-making role in the European Union, in: European Union Politics, Jg.12, S. 291-314.
- Cross, James P. (2012): Interventions and negotiation in the Council of Ministers of the European Union, in: European Union Politics, Jg. 13, S. 47-69.
- Cygan, Adam (2012): National Parliaments within the EU Polity – No Longer Losers but Hardly Victorious, in: ERA Forum 12/ 2012, S. 517-533.
- Damro, Chad (2012): Market power Europe, in: Journal of European Public Policy, Jg. 19, Bd. 5, S. 682-699.
- Davies, Karen (2012): Understanding European Union Law, 5. Auflage, London.
- Dawson, Mark (2011): New Governance and the Transformation of European Law, Coordinating EU Social Law and Policy, Cambridge.
- de Schoutheete, Philippe (2012): The European Council and the Community Method, Notre Europe Policy Paper 56, July 2012.
- Delreux, Tom (2011): The EU as International Environmental Negotiator, Farnham.
- Dennison, Susi/Dworkin, Anthony (2011): Europe and the Arab revolutions: a new vision for democracy and human rights, European Council on Foreign Relations 41, November 2011.
- Devuyst, Youri (2012): The European Council and the CFSP after the Lisbon Treaty, in: European Foreign Affairs Review, Jg. 17, Bd. 3, S. 327-350.
- Di Fabio, Udo (2011): Europa in der Krise, in Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften ZSE 4/2011, S.459-464.
- Dittgen, Friederike (2011): Die europapolitische Rolle der nationalen Parlamente nach Lissabon, Baden-Baden.
- Dosenrode, Soeren (2012): The European Union after Lisbon, Polity, Politics, Policy, Abingdon.
- Duke, Simon (2012): The European External Action Service: Antidote against Incoherence?, in: European Foreign Affairs Review, Jg. 17, Bd. 1, S. 45-68.
- Dyson, Kenneth/Sepos, Angelos (2010): Which Europe?: The Politics of Differentiated Integration, Basingstoke.
- Ebeid, Hanaa (2012): The EU and the Arab Spring, One Year After: A View from the South, EUROMESCO Brief No. 39, Barcelona, <http://www.euromesco.net/images/briefs/euromescobrief38.pdf>.
- Egeberg, Morten (2012): Experiments in Supranational Institution-Building: The European Commission as a Laboratory, in: Journal of European Public Policy, Jg. 19, Bd. 6, S. 939-950.
- Eggermont, Frederic (2012): The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union: Consequences for the European Integration Process, Mortsel.
- Enzensberger, Hans Magnus (2011): Sanftes Monster Brüssel oder die Entmündigung Europas, Berlin.
- Erbe, Jessica (2012): Der europäische Blick. Presseschauen und die Verbindung nationaler Öffentlichkeiten, Baden-Baden.
- Eriksen, Erik Oddvar/Fossum, John Erik (Hrsg) (2012): Rethinking Democracy and the European Union, Basingstoke.
- Evas, Tatjana/Liebert, Ulrike/Lord, Christopher (Hrsg) (2012): Multilayered Representation in the European Union. Parliaments, Courts and the Public Sphere, Baden-Baden.
- Exadactylos, Theofanis/Radaelli, Claudio (Hrsg.) (2012): Research Design in European Studies. Establishing Causality in Europeanization, Basingstoke.
- Fastenrath, Ulrich/Groh, Thomas (2012): Europarecht, 3. Auflage, Stuttgart/München.
- Finke, Daniel/König, Thomas/Proksch, Sven-Oliver/Tsebelis, George (2012): Reforming the European Union: Realizing the Impossible, New Jersey.
- Fischer, Klemens H. (2010): Der Vertrag von Lissabon, Text und Kommentar, 2. erw. Auflage, Baden-Baden.
- Fligstein, Neil/Polyakova, Alina/Sandholtz, Wayne (2012): European Integration, Nationalism and European Identity, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 50, Bd. S1, Special Issue, S. 106-122.

- Follesdal, Andreas/Hix, Simon (2006): Why is There a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 44, Bd. 3, S. 533–562.
- Forsberg, Tuomas (2011): Normative Power Europe, Once Again: A Conceptual Analysis of an Ideal Type, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 49, Bd. 6, S. 1183–1204.
- Fox, Ruth (2012): Europe, Democracy and the Economic Crisis: Is It Time to Reconstitute the ‘Assises’?, in: *Parliamentary Affairs* Jg. 65, S. 463–469.
- Franzius, Claudio/Preuß, Ulrich K. (2012): *Die Zukunft der europäischen Demokratie*, Baden-Baden.
- Fuchs, Dieter/Klingemann, Hans-Dieter (2011): Cultural Diversity, European Identity and the Legitimacy of the EU, Cheltenham.
- Gautron, Jean-Claude (2012): *Droit européen*, 14. Auflage, Paris.
- Gehler, Michael/Steininger, Rolf (Hrsg.) (2012): Österreich und die Europäische Integration seit 1945. Aspekte einer wechselvollen Entwicklung, 2. aktual. und erw. Auflage, Wien.
- Geiger, Rudolf/ Khan, Daniel-Erasmus/Kotzur, Markus (Hrsg.) (2012): *European Union Treaties. Treaty of the European Union, Treaty on the Functioning of the European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union*, München.
- Göler, Andreas (2012): Die Europäische Union in der Libyen-Krise: Die ‚responsibility to protect‘ als Herausforderung für die strategischen Kulturen in Europa, in: *integration* 1/2012, S. 3–18.
- Golub, Jonathan (2012): Cheap dates and the delusion of gratification: are votes sold or traded in the EU Council of Ministers?, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 19, Bd. 2, S. 141–160.
- Gostyska, Agata (2012): President of the European Council Ahead of His Second Term: An Assessment and Perspectives, *Bulletin PISM*, No. 45 (378), 2/2012, http://www.pism.pl/files/?id_plik=10254.
- Goulard, Sylvie (2012): La France et l’Allemagne face à la crise: doute sur le diagnostic et la méthode, Note du Cerfa 94a, März 2012, <http://www.ifri.org/downloads/ifrinoteducerfa94aougoulard1.pdf>.
- Gowan, Richard (2012): The EU and Syria: everything but force?, *European Union Institute for Security Studies, Opinion*, 26.01.2012.
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hrsg.) (2012): *Das Recht der Europäischen Union. Loseblattausgabe. Kommentar*, 47. Auflage, München.
- Guérot, Ulrike (2011): Welches Deutschland braucht Europa?, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 6/2011, S. 93–102.
- Guérot, Ulrike (2012): The euro debate in Germany: Towards political union?, *Reinventing Europe paper*, 05.09.2012.
- Guisan, Catherine (2011): A Political Theory of Identity in European Integration. Memory and policies, Abingdon.
- Habermas, Jürgen (2011): *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Berlin.
- Hacker, Björn (2011): Recalibrating European Economic and Monetary Union through More Integration, in *FES International Policy Analysis*, November 2011.
- Hagemann, Sara (2012): Money and Power: EU budget negotiations in a time of austerity, *DIIS Policy Brief*, Mai 2012.
- Hakenberg, Waltraud (2012): *Europarecht*, 6. Auflage, München.
- Haratsch, Andreas/Koenig, Christian/Pechstein, Matthias (2012): *Europarecht*, 8. Auflage, Tübingen.
- Hardacre, Alan (2011): *How the EU Institutions Work and how to work with the EU Institutions*, London.
- Hawkins, Benjamin (2012): Nation, Separation and Threat: An Analysis of British Media Discourses on the European Union Treaty Reform Process, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 50, Bd. 4, S. 561–577.
- Hepp, Andreas/Brüggemann, Michael/Kleinen-von Königslöw, Katharina/Lingenberg, Swantje/Möller, Johanna (2012): Europäische Öffentlichkeit und politische Diskurskulturen, in: *dies.: Politische Diskurskulturen in Europa*, Wiesbaden, S. 205–214.
- Heranz-Surrallés, Anna (2012): Justifying Enlargement in a Multi-Level Polity: A Discursive Institutional Analysis of the Elites –Public Gap over European Union Enlargement, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 50, Bd. 3, S. 385–402.
- Herdegen, Matthias (2012): *Europarecht*, 14. Auflage, München.
- Héritier, Adrienne (2012): Institutional Change in Europe: Co-decision and Comitology Transformed, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 50, Bd. S1, Special Issue, S. 38–54.
- Héritier, Adrienne/Lehmkuhl, Dirk (2011): New Modes of Governance and Democratic Accountability, in: *Government and Opposition*, Jg. 46, Bd. 1, S. 126–144.
- Hobe, Stephan (2012): *Europarecht*, 7. Auflage, München.
- Hobolt, Sara B./Wouter Van der Brug/Claes H. De Vreese/Hajo G. Boomgaarden/Malte C. Hinrichsen (2011): Religious intolerance and Euroscepticism, in: *European Union Politics*, Jg.12, S. 359–379.
- Hobolt, Sarah B. (2012): Citizen Satisfaction with Democracy in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 50, Bd. S1, Special Issue, S. 88–105.
- Hodson, Dermot (2011): *Governing the Euro Area in Good Times and Bad*, Oxford.
- Höing, Oliver/Wessels, Wolfgang (2011): The European Council after Lisbon: The end of Franco German dominance?, in: *CIFE-Themenzeitschrift: L’ Europe en formation*, S. 81–100.

- Holzinger, Katharina/Schimmelfennig, Frank (2012): Differentiated integration in the European Union: Many concepts, sparse theory, few data, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 19, Nr. 2, S. 292-305.
- Horsley, Thomas (2012): Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing Pieces in the Subsidiarity Jigsaw?, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 50, Bd. 2, S. 267-282.
- Hosli, Madeleine O./Mattila, Mikko/Uriot, Marc (2011): Voting in the Council of the European Union after the 2004 Enlargement: A Comparison of Old and New Member States, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 49, Bd. 6, S. 1249-1270.
- Hrbek, Rudolf (2012): Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Mehrebenensystem, in: *integration* 1/2012, S. 35-50.
- Hummer, Waldemar/Vedder, Christoph/Lorenzmeier, Stefan (2012): *Europarecht in Fällen*, Baden-Baden.
- Jaag, Tobias (2012): Demokratische Legitimation der EU-Außenpolitik nach Lissabon. In: *Europarecht*, Jg. 47, Bd. 3, S. 309-322.
- Jensen, Thomas/Winzen, Thomas (2012): Legislative negotiations in the European Parliament, in: *European Union Politics*, Jg. 13, S. 118-149.
- Jochum, Georg (2012): *Europarecht. Unter Berücksichtigung des Vertrags von Lissabon*, 2. Auflage, Stuttgart.
- Johansson, Karl Magnus/Langdal, Frederik/von Sydow, Göran (2012): The Domestic Politics of European Union Presidencies: The Case of Sweden, in: *Government and Opposition*, Jg. 47, Bd. 2, S. 206-227.
- Kaca, Elbieta/Liszczyk, Dorota (2012): Francois Hollande and French European Policy, *PISM Bulletin* No. 48 (381), 09.05.2012, http://www.pism.pl/files/?id_plik=10282.
- Kaczynski, Piotr/Maciej (2011a): Polish Council Presidency 2011, Ambitions and Limitations, Swedish Institute for European Policy Studies 2011/3op, Stockholm.
- Kaczynski, Piotr/Maciej (2011b): How to Assess a Rotating Presidency of the Council under New Lisbon Rules: The Case of Hungary, *CEPS Policy Brief* 232.
- Kelemen, Daniel R. (2012): Eurolegalism and Democracy, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 50, Bd. S1, Special Issue, S. 55-71.
- Ker-Lindsay, James/Faustmann, Hubert/Mullen, Fiona (2011): *An Island in Europe: The EU and the Transformation of Cyprus*, London, New York.
- 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 (2011): The contextual nature of lobbying: Explaining lobbying success in the European Union, in: *European Union Politics*, Jg. 12, S. 483-506.
- Knodt, Michèle/ Corcaci, Andreas (2012): *Europäische Integration. Anleitung zur theoriegeleiteten Analyse*, Stuttgart.
- Knutelská, Viera (2011): National Parliaments as New Actors in the Decision-making Process at the European Level, in: *Journal of Contemporary European Research*, Jg. 7, Bd. 3, S. 327-344.
- Kölling, Mario/Serrano Leal, Cristina (2012): Austerity vs. Stimulus: The MFF 2014-20's Role in Stimulating Economic Growth and Job Creation, *ARI* nr 24/2012, Real Instituto Elcano.
- Koopmann, Martin (2012): Surmonter la solitude: l'Allemagne cherche un nouveau partenaire pour une nouvelle Europe, April 2012, Paris, http://www.ceri-sciences-po.org/archive/2012/avril/dossier/art_mk.pdf.
- Koops, Joachim/Alexander (2011): The European Union as an Integrative Power?: Assessing the EU's 'Effective Multilateralism' Towards NATO and the United Nations, Brüssel.
- Koutrakos, Panos (2011): *European Foreign Policy. Legal and Political Perspectives*, Cheltenham.
- Krause, Joachim/Ronzitti, Natalino (Hrsg.) (2012): *The EU, the UN and Collective Security: Making Multilateralism Effective*, Abingdon.
- Kröger, Sandra/ Dawid Friedrich (2011) (Hrsg.): *The Challenge of Democratic Representation in the European Union*, Basingstoke.
- Kuhn, Theresa (2012): Europa ante portas: Border residence, transnational interaction and Euroscepticism in Germany and France, in: *European Union Politics*, Jg. 13, Bd. 1, S. 94-117.
- Külahci, Erol (Hrsg.) (2012): *Europeanisation and Party Politics: How the EU Affects Domestic Actors, Patterns and Systems*, Colchester.
- Kunstein, Tobias/ Wolfgang Wessels (2012a): Vorwort: Die Europäische Union in der Währungs- und Krisenkrise, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration*, 12. Aufl., Wiederauflage mit aktualisierten Vorworten 2012, Baden Baden.
- Kunstein, Tobias/Wessels, Wolfgang (2011): Die Europäische Union in der Währungs- und Krisenkrise: Eckdaten und Schlüsselselekttionen, in: *integration* 4/2011, S. 308-322.
- Kunstein, Tobias/Wessels, Wolfgang (2012b): What we hope, what we fear, what we expect: possible scenarios for the future of the eurozone, in: *European View*, Jg. 11, Bd. 1, S. 5-14, <http://www.springerlink.com/content/p870kq20507p2g06/fulltext.pdf>
- Laatikainen, Katie/Verlin (2010): Multilateral Leadership at the UN after the Lisbon Treaty, in: *European Foreign Affairs Review*, Jg. 15, Bd. 4, S. 475-493.
- Lada, Agnieszka (2012): Polnische Ratspräsidentschaft. Bestandene Reifeprüfung in Krisenzeiten, ÖFZ-Analyse Nr. 2, März 2012, <http://www.ifri.org/downloads/fzanalyse2alada.pdf>.

- Lada, Agnieszka/Kucharczyk, Jacek (2012) Pole Position: The Polish Presidency of the Council, ISP Warschau, <http://www.isp.org.pl/aktualnosci,1,927.html>.
- Langer, Josef (Hrsg.) (2011): Analysis and visions for Europe: theories and general issues, Frankfurt am Main.
- Laursen, Finn (Hrsg.) (2012): The EU's Lisbon Treaty, Institutional Choices and Implementation, Abingdon.
- Leigh, Michael (2012): Is a Two-Speed Europe the Solution?, in: The EuroFuture Project, Februar 2012.
- Lelieveldt, Herman/Princen, Sebastian (2011): The Politics of the European Union, Cambridge.
- Lenz, Carl-Otto/Borchardt, Klaus-Dieter (Hrsg.) (2010): EU-Verträge: Kommentar nach dem Vertrag von Lisabon, Köln.
- Lequesne, Christian (2012): Campagne présidentielle: où sont les idées pour l'Europe?, CERI/Alternatives Internationales, April 2012, Paris, http://www.ceri-sciences-po.org/archive/2012/avril/art_cl.pdf.
- Lewis, Paul/Markowski, Radoslaw (2011) (Hrsg.): Europeanising Party Politics? Comparative Perspectives on Central and Eastern Europe, Manchester.
- Lippert, Barbara/Schwarzer, Daniela (2011): Kurs auf die Politische Union, in SWP-Aktuell 52, November 2011.
- Lisbon Watch 2012, Annual Report of the Linking Interdisciplinary Integration Studies by Broadening the European Academic Network (LISBOAN), Issue 2, Mai 2012, http://www.lisboan.net/uploads/media/Lisbon_Watch_2012.pdf.
- Lucarelli, Sonia/Cerutti, Furio/Schmidt, Vivien A. (Hrsg.) (2011): Debating Political Identity and Legitimacy in the European Union, Abingdon.
- Maass, Gero/Veit, Winfried (2012): Kerneuropa – Weiche Schale(n), harter Kern. Zur Debatte über Europas Zukunft, FES Internationale Politikanalyse, März 2011, <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=09000&ty=pdf>.
- Mahncke, Dieter/Gstöhl, Sieglinde (2012): European Union Diplomacy, Coherence, Unity and Effectiveness, Brüssel.
- Mattli, Walter/Stone Sweet, Alec (2012): Regional Integration and the Evolution of the European Polity: On the Fiftieth Anniversary of the Journal of Common Market Studies, Jg. 50, Bd. S1, Special Issue, S. 1-17.
- Mayer, Martina (2012): Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Tübingen.
- McElroy, Gail/Kenneth Benoit (2012): Policy positioning in the European Parliament, in: European Union Politics, Jg. 13, S. 150-167.
- Merle, Jean-Christophe (2012) (Hrsg.): Die Legitimität von supranationalen Institutionen der EU. Die Debatte in den neuen und alten Mitgliedstaaten, Münster.
- Merlingen, Michael (2011): EU Security Policy: What It Is, How It Works, Why It Matters, Boulder.
- Meyer Resende, Madalena/Paulo, Maria Teresa (2012): Implementing the Treaty of Lisbon: The Portuguese parliament as an actor in the European legislative arena, in: Teixeira, N. S./Pinto, A. C. (Hrsg.) The Europeanization of Portugal, New York.
- Mijs, Arnout (2012): No Cuts, No Spending, No Growth: Budget Negotiations towards 2020, Mai 2012, http://www.clingendael.nl/publications/2012/2012_05_10_research_paper_amijs.pdf.
- Missiroli, Antonio (2010): The New EU 'Foreign Policy' System after Lisbon: A Work in Progress, in: European Foreign Affairs Review, Jg. 15, Bd. 4, S. 427-452.
- Möller, Almut/Julian Rappold (2012): Deutschland und der Europäische Auswärtige Dienst. Perspektiven einer Europäisierung der Außenpolitik, DGAPanalyse 12, September 2012.
- Monar, Jörg (2012): The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice, Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon, SIEPS report 1/2012, Stockholm.
- Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 31, Bd. 4, S. 473-524.
- Moubayed, Sami (2012): Redefining Europe's Role in Syria, Carnegie Europe, 10.08.2012, online: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=49058>.
- Moumoutzis, Kyriakos (2011): Still Fashionable Yet Useless? Addressing Problems with Research on the Europeanization of Foreign Policy, in: Journal of Common Market Studies, Jg.49, Bd.3, S. 607-629.
- Müller-Graff, Peter-Christian/Kabaalioglu, Haluk (Hrsg.) (2012): Turkey and the European Union. Different Dimensions, Baden-Baden.
- Müller-Graff, Peter-Christian/Schmahl, Stefanie/Skouris, Vassilios (Hrsg.) (2011): Europäisches Recht zwischen Bewahrung und Wandel, Festschrift für Dieter H. Scheuing, Baden-Baden.
- Núñez Ferrer, Jorge (2012): Between a rock and the Multiannual Financial Framework, 27 April 2012, <http://www.ceps.eu/ceps/download/6869>.
- Ochmann, Cornelius (2012): The New EU. The Consequences of the Polish EU Presidency, Spotlight Europe 01/2012.
- Ondarza, Nicolai von (2012a): Legitimatoren ohne Einfluss? Nationale Parlamente in Entscheidungsprozessen zu militärischen EU- und VN-Operationen im Vergleich, Baden-Baden.
- Ondarza, Nicolai von (2012b): Zwischen Integrationskern und Zerfaserung. Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration, SWP-Studien 2012/S 20, Berlin.

- Oppermann, Kai (2012): The Politics of Avoiding Referendums on the Treaty of Lisbon, in: *Journal of European Integration*, iFirst 30.03.2012, DOI: 10.1080/07036337.2012.671309.
- Overbeek, Henk (2012): Sovereign Debt Crisis in Euroland: Root Causes and Implications for European Integration, in: *The International Spectator*, Jg. 47, Bd. 1, S. 30-48.
- Parizek, Michael (2012): After the Enlargement: Trends and Threats in the European Union Decision-Making, in: *Perspectives*, Jg. 20, Bd. 1, S. 33-58.
- Peet, John/Tindale, Stephen (2012): The European Union budget 2014-20: More boldness needed, Centre for European Reform Policy Brief, 05.04.2012.
- Pelkmans, Jacques (1980): Economic Theories of Integration Revisited, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 18, Bd. 4, S. 333-354.
- Perthes, Volker (2011): Europe and the Arab Spring, in: *Survival*, Jg. 53, Bd. 6, S. 73-84.
- Peters, Joel (Hrsg.) (2012): The European Union and the Arab Spring: Promoting Democracy and Human Rights in the Middle East, Lanham.
- Peterson, John/Shackleton, Michael (2012): *The Institutions of the European Union*, 3. überarb. Auflage, Oxford.
- Piris, Jean-Claude (2010): *The Lisbon Treaty. A Political and Legal Analysis*. Cambridge.
- Piris, Jean-Claude (2012): *The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge.
- Platzer, Hans-Wolfgang/ Müller, Torsten (2011): *Global and European Trade Union Federations*, Oxford.
- Politique européenne (2011): Themenheft: Présider l'Union européenne. Présidence(s) du Conseil et système de gouvernement, Jg. 35, 2011/3.
- Pollak, Johannes/Slominski, Peter (2012): *Das politische System der EU*, 2. völlig überarb. u. aktual. Auflage, Stuttgart.
- Pomorska, Karolina/Vanhoonacker, Sophie (2012): Poland in the Driving Seat: A Mature Presidency in Turbulent Times, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 50, Bd. S2, S. 76-84.
- Puchala, Donald J. (1971): Of Blind Men, Elephants and International Integration, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 10, Bd. 3, S. 267-284.
- Puetter, Uwe (2012): Europe's deliberative intergovernmentalism – the role of the Council and European Council in EU economic governance, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 19, Band 2, S. 161-178.
- Rasmussen, Anne/Alexandrova, Petya (2012): Foreign Interests Lobbying Brussels: Participation of non-EU Members in Commission Consultations, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 50, Bd. 4, S. 614-631.
- Reichstein, Ruth (2012): *Die 101 wichtigsten Fragen – Die Europäische Union*, München.
- Reinisch, August (2012): *Essentials of EU Law*, 2. Auflage, Cambridge.
- Riedel, Manuela (2012): Minderheitenschutz in EU-Erweiterungsprozessen – Normförderung und Sicherheitsinteressen in den Verhandlungen mit den Staaten Mittel- und Osteuropas und Westbalkanländern, Wiesbaden.
- Rill, Bernd (2011): *Die Dynamik der europäischen Institutionen*, München.
- Rittberger, Berthold (2012): Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 50, Bd. S1, Special Issue, S. 18-37.
- Rosamond, Ben (2012): Supranational governance as economic patriotism? The European Union, legitimacy and the reconstruction of state space, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 19, Bd. 3, S. 324-341.
- Sakwa, Richard/Stevens, Anne (Hrsg.) (2012): *Contemporary Europe*, 3. überarb. Auflage, Basingstoke.
- Schiek, Dgmar/Liebert, Ulrike/Schneider, Hildegard (Hrsg.) (2011): *European Economic and Social Constitutionalism after the Treaty of Lisbon*, Cambridge, New York.
- Schmidt, Susanne K./Kelemen, R. Daniel (Hrsg.) (2012): *The Power of the European Court of Justice*, Special Issue *Journal of European Public Policy*, Januar 2012.
- Schmidt, Vivien A. (2012): Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput', in: *Political Studies*, online: 06.08.2012, doi: 10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x.
- Schwarze, Jürgen (2011): *EU-Kommentar*, Baden-Baden.
- Schwarze, Jürgen (2012a): *Europarecht. Strukturen, Dimensionen und Wandlungen des Rechts der Europäischen Union. Ausgewählte Beiträge*, Baden-Baden.
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.) (2012b): *Der Rechtsschutz vor dem Gerichtshof der EU nach dem Vertrag von Lissabon*, in: *Europarecht, Beiheft*, 1/2012, S. 1-81.
- Scully, Roger/Hix, Simon/Farell, David M. (2012): National or European Parliamentarians? Evidence from a New Survey of the Members of the European Parliament, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 50, Bd. 4, S. 670-683.
- Seidel, Katja (2010): *The Process of Politics in Europe. The Rise of European Elites and Supranational Institutions*, Basingstoke.
- Seidendorf, Stefan (Hrsg.) (2012): *Deutsch-Französische Beziehungen als Modellbaukasten? Zur Übertragbarkeit von Aussöhnung und strukturierter Zusammenarbeit*, Baden-Baden.
- Setälä, Maija/Schiller, Theo (Hrsg.) (2012): *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, Basingstoke.
- Simonis, Georg/Elbers, Helmut (2011): *Externe EU-Governance. Ein Lehrbuch*, Wiesbaden.

- Sjursen, Helene (Hrsg.) (2011): The EU's Common Foreign and Security Policy: the quest for democracy, Special Issue Journal of European Public Policy, Jg. 18, Bd. 8.
- Spanier, Bernd (2012): Europe, anyone? The 'Communication Deficit' of the European Union Revisited, Baden-Baden.
- Spendzharova, Aneta (2012): Is More 'Brussels' the Solution? New European Member States' Preferences about the European Financial Architecture, in Journal of Common Market Studies, Jg. 50, Bd. 2, March 2012, S. 315-334.
- Stätsche, Uta (2011): Die Entscheidungsproduktivität des europäischen Rates: Rechtlichen und empirische Untersuchung vom Europäischen Währungssystem bis zum Vertrag von Lissabon, Berlin.
- Stetter, Stephan/Masala, Carlo/Karbowski, Marina (Hrsg.): Was die EU im Innersten zusammenhält. Debatten zur Legitimität und Effektivität supranationalen Regierens, Baden-Baden 2011.
- Stoeva, Yana/Hoppe, Robert (2011): Recasting the Puzzle of the EU's Eastward Enlargement: Identities, Narratives, Problem Structuring and Rhetorical Entrapment, in: Politika Misao, Jg. 48, Bd. 5, S. 40-71.
- Streinz, Rudolf (2012a): Europarecht, 9. Auflage, München.
- Streinz, Rudolf (Hrsg.) (2012b): EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2. Auflage, München.
- Streinz, Rudolf/Ohler, Christoph/Herrmann, Cristoph (2010): Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU – Einführung mit Synopse, München.
- Szczerbiak, Aleks (2012): Poland within the European Union: new awkward partner or new heart of Europe?, London.
- Tekin, Funda (2012): Differentiated Integration at Work: Institutionalisation and Implementation of Opt-Outs from European Integration in the AFSJ, Baden-Baden.
- Thomas, Daniel C. (2012): Still Punching below its Weight? Coherence and Effectiveness in European Union Foreign Policy, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 50, Bd. 3, S. 457-474.
- Thomson, Robert (2011): Resolving Controversy in the European Union, Legislative Decision-Making Before and After Enlargement, Cambridge, New York.
- Tiemann, Guido/Treib, Oliver/Wimmel, Andreas (2011): Die EU und ihre Bürger, Wien.
- Tiilikainen, Teija (2011): The empowered European Parliament: accommodation to the new functions provided by the Lisbon Treaty, in: Finnish Institute of International Affairs, UPI Briefing Paper; 91, Helsinki.
- Topaloff, Liubomir K. (2012): Political Parties and Euroscepticism, Basingstoke.
- Trybus, Martin/Rubini, Luca (Hrsg.) (2012): The Lisbon Treaty and the Future of European Law and Policy, Cheltenham.
- Tsoukalis, Loukas/Emmanouilidis, Janis A. (Hrsg.) (2011): The Delphic Oracle on Europe. Is there a Future for the European Union?, Oxford.
- Turhan, Ebru (2012): The European Council Decisions Related to Turkey's Accession to the EU, Baden-Baden.
- Van Schaik/Schunz, Simon (2012): Explaining EU Activism and Impact in Global Climate Politics: Is the Union a Norm- or Interest-Driven Actor?, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 50, Bd. 1, S. 169-186.
- Van Spanje, Joost/Claes de Vreese (2011): So what's wrong with the EU? Motivations underlying the Eurosceptic vote in the 2009 European elections, in: European Union Politics September 2011 12: 405-429.
- Varwick, Johannes (2011): Die Europäische Union, Schwalbach am Taunus.
- Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg, Wolff (2012): Europäisches Unionsrecht. EUV, AEUV, Grundrechte-Charta. Handkommentar, Baden-Baden.
- Vizi, Balázs (2011): The Hungarian Presidency of the Council of the European Union: Focus on the Neighbourhood and on a European Roma Strategy, in: Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, Jg. 10, Bd. 1, S. 123-34.
- Warleigh-Lack, Alex /Stegmann McCallion, Malin (2012): 'Usages of Europe' and Europeanisation: Evidence from the Regionalisation of Sweden, in: Journal of European Integration, Jg. 34, Bd. 4, S. 379-396.
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2012): Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration, 12. Aufl., Wiederauflage mit aktualisierten Vorworten 2012, Baden Baden.
- Wendler, Frank (2012): Die Politisierung von Rechtfertigungen der europäischen Integration. Nationale Parlamentsdebatten zur Reform der EU-Verträge im Deutschen Bundestag und dem britischen House of Commons, in: Geis, Anna/Nullmeier, Frank/Daase, Christopher (Hrsg.): Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen, Leviathan Sonderband, Baden-Baden, S. 190-207
- Weske, Simone (2011): Europapolitik im Widerspruch. Die Kluft zwischen Regierenden und Regierten, Wiesbaden.
- Whitman, Richard (Hrsg.) (2011): Normative power Europe: Empirical and theoretical perspectives, Basingstoke.
- Wiercx, Joke (2011): The Democratic Legitimacy of European Social Movement Organisations. All for One and One for All?, Baden-Baden.
- Wiesner, Claudia/Turkka, Tapani/Palonen, Kari (2011): Parliament and Europe: Rhetorical and conceptual studies on their contemporary connections, Baden-Baden.

- Wilde, Pieter de/Zürn, Michael (2012): Can the Politicization of European Integration be Reversed?, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 50, Bd. S1, Special Issue, S. 137-153.
- Wimmel, Andreas (2012): Deutsche Parteien in der Euro-Krise: Das Ende des Konsensprinzips? in: integration 1/2012, S. 19-34.
- Winzen, Thomas/Roederer-Rynning, Christilla/Schimmelfennig, Frank (2012): Five Decades of Parliamentarization: The Evolution of the EU's Multi-level Parliamentary System, Conference Paper: 1st General Conference of the ECPR Standing Group on Parliaments, Dublin, 24. -27. Juni 2012.
- Wirsching, Andreas (2012): Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit, München.
- Wolff, Sarah/Goudappel, Flora/de Zwaan, Jaap (2011): Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm, Den Haag.
- Wonka, Arndt/Rittberger, Berthold (Hrsg.) (2011): Agency Governance in the European Union, in: Journal of European Public Policy, Special Issue, Jg. 18, Bd. 6, S. 780-789.
- Woolcock, Stephen (2012): European Union Economic Diplomacy. The Role of the EU in External Economic Relations, Abingdon.
- Wouters, Jan/Bruyninckx, Hans/Basu, Sudeshna/Schunz, Simon (Hrsg.) (2012): The European Union and Multilateral Governance. Assessing EU Participation in United Nations Human Rights and Environmental Fora, Basingstoke.
- Wunderlich, Jens-Uwe (2012): The EU an Actor Sui Generis? A Comparison of EU and ASEAN Actorness, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 50, Bd. 4, S. 653-669.
- Youngs, Richard (2011): The EU and the Arab spring. From munificence to geo-strategy, FRIDE Policy Brief Nr. 100, Madrid.
- Zimmermann, Hubert/Dürr, Andreas (Hrsg.) (2012): Key Controversies in European Integration, Basingstoke.

Links:

- Bruegel Blog, <http://www.bruegel.org/blog/>.
- Bruegel: Bruegel and the euro area debt crisis, <http://www.bruegel.org/publications/publication-listing/topic/41-the-euro-area-debt-crisis/>.
- Center for European Union Research (CEUR) Videoblog, <http://ceur.ceu.hu/videos>.
- Centre for European Reform (CER) Blog, <http://centreforeuropeanreform.blogspot.co.uk>.
- CEPS: Research Area Economic Policy, <http://www.ceps.eu/research-areas/economic-policy>.
- European Commission: EU Response to the economic and financial crisis, http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/index_en.htm
- EUROPP. European Politics and Policy, Blog of the London School of Economics and Political Science (LSE), <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/>.
- Eurozone Portal: Crisis key events, <http://eurozone.europa.eu/keyevents>.
- 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 Europas Schuldenkrise, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/>.
- Friedrich-Ebert-Stiftung: Analysen zur Finanz-, Wirtschafts- und Eurokrise, http://www.fes.de/inhalt/in_finanzkrise_is.htm.
- LISBOAN: Linking Interdisciplinary Integration Studies by Broadening the European Network, <http://www.lisboan.net>.
- MERCURY, Multilateralism and the EU in the Contemporary Global Order, <http://www.mercury-fp7.net>.
- OPAL: Studying the role of National Parliaments in the EU after the Lisbon Treaty, <http://www.opal-europe.org/>.
- Rahmenforschungsprogramms (RFP) der EG, Überblick und aktuelle Informationen zu Projekten der. 6. Ausschreibungsrunde: <http://cordis.europa.eu/citizens>.
- Rahmenforschungsprogramms (RFP) der EG, Überblick und aktuelle Informationen zu Projekten der. 7. Ausschreibungsrunde: http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home_en.html.
- Spiegel Online: Themendossier Euro-Krise, http://www.spiegel.de/thema/euro_krise_2010/.
- Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP): Themendossier Der Lissabonner Vertrag in Zeiten der Krise, <http://www.swp-berlin.org/de/swp-themendossiers/der-lissabonner-vertrag-in-zeiten-der-krise.html>.
- 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. Hält die Währungsunion der Belastung stand?, 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>.

2. Die Institutionen der Europäischen Union

Rivalität und Gleichgewicht in der institutionellen Architektur der EU

Wulf Reiners / Wolfgang Wessels

Mit den Verträgen von Lissabon (2009) wurde dem politischen System der Europäischen Union ein neuer Rahmen gegeben, der erhebliche Veränderungen für das Zusammenspiel der Akteure mit sich brachte. Die neue Architektur wurde durch die Wirtschafts-, Finanz- und Euro-Schuldenkrise von Anfang an einer Belastungsprobe unterzogen. Für eine Bewertung der Aus- und Rückwirkungen der neueren Entwicklungen auf das institutionelle Gefüge als Ganzes ist das Konzept des „institutionellen Gleichgewichts“ hilfreich. Dieser Begriff bezieht sich auf die rechtliche und politische relative Macht- und Zuständigkeitsverteilung im EU-Mehrebenensystem sowie auf Kooperationsformen und Konfliktlinien zwischen den Institutionen.¹ Der Blick auf Veränderungen der Konfiguration kann dabei unter Bezug auf vier Szenarien erfolgen, um Systemausrichtung und Trends des vergangenen Jahres zu erfassen.²

- In Szenario 1 steht der Europäische Rat an der Spitze der institutionellen Hierarchie. Er dient den Staats- und Regierungschefs als „Prinzipal“ im EU-System, um alle wesentlichen Entscheidungen – bis hinein in den politischen Alltag – zu treffen. Die anderen Institutionen agieren in seinem Sinn als „Agenten“.³
- Szenario 2 stellt das Zusammenwirken von Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und Rat der EU in Form der Gemeinschaftsmethode und insbesondere des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ins Zentrum der politischen Prozesse.
- Szenario 3 erwartet eine Rivalität zwischen Parlament und Europäischem Rat infolge ihrer jeweiligen Stärkung durch die Lissabonner Verträge; die Kommission hat dabei eine Brückenfunktion zu übernehmen.
- Szenario 4 sieht schließlich die parallele Entwicklung der ersten drei Szenarien auf jeweils unterschiedlichen Politikfeldern vor.

Um nun zu klären, wie sich die formal-juristische Neujustierung der EU unter dem Eindruck der großen politischen Herausforderungen des letzten Jahres auf eine faktische Verschiebung der Aktivitäts- und Machtzentren innerhalb der EU ausgewirkt hat, sollen im Folgenden die Analysen aus einzelnen Beiträgen des Jahrbuchs zu einer Gesamtschau auf die institutionelle Balance verdichtet werden. Dabei gilt es der Frage nachzugehen, ob sich

1 Zum Begriff der „institutional balance“ 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, sowie Jean-Paul Jacqué: The Principle of Institutional Balance, in: Common Market Law Review, 41, 2004, S. 383-391.

2 Vgl. Wulf Reiners und Wolfgang Wessels: Nach Lissabon: Auf der Suche nach einem neuen Gleichgewicht in der institutionellen Architektur der EU, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden 2012, S.47-53, hier S. 51f.

3 Zum Prinzipal-Agent-Modell vgl. u.a. Hussein Kassim und Anand Menon: The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?, in: Journal of European Public Policy 1/2003, S. 121-139, sowie Mark A. Pollack: The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU, Oxford 2003.

zunehmend Spannungen und Gegensätze zwischen den Akteuren beobachten lassen, oder ob ihr Zusammenwirken unter dem Druck der Krisenbewältigung insgesamt verstärkt wurde. Innovationen der Lissabonner Verträge wie die Bürgerinitiative oder der Frühwarnmechanismus nationaler Parlamente sind kaum richtig etabliert, schon belegen weitgehende Reformvorschläge elf europäischer Außenminister,⁴ des deutschen Finanzministers Schäuble⁵ oder der Europaparlamentarier Cohn-Bendit und Verhofstadt⁶ die erneut entfachte Debatte um die Weiterentwicklung der EU.

Der Europäische Rat als zentraler Krisenmanager

Alle Akteure auf EU-Ebene mussten sowohl im zweiten Halbjahr 2011 als auch im ersten Halbjahr 2012 unter dem Druck der anhaltenden Wirtschafts- und Finanzkrise operieren. Das galt in gesteigertem Maße für den Europäischen Rat, der sich immer wieder mit der kurzfristigen Rettung Griechenlands – aber auch Italiens, Portugals, Spaniens und Zyperns – vor dem finanziellen Kollaps beschäftigen musste und sich letztlich auf umfassende Neuerungen mit nachhaltigen Auswirkungen für die involvierten Staaten verständigte. Infolge der Dauerhaftigkeit der Krise und der damit verbundenen häufigen Zusammenkünfte konnte der Europäische Rat seine zentrale Rolle in der europäischen Politik nicht nur bestätigen, sondern noch weiter ausbauen. Auch wenn die Suche nach Wegen aus der Krise innerhalb des Gremiums mitunter von starken Differenzen geprägt war, wurden mit dem Europäischen Rettungsschirm ESM⁷, institutionellen Anpassungen für die Euro-Gruppe⁸ sowie dem Fiskalvertrag⁹ die zentralen Lösungsansätze zur Stabilisierung und Kontrolle der Staatsfinanzen angeschlagener Mitgliedstaaten formuliert.

Von diesen Schlüsselentscheidungen waren für das institutionelle Gefüge besonders die Neuregelungen für den Euro-Gipfel von Bedeutung. Im Oktober 2011 verständigte man sich darauf, dass die derzeit 17 Regierungen der Eurozone zukünftig mindestens zwei Mal jährlich unter der Leitung eines Präsidenten zusammentreten sollen. So findet zeitnah zu jeder Sitzung des Europäischen Rats auch ein Euro-Gipfel zur „Steuerung der Wirtschaftspolitik und für mehr Wettbewerbsfähigkeit und größere Konvergenz im Euro-Währungsgebiet“¹⁰ statt. Neben der Verstärkung der Treffen richtete man auch einen formalisierten Unterbau ein. Mit dieser Form wurde letztlich die Entwicklung zu einem Kerneuropa angelegt. Setzt sich die Entwicklung fort, dass Erklärungen des Euro-Gipfels die Basis für das zukünftige wirtschafts- und finanzpolitische Handeln auf gesamteuropäischer Ebene bilden, ist der Euro-Gipfel dem Europäischen Rat de facto vorgeschaltet.

4 Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas, 17.09.2012, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626324/publicationFile/171785/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe-Deutsch.pdf>.

5 Vgl. Süddeutsche Zeitung: Schäuble schlägt tiefgreifende EU-Reform vor“, 16.10.2012, <http://www.sueddeutsche.de/politik/europaeische-integration-schaeuble-schlaegt-tiefgreifende-eu-reform-vor-1.1497074>.

6 Daniel Cohn-Bendit und Guy Verhofstadt: Für Europa! Ein Manifest, München 2012.

7 Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, <http://www.european-council.europa.eu/media/582866/02-tesm2.de12.pdf>.

8 Vgl. Gesa-Stefanie Brincker und Wolfgang Wessels: Europäischer Rat, in diesem Band.

9 Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, http://european-council.europa.eu/media/639244/04_-_tscg.de.12.pdf. Das Vereinigte Königreich und die Tschechische Republik beteiligen sich nicht am Fiskalvertrag, weshalb es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen nur 25 der EU-Mitgliedstaaten handelt.

10 Zehn Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euro-Währungsgebiet, Anlage 1 zur Erklärung des Euro-Gipfels, SN 3993/5/11 REV 5, Brüssel, 08.11.2011, S. 11.

Während der Euro-Gipfel auf diese Weise das inner-institutionelle Gleichgewicht auf Ebene der Staats- und Regierungschefs verschiebt, bleibt das inter-institutionelle Gleichgewicht durch diese neue „unvollständige Wirtschaftsregierung“ weitgehend unverändert. Der Präsident des Euro-Gipfels ist gehalten, die Arbeiten des Euro-Gipfels eng mit den Präsidenten des Rats und der Kommission zu koordinieren. Das Parlament bleibt hingegen von den Entscheidungen weitgehend ausgeschlossen und bemängelt nicht grundlos, dass zwischenstaatliche Verabredungen in diesen Zeiten hochfrequenter Krisengipfeldiplomatie zu oft ohne ausreichende Beteiligung anderer EU-Institutionen erfolgten.¹¹ Letztlich bestätigte bis zur Abwahl des französischen Staatspräsidenten das deutsch-französische Gespann „Merkozy“ seinen Anspruch auf Führung im Krisenmanagement, gleichzeitig agierte jedoch Präsident Van Rompuy als unauffälliger aber entscheidender Vermittler hinter den Kulissen, um Kompromisse zwischen den nationalstaatlichen Interessen zu ermöglichen. Sein diskret erzielter Erfolg war auch der Position des Europäischen Rats im institutionellen Gefüge insgesamt zuträglich.

Neue Rollen und Instrumente für die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission hatte in den letzten Jahren unter der Machtkonzentrierung im Europäischen Rat zu leiden und musste sowohl durch die Lissabonner Verträge als auch im politischen Tagesgeschäft Bedeutungsverluste hinnehmen. Auf der anderen Seite wurden ihr immer wieder zusätzliche Aufgaben und Kontrollrechte eingeräumt, unter anderem im Rahmen des Euro-Plus-Paktes, des Europäischen Semesters, im Rahmen des ESM oder als Mitglied der „Troika“ zur Beurteilung der Hilfs-, Reform- und Sparmaßnahmen für bzw. in Griechenland. Insgesamt konnte sie im Jahr 2012 ihre Position im institutionellen Gefüge verbessern, insbesondere nachdem das deutsch-französische Tandem mit der Abwahl Sarkozys außer Tritt geraten war. Mit integrationsfreundlichen Vorschläge unter anderem in den Bereichen Stabilitätsanleihen¹², Maßnahmen für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung¹³ oder Bankenunion gelang der Kommission eine Schärfung ihres politischen Profils in der Wirtschafts- und Fiskalpolitik. Allerdings erlebte der Trend, die Kommission mit zusätzlichen supranationalen Kontrollrechten auszustatten, zuletzt eine Abschwächung, als die europäische Bankenaufsicht nicht bei der Kommission, sondern bei der Europäischen Zentralbank (EZB) angesiedelt wurde.¹⁴

Kommissionspräsident Barroso zeigte verstärkt Präsenz, indem er den Anspruch der Kommission bei Interpretation, Fortentwicklung und Durchführung europäischen Wirtschaftsregierens formulierte und den fortschreitenden Machtgewinn des Europäischen Rats und der Euro-Gipfel offen kritisierte.¹⁵ Dass die Kommission bereit war, das wirtschafts- und finanzpolitische Feld nicht kampfflos den Staats- und Regierungschefs zu überlassen und dafür auch ein spannungsreicheres Verhältnis zu einigen Mitgliedstaaten – allen voran Deutschland – in Kauf nahm,¹⁶ wurde nicht zuletzt in der Debatte um die so genannten

11 Vgl. Martin Schulz: Antrittsrede als Präsident des Europäischen Parlaments, 17.01.2012, <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20120117MLT35531/20120117MLT35531.pdf>.

12 Europäische Kommission: Grünbuch über die Durchführbarkeit von Stabilitätsanleihen, KOM(2011) 818 endg., Brüssel, 23.11.2011.

13 Europäische Kommission: Maßnahmen für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung, KOM(2012) 299 endg., Brüssel, 30.05.2012.

14 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 156/12, Brüssel, 18./19. Oktober 2012.

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

Euro-Bonds deutlich.¹⁷ Dieses Vorgehen ist zugleich Ausdruck der Entwicklung, dass der Kommissionspräsident seine Rolle als Konsensmakler an den Präsidenten des Europäischen Rats verloren hat.

Auch das Verhältnis zwischen Kommission und Europäischem Auswärtigen Dienst (EAD) gestaltete sich nicht ohne Konflikte. Der EAD und an seiner Spitze die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik Lady Catherine Ashton, zugleich Vize-Präsidentin der Kommission, sahen sich zwar seit dem Aufbau des neuen Dienstes starker Kritik ausgesetzt. Der Unmut erreichte jedoch im Dezember 2011 einen neuen Höhepunkt, als sich zwölf EU-Außenminister in einem vertraulichen „non-paper“ unter anderem über die angespannten Beziehungen zwischen EAD und Kommission beklagten. Diese zeichneten sich durch Reibungsverluste infolge von Kompetenzstreitigkeiten, unzureichenden Kommunikationsstrukturen und Abstimmungsprozessen zwischen den beiden Institutionen aus.¹⁸ Die in den Lissabonner Verträgen ungenau formulierten Regelungen führten demnach weiter zu Grabenkämpfen und Schwierigkeiten, eine kohärente EU-Außenpolitik zu betreiben.¹⁹ Es wird noch eine Reihe inter-institutioneller Vereinbarungen erwartet, um die institutionellen und prozeduralen Blockaden zu lösen.²⁰

Darüber hinaus zeitigten weitere Innovationen der Lissabonner Vertragsrevision Auswirkungen auf die Kommissionsarbeit, insbesondere der Frühwarnmechanismus der nationalen Parlamente und die Europäische Bürgerinitiative. Zu Erstgenanntem lässt sich festhalten, dass es den nationalen Parlamenten beim Gesetzesvorschlag der Kommission zur so genannten „Monti-II-Regulierung“²¹ im Mai 2012 zum ersten Mal gelang, die notwendige Anzahl begründeter Stellungnahmen für eine „gelbe Karte“ zu erreichen. Da das Instrument den nationalen Parlamenten aber kein Vetorecht einräumt und die Kommission bis Herbst 2012 noch an einer Reaktion arbeitete, ist derzeit noch unklar, welchen Effekt der erstmalige Einsatz des neuen Instruments haben wird.²² Im Gegensatz dazu lösten auf Ebene der nationalen Parlamente der ESM und die verschiedenen Rettungspakete erhebliche Turbulenzen aus. Die Parlamente sahen sich zunehmend mit der Schwierigkeit konfrontiert, ihr Haushaltsrecht gegenüber den Beschlüssen auf europäischer Ebene zu verteidigen und nicht zu nachgeordneten Vollzugsorganen degradiert zu werden. Gleiches galt in noch stärkerem Maße für ein von den Reform- und Hilfsmaßnahmen direkt betroffenes Land wie Griechenland, dessen nationales Parlament empfindliche Einschnitte in seiner Entscheidungsfreiheit infolge der Troika-Empfehlungen hinnehmen musste.²³

Die Europäische Bürgerinitiative, eine andere Neuerung im Lissabonner Vertrag, steht den Unionsbürgern seit 1. April 2012 zur Verfügung. Die Verordnung über das neue direkt-demokratische Instrument²⁴ sieht nach einem streng formalisierten Verfahren unter anderem

16 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Kleinkrieg in Brüssel, 16.10.2011.

17 Vgl. Süddeutsche Zeitung: Merkel lässt Barroso abblitzen, 21.11.2011.

18 Vgl. Edward Burke: Europe's External Action Service: Ten steps towards a credible EU foreign policy, Policy Brief, Juli 2012, Centre for European Reform, London, www.cer.org.

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

20 Vgl. Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas, S. 3.

21 Europäische Kommission: Vorschlag für Verordnung des Rates über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit, KOM(2012) 130 endg., Brüssel, 21.03.2012.

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

23 Ebd.

die Bildung eines Bürgerausschusses und eine frühzeitige Zulässigkeitsprüfung vor, weshalb bis zur Entscheidung der Kommission über die ihr vorgelegte Initiative rund ein- einhalb Jahre vergehen können; die Kommission ist jedoch nicht verpflichtet, der Initiative überhaupt zu folgen.²⁵ Bis zum Herbst 2012 sind insgesamt neunzehn Bürgerinitiativen erfasst worden, die auf einer eigens eingerichteten Webpräsenz²⁶ in elf laufende und eine zurückgezogene Initiativen sowie sieben abgelehnte Registrierungsanträge unterteilt werden.²⁷ Die zugelassenen Initiativen reichen von Vorschlägen für eine verbesserte Mobilitätsförderung über die Ausweitung des Wahlrechts für Unionsbürger im Land ihres Wohnsitzes bis hin zur Vereinfachung der Bürgerinitiative selbst. Allerdings hat noch kein Projekt das Stadium erreicht, in dem es die erforderliche Anzahl an Unterstützungsbekundungen nachweisen kann, weshalb bislang auch keine Antwort der Kommission in Form von Schlussfolgerungen vorliegt.

Lissabonner Auswirkungen auf das Zusammenspiel zwischen Parlament und Rat

Für den Rat war das zurückliegende Jahr im Wesentlichen von drei Entwicklungen geprägt. Auf der verfahrenstechnischen Seite stand an vorderster Stelle die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, die nicht zuletzt durch das Inkrafttreten der Lissabonner Verträge zugleich ausgeweitet und enger wurde. Gleichzeitig ergab sich eine veränderte Rolle für die rotierenden Ratspräsidentschaften. Auf der inhaltlichen Seite kam dem Rat in erster Linie die Aufgabe zu, die Reformen und Rettungspakete in Reaktion auf die anhaltende Eurokrise vorzubereiten und/oder umzusetzen.²⁸

Das intensiviertere Zusammenwirken mit dem Europäischen Parlament setzte einen langfristigen Trend fort, der sich besonders deutlich in der zunehmenden Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens widerspiegelt. Das Parlament hatte seinen Anspruch auf Mitgestaltung und die Rolle als ein mit dem Rat gleichberechtigter Legislativkörper bereits früh nach Inkrafttreten der Lissabonner Verträge demonstriert, nicht zuletzt in den Verhandlungen über den EAD. Grundsätzlich hat sein gestärktes Selbstbewusstsein aber nicht zu Verzögerungen in der Gesetzgebung oder der Verfestigung von Konfliktlinien geführt. Vielmehr begegneten sich Rat und Parlament konstruktiv auf Augenhöhe. Dabei bedienten sie sich häufig dem Mittel der informellen Aushandlung von umstrittenen Vorhaben, sodass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren bis auf wenige Ausnahmen nach „Erster Lesung“ beendet werden konnte.²⁹ Mit dem informellen Verhandlungsstil und dem Schnüren von Paketlösungen wurde ein klassisches Instrumentarium des Rats auf die Verhandlung mit dem Parlament übertragen. Dieser Schritt birgt allerdings Gefahren,

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

25 Vgl. Rudolf Hrbek: Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungsssystem, in: *integration* 1/2012, S. 35-50.

26 <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=de>.

27 Die Ablehnung der Registrierung ist möglich, wenn der Vorschlag den Bedingungen unter Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung nicht entspricht. Das Projekt darf z.B. nicht offenkundig außerhalb des Kompetenzrahmens der Kommission liegen oder „gegen die Werte der Union“ verstoßen. Vgl. Verordnung 211/2011 über die Bürgerinitiative.

28 Vgl. Nicolai von Ondarza: Rat der Europäischen Union, in diesem Band.

29 Ebd., insbesondere Grafik 1.

unter anderem in Hinblick auf Transparenzkriterien, und stößt innerhalb des Parlaments nicht nur auf Zustimmung.³⁰

Mit Blick auf die institutionelle Machtverteilung zeigt sich, dass den Ratspräsidentenschaften im politischen Geschäft mittlerweile eine stark veränderte Rolle zukommt. Die Wucht der europäischen Wirtschafts- und Finanzkrise einerseits und die Lissabonner Innovationen des ständigen Präsidenten des Europäischen Rats und der Hohen Vertreterin andererseits begrenzten die Möglichkeit zur Agenda-Setzung. Schließlich haben diese neuen Akteure die Führungsverantwortungen im Europäischen Rat und im Rat für Auswärtige Angelegenheiten von den Ratspräsidentenschaften übernommen. So blieb den rotierenden Präsidentenschaften zwar die wichtige Kompromissuche mit dem Parlament, doch ist die Entwicklung zu einem Dienstleister und der damit verbundene Bedeutungsverlust nicht zu übersehen.³¹ Dieser generelle Trend kann durch „schwache“ Präsidentenschaften oder Präsidentenschaften von Mitgliedern außerhalb der Eurozone noch verstärkt werden.

Im Gebiet der wirtschaftspolitischen Steuerung fiel dem Rat im Zusammenwirken mit Parlament, Kommission und/oder weiteren EU-Akteuren das tägliche Krisenmanagement zu, sofern sich der Europäische Rat auf das Erlassen der Leitlinien beschränkte. So standen die Aktivitäten des Rats vor allem in Verbindung zum ersten Europäischen Semester und dem „Sixpack“ zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts, aber auch mit dem ESM und den Rettungspaketen für Griechenland, Irland und Portugal. Diese wurden zunächst in der Eurogruppe verhandelt, aber schließlich formal im Rat beschlossen.³²

Euro-Retter und Stichwortgeber: Die Aufwertung der Europäischen Zentralbank

Die Zentralbank, die durch die Lissabonner Verträge den Status eines EU-Organs erhalten hat, stand im abgelaufenen Jahr vor schwierigen Aufgaben. Sie musste in einer Phase größter Unsicherheit an den Finanzmärkten über Euro und Euro-Mitgliedschaft eine für alle Mitglieder der Eurozone geeignete Geldpolitik betreiben und gleichzeitig an der akuten Entschärfung der Krise mitwirken.

Die EZB ging aus dieser Phase insgesamt gestärkt hervor. Sie bewies sich nicht nur als wirksamer Krisenmanager, sondern auch als Triebfeder und Stichwortgeber in der Debatte um eine weitreichende Reform der Wirtschafts- und Währungsunion. So werden sowohl der Fiskalvertrag als auch der „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“³³ und der vom Präsidenten des Europäischen Rats vorgelegte Bericht „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“³⁴ auf Anregungen des neuen EZB-Präsidenten Draghi zurückgeführt.³⁵

Draghi hatte im November 2011 die Nachfolge von Jean-Claude Trichet angetreten und in der Folge mit einer Reihe von Entscheidungen eine grundlegende Debatte über die Rolle der EZB und das für sie angemessene Instrumentarium entfacht. Zu den besonders kontrovers diskutierten Entscheidungen gehörten das Ankaufprogramm für Staatsanleihen

30 Vgl. Schulz: Antrittsrede als Präsident des Europäischen Parlaments.

31 Vgl. Ondarza: Rat der Europäischen Union.

32 Ebd.

33 Pakt für Wachstum und Beschäftigung, Anlage zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, EUCO 76/2/12 REV 2, Brüssel, 20.07.2012.

34 Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion – Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates Herman Van Rompuy, EUCO 120/12, Brüssel, 26.06.2012.

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

und die Herabsetzung des Leitzinses auf einen historischen Tiefstand. Dabei wurde die Entscheidung, Staatsanleihen notleidender Euro-Staaten in notfalls unbegrenztem Umfang aufzukaufen, zunächst ausführlich diskutiert³⁶ und schließlich als „zu nah an einer Staatsfinanzierung durch die Notenpresse“³⁷ kritisiert. Darüber hinaus erwies sich die Rolle der Zentralbank bei der mit dem Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Kommission gemeinsam durchgeführten Beurteilung der Reform- und Konsolidierungsmaßnahmen in Griechenland, Irland und Portugal als umstritten. Die Einbeziehung der EZB in Rettungsmaßnahmen führte zu Kritik, die an der vermeintlichen Verquickung geldpolitischer Entscheidungen mit fiskalpolitischen Auflagen für die Krisenländer Anstoß nahm.³⁸

In diesem unruhigen Fahrwasser gelang es der Zentralbank ihren Einfluss in Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern im politischen System der EU zu nutzen und auszubauen. Mal positionierte sie sich im Rahmen der Troika oder im Bereich der Finanzmarktunion gemeinsam mit der Europäischen Kommission, mal arbeitete Draghi zusammen mit Merkel, Hollande und Monti an der Beruhigung der Märkte. Zuletzt zeigte sich die Aufwertung der EZB klar in der Diskussion um die Bankenaufsicht, die schließlich ihr übertragen wurde und einen beachtlichen Kompetenzzugewinn bedeutet.³⁹

Rivalität zwischen den Institutionen und die Szenarien des institutionellen Gleichgewichts

Die neue Architektur des Lissabonner Vertrags ist im vergangenen Jahr einem Härtestest unterzogen worden. Die politischen Akteure haben nach Lösungsansätzen für die Wirtschafts- und Finanzkrise in der EU gesucht und sind innerhalb, an der Grenze und außerhalb des rechtlichen Vertragsrahmens fündig geworden. Diese Entwicklung und die neu entfachte Debatte um eine substantielle Weiterentwicklung der EU – oder bestimmter Teile in Form eines Kerneuropas – zeigt einmal mehr, dass das politische System der EU weder statisch noch stabil ist. Vielmehr unterliegen sowohl der institutionelle Aufbau als auch die Ausgestaltung im Sinne einer institutionellen Machtbalance kontinuierlichem Wandel.

Mit Blick auf die eingangs skizzierten Szenarien zu inter-institutionellem Zusammenspiel und Gleichgewicht führen die zentralen Beschlüsse des Europäischen Rats zu der Frage nach seiner Position im europäischen Integrationsgefüge. Auf den ersten Blick legt sein Wirken den Schluss nah, dass sich das Machtzentrum mit den Lissabonner Verträgen und mit dem Einsetzen der Krise nachhaltig in seine Richtung verschoben hat. Wie in Szenario 1 beschrieben, treffen die höchsten politischen Vertreter im Europäischen Rat die wichtigsten Entscheidungen zur Krisenbewältigung, während supranationale Organe nur nachgeordnet oder gar nicht beteiligt werden. Die Bedeutung des Europäischen Rats ist auch insofern weiter gestiegen, als die Staats- und Regierungschefs verstärkt Initiativen zur Gesetzgebung informell anstießen.⁴⁰ Sie verteidigen auf diese Weise ihre nationalstaatliche Souveränität gegenüber den Unionsorganen und dirigieren die Geschicke als „Prinzipal“

36 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Heftiger Streit um die Rolle der EZB, 11.11.2011.

37 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Bundesbankpräsident Weidmann: „Notenbankfinanzierung kann süchtig machen“, 26.08.2012.

38 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Abgeordnete üben harte Kritik an Draghi, 24.10.2012.

39 Vgl. Selmayr: Europäische Zentralbank.

40 Vgl. Ondarza: Rat der Europäischen Union.

von der Spitze des EU-Systems, in dem anderen Institutionen nur die Rolle beauftragter „Agenten“ bleibt.⁴¹

Bei genauerem Hinsehen findet in den Beschlüssen des Europäischen Rats jedoch auch die Tendenz Ausdruck, die Kompetenzen der supranationalen Institutionen im Sinne einer föderalen Struktur zu erweitern, um die bereits vorgenommenen Vergemeinschaftungsschritte zu schützen und langfristige Lösungen an die Stelle kurzfristiger Notfallmaßnahmen zu setzen. Die Kontrollrechte der Europäischen Kommission im Fall des Europäischen Semesters und der Europäischen Zentralbank im Fall der Bankenaufsicht belegen diesen Trend. Dabei ist es nicht ausgeschlossen, dass die langfristigen Lösungen – ggf. über den Umweg der differenzierten Integration – die klassische Form der Gemeinschaftsmethode, wie sie sich in Szenario 2 wiederfindet, annehmen. Die erstmals seit vielen Jahren wieder pünktlich erfolgte Einigung zwischen Rat und Parlament über den nächsten Haushalt im November 2011 und die erheblich ausgeweitete und gleichzeitig verbesserte Zusammenarbeit im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens belegen, dass Szenario 2 eine zentrale, wenn auch in Krisenzeiten oft übersehene Realität im EU-System ist.

Im Gegensatz dazu lässt sich eine ausgeprägte Konkurrenzsituation zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat wie in Szenario 3 umschrieben im derzeitigen inter-institutionellen Zusammenspiel nicht beobachten. Der seitens des Parlaments geäußerte Unmut über die im „Brüsseler Kämmerlein“ getroffenen Regierungsverabredungen⁴² und die Profilierung der Europäischen Kommission gegenüber dem Europäischen Rat deuten an, dass eine Störung der institutionellen Balance wahrgenommen wird. Allerdings scheint das Parlament auch bei Unterstützung durch die Kommission unter den aktuellen Umständen einer ernsthaften und direkten Herausforderung des Europäischen Rats nicht fähig. Dass die derzeitige Konfiguration des EU-Systems auch Akzeptanzprobleme verstärken kann, brachte der neue Präsident des Europäischen Parlaments Martin Schulz zum Ausdruck: „Das Ergebnis einer parlamentarisch unzureichend legitimierten Politik wird von den Bürgern als Diktat aus Brüssel empfunden.“⁴³

Vor diesem Hintergrund lässt sich schließlich die parallele Entwicklung der ersten beiden Szenarien und eine damit verbundene Ko-Evolution verschiedener Rechtskonstruktionen konstatieren. Die Reformvorschläge zur Wirtschaftspolitik und zur fiskalpolitischen Disziplin liegen auf dem Führungspult der Staats- und Regierungschefs, die Lösungsansätze in gemeinsamer oder notfalls differenzierter Form erarbeiten. Währenddessen betreiben die Gemeinschaftsorgane ein verbessertes Zusammenspiel im Alltagsgeschäft. Nach Überwindung der Krise muss sich zeigen, ob sich die dominante Position des Europäischen Rats zugunsten einer symmetrischeren Machtverteilung auflöst, wie sie in der aktuellen Debatte um die Weiterentwicklung der EU diskutiert wird.

Weiterführende Literatur

Rudolf Hrbek: Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem, in: *Integration* 1/2012, S. 35-50.

Tobias Kunstein und Wolfgang Wessels: Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselentscheidungen, in: *Integration* 4/2011, S. 308-322.

41 Vgl. Brincker / Wessels: Europäischer Rat.

42 Schulz: Antrittsrede als Präsident des Europäischen Parlaments.

43 Ebd.

Europäisches Parlament

Andreas Maurer

Konflikt – der zurückliegende Zeitraum 2011/2012 lässt sich mit Blick auf das Europäische Parlament (EP) recht treffend mit diesem einen Wort umschreiben. Wer nun aber denkt, es handele sich nur um eine Neuauflage interinstitutioneller Auslotungskämpfe um die vertraglich gesetzten Macht- und Verantwortungsdispositive, bilanziert zu kurz. Zwar tritt das Parlament seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages häufig und vehement als ein um institutionelle Interessen bemühter Akteur auf. Aber den Hintergrund bilden im Unterschied zu ähnlich gelagerten Konflikten der Zeitspanne zwischen dem Amsterdamer und dem Nizzaer Vertrag nicht alleine kompetentielle Grauzonen der Verträge, sondern in zunehmendem Maße die wiederholte Beschränkung oder offene Hinterfragung der Parlamentsrechte durch die Mitgliedstaaten und den Europäischen Rat. Die weitgehende Ausgrenzung des Parlaments aus den intergouvernementalen Verträgen zur Konsolidierung der WWU (ESM und Fiskalpakt) und die Ausschaltung des Parlaments im Legislativverfahren zur Reform des Schengener Grenzkontrollsystems bilden dabei die sichtbare Spitze eines sich verstetigenden Konfliktfelds zwischen Parlament und Staaten, das durch verklausulierte Vorschläge zur effektiven Aufspaltung des Parlaments in Abgeordnete erster und zweiter Klasse durch die politikbereichsspezifische Abschtichtung der Abstimmungsrechte nachhaltig verstärkt wird.¹ Dem von Bundeskanzlerin Merkel definierten Topos der „marktkonformen Demokratie“² setzt das Parlament dabei die – im Übrigen unmittelbar aus Artikel 10 EUV ableitbare – Perspektive der Fortentwicklung demokratiekonformer Integrationspolitiken entgegen.

Zu den Schwerpunkten der parlamentarischen Gesetzgebungsarbeit gehörten 2011 die Migrations- und Außengrenzkontrollpolitik, die Energiepolitik und – im Zuge der Aufstände und Revolutionen in Tunesien, Libyen, und Ägypten – die Internationale Abkommens-, Handels- und Entwicklungspolitik. Einige Gesetzgebungsvorhaben stießen europaweit auf große Beachtung. Darunter fallen das Gesetzgebungspaket zur wirtschaftspolitischen Steuerung („Six Pack“), die kombinierte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, und die am 11. Mai 2011 im Vermittlungsausschuss von Parlament und Rat gescheiterte Verordnung über neuartige Lebensmittel.³ Das seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages zwischen Parlament, Rat, EAD und Kommission äußerst umstrittene Paket über die Schaffung eines Finanzierungsinstrumentes für die Zusammenarbeit mit industrialisierten Ländern konnte dagegen nach

-
- 1 Vgl. etwa: Honor Mahony, Eurozone MEPs Should Have Exclusive Voting Rights, French Deputy Says, in: EU Observer, 18. Oktober 2011, <http://euobserver.com/19/113972>; Präsident des Europäischen Rates: Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Dok. Nr. EUCO 120/12, 26. Juni 2012, S. 7; „Schäuble schlägt tiefgreifende EU-Reform vor“, in: Süddeutsche Zeitung online, 16. Oktober 2012, <http://www.sueddeutsche.de/politik/europaeische-integration-schaeuble-schlaegt-tiefgreifende-eu-reform-vor-1.1497074>; Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas der Außenminister Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs, der Niederlande, Österreichs, Polens, Portugals und Spaniens, 17. September 2012, S. 7; Henning Meyer: Why we need a Eurozone Parliament, in: Social Europe Journal, 19. September 2012, <http://www.social-europe.eu/2012/09/why-we-need-a-eurozone-parliament/>.
 - 2 Vgl. Bundeskanzlerin Angela Merkel auf der Pressekonferenz am 11. September 2011, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/09/2011-09-01-merkel-coelho.html>.
 - 3 Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über neuartige Lebensmittel, KOM/2007/0872 endg. – COD 2008/0002, vom 14. Januar 2008.

Abschluss der Arbeiten des Vermittlungsausschusses im Dezember 2011 gebilligt werden.⁴ Im Hinblick auf die zustimmungspflichtigen Politiken stießen sowohl die im Februar 2011 erteilte Zustimmung des Parlaments zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des EU-Patentschutzes⁵ als auch die Ablehnung der Verlängerung des partnerschaftlichen Fischereiabkommens der EU mit Marokko⁶ auf große Aufmerksamkeit. Im Feld seiner Wahl- bzw. Kurationsfunktionen gab das Parlament eine positive Stellungnahme zur Ernennung des neuen Präsidenten der EZB ab,⁷ billigte die Ernennung der drei Vorsitzenden der neu eingerichteten europäischen Finanzaufsichtsbehörden und stimmte der Ernennung acht neuer Mitglieder des Europäischen Rechnungshofes zu. Am 25. Oktober 2012 stimmte das Parlament dann jedoch erstmalig, mit 325 zu 300 Stimmen bei 49 Enthaltungen, gegen die Nominierung des Luxemburgers Yves Mersch als Mitglied des Direktoriums der EZB. Sozialdemokraten und Grüne begründeten ihre Ablehnung damit, dass seit 2011 keine Frau mehr im EZB-Direktorium sitzt, auch unter den Präsidenten der Zentralbanken der Eurozone ausschließlich Männer sind und bis 2018 kein Wechsel im EZB-Direktorium ansteht.

Im Hinblick auf die Entwicklung der parlamentarischen Dimension des europäischen Mehrebenensystems konnten sich das EP und die nationalen Parlamente anlässlich der Konferenz der Parlamentspräsidenten und -Sprecher im April 2011 auf die Gründung der „Interparliamentary Conference for the CFSP and the CSDP“ einigen. Auf ihrer Warschauer Sitzung Ende April 2012 wurden die im Jahr zuvor nur grob umrissenen Struktur- und Verfahrensfragen ausformuliert,⁸ so dass die Sitzung in Nikosia im September 2012 schließlich auch die Geschäftsordnung dieses neuen interparlamentarischen Forums verabschieden konnte. Als „Nachfolgeorganisation“ der WEU-Versammlung löst die Konferenz auch die bisherigen Sitzungen der Konferenzen der Vorsitzenden der Auswärtigen (COFACC) und Verteidigungsausschüsse (CODACC) ab. In der bis zuletzt umstrittenen Frage der Zusammensetzung einigten sich die Parlamentspräsidenten darauf, dass die nationalen Parlamente je sechs und das EP 16 Delegierte in die Konferenz entsenden kann. Darüber hinaus sind die Parlamente der in der NATO zusammengeschlossenen Staaten sowie die Drittstaaten mit Beitrittskandidatenstatus zur EU mit jeweils 4 Beobachtern vertreten. Die Konferenz tagt im Halbjahresrhythmus unter der organisatorischen Verantwortung und dem Vorsitz der rotierenden Ratspräsidentschaft in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament. Das Sekretariat der Konferenz wird von einer Troika der Ratspräsidentschaften und dem Europäischen Parlament bereitgestellt. Eine ständige Einladung zur Teilnahme an der Konferenz ergeht an die Hohe Repräsentantin der EU für die Außen-

4 Vgl. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 1. Dezember 2011 zu dem vom Vermittlungsausschuss gebilligten gemeinsamen Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1934/2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Zusammenarbeit mit industrialisierten Ländern und Gebieten sowie mit anderen Ländern und Gebieten mit hohem Einkommen (PE-CONS 00056/2011 – C7-0376/2011 – 2009/0059(COD)).

5 Vgl. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Februar 2011 zu dem Entwurf für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zu einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes (05538/2011 – C7-0044/2011 – 2010/0384(NLE)).

6 Vgl. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Dezember 2011 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss eines Protokolls zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Marokko zur Festlegung der Fangmöglichkeiten und der finanziellen Gegenleistung nach dem partnerschaftlichen Fischereiabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Königreich Marokko (11226/2011 – C7-0201/2011 – 2011/0139(NLE)).

7 Vgl. Beschluss des Europäischen Parlaments vom 23. Juni 2011 über die Empfehlung des Rates zu der Ernennung des Präsidenten der Europäischen Zentralbank (10057/2011 – C7-0134/2011 – 2011/0804(NLE)).

8 Vgl. Presidency Conclusions of the Conference of Speakers of the European Union Parliaments, Warsaw, 20-21 April 2012.

und Sicherheitspolitik. Analog zur COSAC verabschiedet die Konferenz unverbindliche Schlussfolgerungen im Konsensverfahren.⁹

Veränderungen in der politischen Binnenstruktur

Im Januar 2011 zog das Parlament Zwischenbilanz seiner Siebten Legislaturperiode und wählte gemäß den ungeschriebenen Regeln der Fraktionszusammenarbeit seinen neuen Präsidenten und die Vizepräsidenten. Wie in den Wahlperioden zuvor, wurden danach auch die Ausschussvorsitze der Fraktionen neu gewählt. Martin Schulz (S&D, SPD) wurde im ersten Wahlgang mit 378 Stimmen (56,41%) der 670 anwesenden Abgeordneten zum neuen Parlamentspräsidenten gewählt. Die beiden Gegenkandidaten Diana Wallis (ALDE, Liberaldemokraten UK) und Nirj Deva (ECR, Konservative UK) erhielten 142 bzw. 141 Stimmen. Im Anschluss wählten die Abgeordneten auch die 14 VizepräsidentInnen, die gemeinsam mit dem Präsidenten das Präsidium des EP als administrativem Leitungsorgan bilden: Auf die S&D-Fraktion entfielen hierbei vier, die EVP sechs, die ALDE zwei, und die Grünen sowie die ECR jeweils ein Amt. Für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren und hierbei insbesondere die Vertretung des Parlaments in den Sitzungen des Vermittlungsausschusses zeichnen aus diesem Kreise nun Gianni Pittella (S&D), Alejo Vidal-Quadras (EVP) und Georgios Papastamkos (EVP) verantwortlich. Für die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten und die Vertretung des EP in der Konferenz der auf EU-Angelegenheiten spezialisierten Ausschüsse (COSAC) sind Miguel Ángel Martínez (S&D) und Othmar Karas (EVP) zuständig.

Neubesetzung der Führungsgremien

Im Rahmen seiner organisatorischen Runderneuerung bestätigte das Plenum zunächst die zahlenmäßige Zusammensetzung der Ausschüsse, wobei es den Macht- und Verantwortlichkeitserweiterungen des Lissabonner Vertrages zugunsten einiger Ausschüsse Rechnung trug. Daraufhin wurden vom 31. Januar bis zum 1. Februar die Vorsitzenden und ihre Stellvertreter der Ausschüsse neu gewählt.

Ausschüsse des EP in der zweiten Hälfte der 7. Wahlperiode (2012-2014)

Bezeichnung	Ordentliche Mitglieder	
	bis 1/012	ab 1/2012
Haushaltsausschuss (BUDG)	44	43
Haushaltskontrollausschuss (CONT)	29	30
Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON)	48	48
Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL)	50	49
Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI)	64	69
Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO)	39	41
Rechtsausschuss (JURI)	25	25
Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (ITRE)	55	61
Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr (TRAN)	45	47
Ausschuss für regionale Entwicklung (REGI)	49	50
Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI)	45	44
Fischereiausschuss (PECH)	24	25
Ausschuss für Kultur und Bildung (CULT)	32	31
Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE)	55	60

⁹ Vgl. Inter-Parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP), Nicosia, 9-10 September 2012: Rules of Procedure of the Interparliamentary Conference for the CFSP and the CSDP, <http://www.cyparliament2012.eu/easyconsole.cfm/id/349>.

Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO)	25	24
Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (FEMM)	35	35
Petitionsausschuss (PETI)	35	35
Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (AFET)	76	76
Unterausschuss Menschenrechte (DROI)	30	31
Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung (SEDE)	30	31
Entwicklungsausschuss (DEVE)	30	30
Ausschuss für internationalen Handel (INTA)	29	31

Die Ausschussvorsitzenden sowie ihre vier Stellvertreter wurden von den Mitgliedern des jeweiligen Ausschusses gewählt. Im Ergebnis erzielten die Fraktionen damit die folgende Ausschussvorsitzstruktur (Namen in Großbuchstaben: Neu gewählte Vorsitzende):

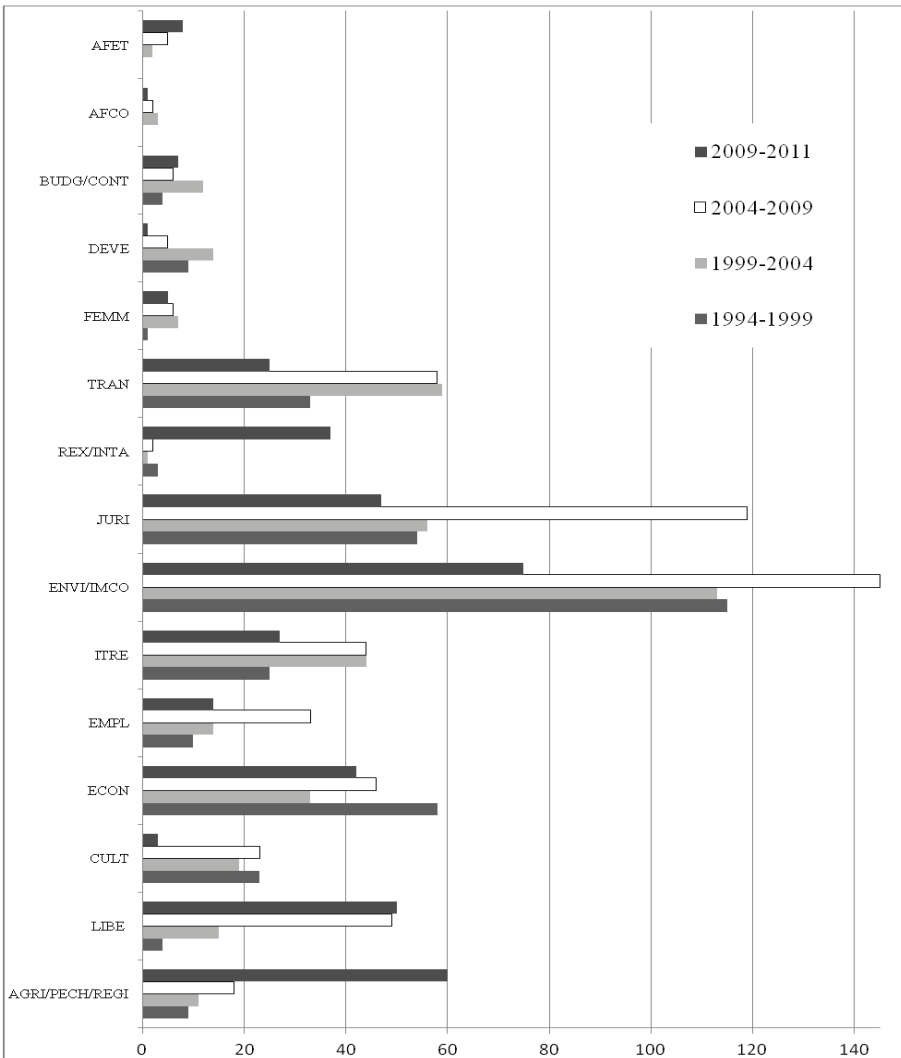
Ausschuss	Vorsitz	1. Vize	2. Vize	3. Vize	4. Vize
AFET	BROK (EVP, D)	EFD, I	S&D, RO	EVP, BU	KVEL, ES
SEDE	Danjean (EVP, F)	S&D, CY	ALDE, RO	S&D, LIT	EVP, PL
DROI	Lochbihler (Grüne, D)	EVP, PL	ALDE, BU	S&D, PL	
DEVE	Joly (Grüne, F)	EVP, F	ECR, UK	EVP, I	S&D, RO
INTA	Moreira (SPE, P)	EVP, I	ECR, UK	EVP, PL	Grüne, F
BUDG	Lamassoure (EVP, F)	S&D, D	ALDE, UK	EVP, BE	S&D, BU
CONT	THEURER (ALDE, D)	Grüne, BE	EVP, BU	S&D, PL	EVP, PL
ECON	Bowles (ALDE, UK)	EVP, ES	S&D, UK	EVP, RO	S&D, MT
EMPL	Berès (S&D, F)	ALDE, D	KVEL, PT	Grüne, D	EVP, D
ENVI	GROOTE (S&D, D)	ALDE, NL	Grüne, SE	S&D, DK	
ITRE	SARTORI (EVP, I)	S&D, I	ALDE, DK	S&D, GR	ECR, CZ
IMCO	Harbour (ECR, UK)	EVP, SF	S&D, F	EVP, I	S&D, MT
TRAN	Simpson (S&D, UK)	ECR, NL	S&D, RO	EVP, D	
REGI	Hübner (EVP, PL)	S&D, GR	EVP, D	ALDE, BG	Grüne, GR
AGRI	De Castro (S&D, I)	EVP, PL	Grüne, F	ECR, PL	ALDE, SE
PECH	MATO ADROVER (EVP, ES)	ECR, UK	EVP, F	S&D, I	
CULT	Pack (EVP, D)	Grüne, D	EFD, I	KVEL, D	ALDE, DK
JURI	Lehne (EVP, D)	S&D, AT	EVP, I	S&D, F	EVP, RO
LIBE	López Aguilar (S&D, ES)	EVP, HU	ALDE, NL	EVP, I	S&D, HU
AFCO	Casini (EVP, I)	S&D, HU	EVP, F	EFD, DK	ECR, UK
PETI	Mazzoni (EVP, I)	S&D, GR	KVEL, ES	EVP, ES	EVP, RO
FEMM	Gustafsson (KVEL, SE)	EVP, HU	S&D, PT	EVP, F	EVP, I

Die bereits 2007 festgestellte, mangelhafte Vertretung von Abgeordneten aus einigen der kleineren EU-Staaten wie Belgien, Irland oder Schweden hat sich fortgesetzt.

Gesetzgebung: Funktionsverschiebungen und Machtkämpfe mit dem Rat

Der Lissabonner Vertrag hat den seit Einführung des Mitentscheidungsverfahrens 1993 beobachtbaren Trend der stärkeren Legislativlastung einer immer größeren Zahl der Parlamentsausschüsse fortgeschrieben: Schlüsselte man die bis Dezember 2011 abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahren nach dem Kriterium der federführenden Ausschüsse auf, dann zeigt sich deutlich, dass sich der ‚Club‘ der im Schwerpunkt mit legislativen Aufgaben befassten Fachgremien seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages um den Handlungsausschuss (REX/INTA) und den Landwirtschaftsausschuss (AGRI) erweitert hat.

Auslastung der Parlamentsausschüsse im OGV (1993-2011)



Eigene Zusammenstellung auf der Basis der OEIL-Datenbank des EP.

Vor diesem Hintergrund sind die eingangs belegten Daten zum personellen Umbau der Ausschüsse nicht ohne Weiteres einsichtig. So steht einem Wachstum der Abgeordnetenzahl des ENVI-Ausschuss bei gleichbleibend hoher Legislativauslastung ein Nettoausgleich in der Umbesetzung des AGRI- und des PECH-Ausschusses gegenüber, obgleich insbesondere letzterer weitaus mehr Gesetzgebungsdossiers als vor Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages zu verarbeiten hat. Und gemessen am Referenzwert des ENVI-Ausschusses steht auch der drastische Zuwachs an Gesetzgebungsverfahren im INTA-Ausschuss in keinem sinnvollen Verhältnis zu seiner zahlenmäßigen Vergrößerung um gerade einmal zwei Abgeordnete. Die Gründe für diese Missverhältnisse liegen außerhalb der unmittelbar auf die Gesetzgebung bezogenen Arbeitsfelder. Denn insbesondere der

ENVI- und der TRAN-Ausschuss sind seit Einführung der beiden Rechtsinstrumente der Durchführungs- und der delegierten Rechtsakte mit massiven Mehrbelastungen konfrontiert, die sich vor allem in der Notwendigkeit der Kontrolle der Kommission und der ihr beigeordneten Ausschüsse im Rahmen der delegierten Rechtsakte niederschlagen. Da andererseits die Abgeordneten des prestigeträchtigen und in der Außenwahrnehmung des Parlaments „stärksten“ AFET-Ausschusses keinen Sitz aufgeben wollten, blieben die personellen Aufwertungen der anderen Ausschüsse hinter den eigenen, ursprünglich gesetzten Erwartungen zurück. Allerdings macht das Parlament die Ausschussgröße nicht alleine von ihrer Legislativauslastung abhängig. In die Größenberechnung fließen letztlich alle Funktionen des Parlaments ein. Insofern können die Abgeordneten des AFET mit ihren neuen Aufgaben im Bereich der parlamentarischen Kontrolle gegenüber der Hohen Repräsentantin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und dem ihr unterstellten Auswärtigen Dienst argumentieren. Da sie neben dem INTA- und dem DEVE-Ausschuss auch mit neuen Aufgaben in der ex-ante-Kontrolle der Kommission und des EAD im Hinblick auf deren Verhandlungen mit Drittstaaten über internationale Abkommen konfrontiert sind, läuft das Argument für eine Reduzierung der Abgeordnetenzahl des AFET ins Leere.

Spätestens zu Beginn der 8. Legislaturperiode wird sich das Parlament einer umfassenderen Reform der Ausschüsse, ihrer Aufgaben und den daraus abgeleiteten Sollstärken stellen müssen. Denn eine Erklärung dafür, warum Lobbyunternehmen und Verbandsvertreter es im Parlament relativ leicht haben, ihre Vorstellungen über die „richtige“ Verordnung über direkte Einflussnahmen auf Berichtersteller und Autoren von Änderungsanträgen unterzubringen, ist sicherlich auch in der Überfrachtung einzelner Ausschüsse mit technisch hochkomplexen Dossiers zu suchen, die von den Abgeordneten mangels Zeit und Personal nicht zufriedenstellend bearbeitet werden können. Wenn Ausschüsse und Abgeordnete die aus der Legislativmacht gewonnene Verantwortung für das Gesetzgebungoutput nicht effektiv wahrnehmen können, gewinnen diejenigen privaten, am EU-Politikzyklus interessierten und mitwirkungswilligen Akteure an Einfluss, die über die finanziellen und personellen Ressourcen verfügen, um Regeln in ihrem Sinne in Gesetzesrang zu heben.¹⁰

ACTA und Schengen

Das es auch anders geht und das Parlament durchaus im Stande ist, seine über die Zeit in Ausschüssen, Fraktionsberatungen und interfraktionellen Netzwerken abgestimmten Positionen gegen den Rat und die Mitgliedstaaten durchzusetzen, zeigen zwei Beispiele aus dem zurückliegenden Jahr: Am 4. Juli 2012 lehnte das Parlament mit der Mehrheit von 478 Stimmen gegen 39 bei 16 Enthaltungen das Abkommen zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie (ACTA) ab.¹¹ Unter dem Eindruck massiver Proteste im Internet, mehreren Massenpetitionen, Hackerangriffen und Lobbyaktivitäten hatten bereits vier der mitberatenden Ausschüsse gegen das Abkommen votiert: Am 31. Mai 2012 stimmten der LIBE-Aus-

10 Auf die seit 2009 immer wieder erhobenen Vorwürfe, das insbesondere bei der Vorlage von Änderungsanträgen unsachgemäßes und verdecktes Lobbying betrieben werde, reagierte das Parlament 2011 durch die Verabschiedung eines neuen Verhaltenskodex für seine Mitglieder, der der Geschäftsordnung des Parlaments beigefügt wurde. Darüber hinaus richteten Parlament und Kommission im Juni 2011 ein neues, gemeinsames Transparenzregister für Interessenvertreter ein.

11 Vgl. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Juli 2012 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Handelsübereinkommens zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, Australien, Kanada, Japan, der Republik Korea, den Vereinigten Mexikanischen Staaten, dem Königreich Marokko, Neuseeland, der Republik Singapur, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika (12195/2011 – C7-0027/2012 – 2011/0167(NLE)).

schuss, der ITRE-Ausschuss und der JURI-Ausschuss gegen das Abkommen. Nachdem am 4. Juli 2012 auch der Entwicklungsausschuss dieser Position folgte, votierte schließlich der federführende INTA-Ausschuss zugunsten der Empfehlung des Berichterstatters David Martin (S&D, UK) und damit gegen das Abkommen. Die Kommission versuchte dagegen bis zuletzt, den Ratifikationsstatus des Abkommens offenzuhalten, indem sie am 10. Mai 2012 den Europäischen Gerichtshof anrief, um eine Prüfung der Vereinbarkeit des Abkommens mit den Grundrechten der Europäischen Union in die Wege zu leiten. Da sich aber in der Zwischenzeit auch mehrere Regierungen der Kritik an den Abkommensverhandlungen anschlossen, kippte die Stimmung unaufhaltsam in Richtung eines definitiven „Nein“.¹²

Mit dem Abkommen, das die EU und ihre Mitgliedstaaten mit den USA, Kanada, Australien, Japan, Marokko, Neuseeland, Südkorea, der Schweiz und Singapur verhandelte, sollen internationale Standards zur Bekämpfung der Produkt- und Markenpiraterie sowie von Urheberrechtsverletzungen verbindlich werden, ohne geltende, völkerrechtliche Verträge wie das TRIPS-Abkommen infrage zu stellen. Nach ersten Vorgesprächen zwischen den USA und Japan begannen die Verhandlungen 2008 in Genf und endeten nach zwölf Verhandlungsrunden im Dezember 2010 in Sydney. Anschließend veröffentlichten die Vertragsparteien am 3. Dezember 2010 eine Vorfassung des Abkommens; die endgültige Fassung wurde schließlich Ende Mai 2011 angenommen. Der Ministerrat erließ am 16. Dezember 2011 einen Beschluss zur Unterzeichnung des Abkommens. Da ACTA auch Regeln zum Strafrecht umfasst, muss das Vertragswerk als „gemischtes Abkommen“ neben der Ratifikation des EP auch entsprechende Verfahren in allen EU-Mitgliedstaaten durchlaufen.

Das EP wurde über den INTA-Ausschuss in Anwendung der im Rahmenabkommen mit der Kommission festgehaltenen Regeln zur Information des Parlaments über internationale Abkommen und zur Weitergabe und Nutzung vertraulicher Dokumente aus internationalen Verhandlungen zunächst nur cursorisch, unmittelbar nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages allerdings fortlaufend und umfassend informiert. Die konkrete Unterrichts- und Konsultationspraxis fußte dabei auf mehreren Briefwechseln zwischen dem Vorsitzenden des INTA-Ausschusses und dem Kommissar für Internationalen Handel. In Anwendung dieser Regeln wurden die Mitglieder des Ausschusses ab 2010 systematisch über den Stand der Verhandlungen informiert und konsultiert. Selbst die Unterhändlerin der USA ließ es sich nicht nehmen, ein über zweistündiges, nichtöffentliches Briefing mit allen interessierten Abgeordneten durchzuführen, um die zwischen den USA und der EU umstrittenen Positionen zu erörtern. Die auch im Parlament immer wieder geäußerte Kritik an der Intransparenz der „Geheimverhandlungen“ trifft insofern gerade für ACTA nicht zu. Denn erstens werden internationale Verhandlungen immer unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass am Rande internationaler Klima- oder WTO-Verhandlungen öffentlichkeitswirksame NGO- und Bürgerforen durchgeführt werden; die auf den Abschluss völkerrechtlicher Verträge abzielenden Verhandlungssitzungen finden immer „in camera“ statt. Und zweitens dienen die informellen Sitzungen der Kommission nicht alleine

12 In Reaktion auf zahlreiche Massendemonstrationen gegen ACTA stoppte die polnische Regierung am 3. Februar 2012 die Ratifizierung. Nachdem das slowenische Parlament das Abkommen ratifiziert hatte, forderte Ministerpräsident Tusk die Schwesterparteien der polnischen Bürgerplattform im EP offen dazu auf, ACTA abzulehnen. Am 6. Februar 2012 wurde die ACTA-Ratifizierung auch in Tschechien ausgesetzt, nachdem „Hacker“ der Bewegung Anonymous eine Liste mit privaten Informationen über Mitglieder der Regierungspartei entwendet und tschechischen Zeitungen zugespielt hatten. Einen Tag später folgte der Ratifizierungsstopp in der Slowakei und am 9. Februar in Lettland. Am 14. Februar setzten Bulgarien, und am 15. Februar auch die Niederlande und Litauen das Ratifizierungsverfahren aus. Das Auswärtige Amt zog am 10. Februar die bereits erteilte Weisung zur Unterzeichnung des Abkommens zurück und am 9. Mai 2012 gab der Schweizer Bundesrat bekannt, ACTA vorerst nicht zu ratifizieren.

der Information der Abgeordneten über den jeweiligen Verhandlungsstand, sondern auch zur effektiven Konsultation über umstrittene Teile des Abkommens. Zwar lässt sich ohne Einsichtnahme in die Verhandlungspapiere der Kommission nicht nachweisen, ob und inwieweit Parlamentspositionen effektiv berücksichtigt wurden. Auf jeden Fall festzustellen sind aber zahlreiche Änderungen des Abkommenstextes, die seitens des Parlaments explizit gegenüber der Kommission angemahnt wurden.¹³

Die Beteiligung des EP an den Verhandlungen zum ACTA-Übereinkommen offenbart neue Defizite im Machtdreieck zwischen Parlament, Rat und Kommission: Tatsächlich hat sich die Kommission an die Regeln der Rahmenvereinbarung gehalten. Trotzdem nahm die Kritik an der angeblichen „Geheimdiplomatie“ um das Abkommen fortlaufend zu, wobei sich das EP nahezu ausschließlich gegen die Kommission wandte. Und dies, obwohl die besonders umstrittenen Abkommensabschnitte zum Strafrecht nicht von der Kommission, sondern im Namen der Mitgliedstaaten durch eine Delegation der Ratspräsidentschaft verhandelt wurden. Die daraus resultierende Vernebelung der Rechenschaftspflicht ist auch künftig immer dann wahrscheinlich, wenn internationale Abkommen Politikbereiche tangieren, die nicht in die Exklusivzuständigkeit der EU fallen. Je funktional „breiter“ internationale Abkommen angelegt und je mehr bzw. häufiger „gemischte Kompetenzen“ betroffen sind, desto stärker agieren Mitgliedstaaten bzw. die Ratspräsidentschaft als separates Verhandlungsteam, auf das die Kommission und hierüber vermittelt eben auch das EP keinen besonderen Einfluss haben. Dies trifft auf alle Übereinkünfte zu, die unter Titeln wie „Partnerschafts- und Kooperationsabkommen“ oder „Assoziierungsabkommen“ geführt werden. Zwar bestehen auch diese zu über 90% aus Vereinbarungen zur Handelspolitik. Für die Abschnitte über die politische, wissenschaftliche oder kulturelle Zusammenarbeit verhandeln aber nicht automatisch Vertreter der Kommission, sondern vom Ministerrat ernannte Verhandlungsführer der Ratspräsidentschaft oder des EAD, die nicht den Informations- und Konsultationsregeln des zwischen EP und Kommission geschlossenen Rahmenabkommens unterliegen. Abhilfe könnten zwei Reformvarianten schaffen: Erstens eine Vereinbarung zwischen EP und Rat, die die 1964 für Assoziierungsabkommen („Luns-Verfahren“)¹⁴ und 1993 für Handelsabkommen („Westerterp-Verfahren“)¹⁵ vereinbarten Informationsverfahren analog zur 2010 geschlossenen Rahmenvereinbarung zwischen EP und Kommission aktualisiert. Dieser Schritt nötigt dem Rat jedoch erhebliche Zugeständnisse ab. Und selbst wenn sich die Mitgliedstaaten zu einer solchen Reform bewegen ließen, bliebe das EP immer vom Wohlwollen des Rates abhängig. Mehr Rechtssicherheit wäre daher nur zu erreichen, wenn aus den gegenwärtig informellen Verfahren ein vertraglich verbrieftes Mitwirkungsrecht analog zu den Mandatierungsverfahren des US-Senats geschaffen würde.¹⁶ Eine solche Reform böte dann im Gegenzug auch realistische Chancen für die von Rat und Kommission angemahnte Verschärfung der Regeln über die Behandlung vertraulicher Dokumente im Parlament: Denn wäre das EP an der Verabschiedung der Verhandlungsmandate auf Augenhöhe mit dem Rat

13 Vgl. Uerpmann-Witzack, Robert (2011): „Das Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) als Prüfstein für die Demokratie in Europa“, in: Archiv des Völkerrechts, Vol. 49, Nr. 2, S. 103-123.

14 Vgl. Accord Assemblée-Parlement / Conseil sur la négociation des accords d'association ('Procédure Luns'), Procès-Verbal du Conseil des 24/25 février 1964 (1/4/64, 20 mars 1964), Doc. Nr. S 861/63 (ASS 5), S. 7.

15 Vgl. Endorsement by the Council in favour of the EP, referred to in Resolution on procedures for participation by the EP in the conclusion of trade agreements between the Community and third countries ('Westerterp-procedure'), in: ABl. 1973, Nr. C 14, 16 vom 27.3.1973; und Council Note of 16 Oct 1973, Nr. R/2641/73 (nicht veröffentlicht).

16 Vgl. hierzu etwa: US Congressional Research Service (2001): Treaties and other international agreements: The role of the United States Senate, 106th Congress, 2nd Session, S. Prt. 106-71, Washington.

beteiligt, übernehme es auch die volle Verantwortung für den weiteren Umgang hiermit. Die Koautorenschaft am Mandat würde dann auch das Parlament effektiver in die Einhaltung von Verfahren einbinden, die den berechtigten Wunsch nach Öffentlichkeit und Transparenz der EU mit dem Vertraulichkeitsgebot bei internationalen Verhandlungen versöhnt.

Die Entscheidung des Ministerrats vom 7. Juni 2012, den Verordnungsentwurf zur Einführung eines Evaluierungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands so zu ändern, dass die hierbei gewählte Rechtsgrundlage eine Mitwirkung des EP ausschließt, sorgte für heftige Kritik und führte zu einem von der Konferenz der Präsidenten des Parlaments beschlossenen, bislang nicht aufgehobenen Moratorium mehrerer Gesetzgebungsverfahren zur Reform des Schengener Systems. Hintergrund dieses Streits ist ein von der Kommission am 16. September 2011 geänderter Vorschlag für die Verordnung, den sie auf Artikel 77(2), Buchstabe e AEUV als Rechtsgrundlage stützt. Anders als von der EU-Kommission vorgeschlagen, berufen sich die Innenminister auf Artikel 70 AEUV, nach dem der Rat das Parlament lediglich ex-post informieren muss. Auf den ersten Blick geht es in der Auseinandersetzung um ein in der effektiven Umsetzung der Verordnung unbedeutendes Detail. Denn letztlich handelt es sich bei der umstrittenen Verordnung um einen eigenständigen Rechtsakt zur Einführung eines Verfahrens, über das geprüft werden soll, ob die Mitgliedstaaten ihren Schengener Verpflichtungen nachkommen. Der hierbei denkbare Fall der Feststellung schwerwiegender Mängel fungiert als Auslösemechanismus für die Ermöglichung der Ausnahmeregelungen des Schengener Grenzkodex,¹⁷ wonach ein Mitgliedstaat seine Grenzen zu einem anderem Mitgliedstaat vorübergehend schließen kann, wenn letzterer nicht in der Lage oder willens ist, seinen außengrenzpolitischen Verpflichtungen zu entsprechen.

Während der Evaluierungsmechanismus aus Sicht von Kommission und Parlament integraler Bestandteil des Schengen-Systems ist und daher analog zum Grenzkodex nach Artikel 77 AEUV begründet werden muss, stützt sich der Ministerrat auf Artikel 70 AEUV, mit dem explizit gerechtfertigt wird, Maßnahmen zur „Bewertung der Durchführung der [Justiz- und Innenpolitik der EU] durch die Behörden der Mitgliedstaaten“ autonom, gewissermaßen in Form eines spezifischen Durchführungsrechtsaktes ohne Beteiligung des Parlaments oder der Kommission zu beschließen. Auf den Inhalt des Evaluierungsmechanismus selbst wirkt sich die Änderung der Rechtsgrundlage dabei nicht aus. Die effektive Durchführung der Evaluierung sollte auch nach den Vorstellungen der Kommission durch einen speziellen Ausschuss mit Beamten aller Mitgliedstaaten erfolgen, der dann das EP nur über die Ergebnisse informiert. Stein des Anstoßes ist das Verfahren, mit dem der Evaluierungsmechanismus erstmalig im EU-Rechtskorpus festgelegt und künftig geändert werden kann: Während für Maßnahmen nach Artikel 77 AEUV das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt, beschließt der Rat die Maßnahmen nach Artikel 70 AEUV allein.

Die Verhandlungen über den Evaluierungsmechanismus gehen auf mehrere, einseitige Außerkraftsetzungen der Schengener Systemregeln durch die Mitgliedstaaten zurück. Das derzeit gültige Ausnahmeregelungssystem enthält keine klaren Vorschriften darüber, unter welchen „außergewöhnlichen Umständen“ Mitgliedstaaten vorübergehend Grenzkontrollen einrichten können und welche EU-Einrichtung diese Außerkraftsetzung kontrolliert und legitimiert. Insbesondere Griechenland und Italien schienen aus Sicht der EU-Binnenstaaten

17 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Grenzkodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), Abl. EU Nr. L 105, 13. April 2006.

Deutschland und Frankreich mit der Sicherung der Schengen-Außengrenzen überfordert und fürchteten einen Zustrom illegaler Einwanderer. Eben vor diesem Hintergrund unterbreitete die Kommission ihre Reformvorschläge:¹⁸ In der Revision des Schengener Grenzkodex werden die Ausnahmeregelungen präzisiert und eine neue Bedingung eingeführt, mit der die „Auswirkungen schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen“ als Argument zur Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen zugelassen werden sollen. Umstritten an diesem Teil des Reformpakets ist die Frage, wer im konkreten Fall darüber entscheidet, ob der Ausnahmetatbestand gegeben ist oder nicht. Die Kommission definierte in ihrem Vorschlag sich selbst als zentrale Überwachungsinstanz. Ende April 2012 wiesen Deutschland und Frankreich diesen Teil des Vorschlags brüsk zurück und schlugen vor, den Mitgliedstaaten mehr Entscheidungsfreiheit einzuräumen. Im Juni 2012 schloss sich der Innenministerrat der deutsch-französischen Position an. Da die Überarbeitung des Grenzkodex nach Artikel 77 AEUV und damit auf dem Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beschlossen wird, scheint diese Position kaum realisierbar. Denn schließlich steht das Parlament in der Frage der Umsetzung und Durchführung von EU-Recht nicht erst seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages auf der Seite der Kommission.

Unter diesen Rahmenbedingungen stellt der Ratsbeschluss zur Änderung der Rechtsgrundlage im Evaluierungsmechanismus für EP und Kommission eine Provokation dar, da er darauf hinausläuft, dass das einseitige Außerkraftsetzen des Schengener Grenzregimes weiterhin ein Spielball im Machtkampf zwischen den Mitgliedstaaten bleiben und die supranationalen Unionsorgane isoliert werden. Dabei lässt sich der Streit perspektivisch auf die Frage zuspitzen, auf welche Weise reagiert werden soll, wenn Staaten mit der Sicherung der Außengrenzen überfordert sind: Während der Ratsbeschluss auf die einseitige Machtdemonstration der Binnenstaaten setzt, wollen Parlament und Kommission die Tür in Richtung einer weiteren Supranationalisierung der Einwanderungs- und Grenzschutzpolitik offenhalten.

Unmittelbar im Anschluss an den Ratsbeschluss prüfte das Präsidium des Parlaments rechtliche Schritte gegen diese Entscheidung. Die Konferenz der Präsidenten beschloss auf ihrer Sitzung vom 14. Juni 2012 per Abstimmung mehrheitlich,¹⁹ das Verfahren über den Schengener Evaluierungsmechanismus und das Verfahren über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen von der parlamentarischen Tagesordnung abzusetzen und Gespräche (Trilogie und Vorverhandlungen) des Parlaments mit dem Rat zu fünf weiteren Dossiers auszusetzen, bis hinsichtlich des Schengener Evaluierungsmechanismus ein zufriedenstellendes Ergebnis erzielt wird: Den Vorschlag für eine Verordnung des EP und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 über den Schengener Grenzkodex und des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen Brüssel,²⁰ den Vorschlag für eine Richtlinie des EP und des Rates über Angriffe auf Informationssysteme und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2005/222/JI des Rates,²¹ die Initiative Belgiens, Bulgariens, Estlands, Spaniens, Österreichs, Sloweniens und Schwedens für eine Richtlinie des EP und des Rates über die Europäische Ermittlungsanordnung,²² sämtliche Aspekte betreffend der inneren Sicherheit im Haushaltsplan 2013, und den Vorschlag für

18 Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, KOM(2011) 560 endg., 16. September 2011.

19 Vgl. Europäisches Parlament, Protokoll, PV CPG 14.06.2012, PV\906834DE.doc PE490.790/CPG.

20 Vgl. KOM(2011) 118 endg.

21 Vgl. KOM(2010) 517 endg.

22 Vgl. Council Doc. No. 2010/0817 (COD) / 9288/10.

eine Richtlinie des EP und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität.²³

Ausblick

Mit Blick auf die weitere Reform der Wirtschafts- und Währungsunion haben die Mitgliedstaaten den von ihnen und allen Organen seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages 1993 selbst auferlegten „Maulkorb“ abgelegt. Stimmgewaltig wird heute vom „Konstruktionsfehler“ des Maastrichter Vertrages gesprochen, ohne zu bedenken, dass die verträgsändernden Regierungskonferenzen von Amsterdam, Nizza und Lissabon sowie auch der Verfassungskonvent an der 1993 vereinbarten, politisch-institutionellen Unwucht zwischen der voll supranationalisierten Währungsunion und der strikt intergouvernemental strukturierten Wirtschaftspolitik festgehalten haben. Anders: Für die konstitutionell-kompetentielle Schiefelage der WWU zeichnen nicht alleine Kohl und Mitterrand, sondern auch die nachfolgenden Politikergenerationen voll verantwortlich, die die wirtschaftsunionalen Vertragskapitel explizit durch Harmonisierungsverbote und auf andere Politikfelder ausgreifende, sanktionslose Koordinierungspolitiken verwässert haben. Die Schulden-, Banken- und Finanzkrise nötigt der EU daher nicht alleine akute Maßnahmen zu ihrer Einhegung auf, sondern offenbart auch die Anfälligkeit eines in den vergangenen 20 Jahren unangetasteten Politikfelds für externe Schocks, Finanz- und Spekulationsblasen und die immer weiter auseinanderklaffende Schere zwischen den Volkswirtschaften der EU. Über die Reformen wie das „Six-Pack“, den ESM und den Fiskalpakt hinaus diskutieren die Mitgliedstaaten und EU-Organe daher auch, wie die WWU ausbalanciert werden kann, um die Wirtschafts-, Fiskal- und Sozialpolitiken an das Integrationsniveau der Währungspolitik heranzuführen. Aus Sicht des Parlaments ist hierbei auch die EU-vertraglich gelagerte Dimension des Demokratiedefizits der WWU von Bedeutung: Denn in Titel VIII des dritten Teils des AEUV über die Wirtschafts- und Währungspolitik ist das EP lediglich in Artikel 121(6) AEUV zur prozeduralen Ausgestaltung der multilateralen Überwachungsverfahren, in Artikel 129 (3) AEUV zur Änderung bestimmter Vorschriften der EZSB- und EZB-Satzung und in Artikel 133 AEUV zum Währungsrecht über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vollwertig beteiligt. In allen anderen Bereichen sind die Parlamentsrechte dagegen auf die einfache Anhörung oder Unterrichtung beschränkt. Das Gros der Lösungsansätze zur Behebung des Demokratiedefizits der WWU zielt daher folgerichtig auf die Überführung der parlamentsschwachen Entscheidungsprozeduren in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ab.

Im Gegenzug werden hierfür aber Beschränkungen des Parlamentsstatus und dessen effektive Spaltung ins Spiel gebracht, die über die Schaffung einer Euro-Kammer bestehend aus Delegationen nationaler Parlamentarier²⁴ bis hin zur Gründung eines Euro-Parlaments reichen, das sich je zur Hälfte aus EP-Abgeordneten und nationalen Abgeordneten zusammensetzen soll.²⁵ Hiermit wird die grundsätzliche Frage aufgeworfen, ob bei Rechtsakten, die nur die Euro-Staaten betreffen, das EP oder eine andere Institution gesetzgeberisch tätig werden soll. Die von Joschka Fischer vorgeschlagene Euro-Kammer liefe auf eine parlamentarische Versammlung hinaus, die aufgrund des Wahlmodus und der hieraus resultierenden Legitimationskette mitgliedstaatlicher Abgeordneter im vorhandenen Institutionengefüge die Entscheidungsstrukturen und -prozesse des Ministerrates potentiell

23 Vgl. KOM(2011) 32 endg.

24 Vgl. Joschka Fischer, Vergesst diese EU, Die Zeit 46/2011.

25 Vgl. Michael Roth, Der Euro braucht ein Parlament, <http://michaelroth.eu/de/detail.php?rubric=EUROPA&nr=2135>.

parlamentarisiert, inhaltlich aber nur dupliziert. Die gegenwärtig fehlende, aus dem Unionsinteresse abgeleitete, demokratisch-parlamentarische Ausbalancierung des Ministerrates, würde eine solche Kammer allerdings nicht kompensieren können. Der Präsident des Europäischen Rates, Vertreter der deutschen Bundesregierung und einige der von Guido Westerwelle in der so genannten „Zukunftsgruppe“ versammelten Außenminister stellen schließlich die Idee der Begrenzung der abstimmungsberechtigten Europaabgeordneten auf die Abgeordneten aus den Euro-Mitgliedstaaten zur Diskussion. Gegen dieses Konzept spricht, dass das EP nach Artikel 14 EUV die Vertretung der Unionsbürger und nicht der Mitgliedstaaten ist. Seinen unmittelbaren Niederschlag findet dies im Europawahlrecht, nach dem dieses jede/r Unionsbürger/in unabhängig von der Staatsangehörigkeit im Land des jeweiligen Wohnsitzes ausüben kann. Und innerhalb des Parlaments handeln die Europaabgeordneten – seit 1952! – in politischen Fraktionen und führen ihre Beratungen dementsprechend nicht entlang mitgliedstaatlicher Interessenlagen, sondern entsprechend des Wählerauftrags im Unionsinteresse. Die Idee der Ausgründung eines Euro-Zonen-Parlaments im EP steht schließlich der Konstruktion der Währungsunion selbst entgegen. Der Euro ist die Währung der Union und nicht der Euro-Zone. Mit Ausnahme Großbritanniens und Dänemarks, für die seit 1993 ein Opt-out gilt, sind alle EU-Staaten auf die Teilnahme an der dritten Stufe der Währungsunion verpflichtet. Insofern wird auch jede Form der Rechtsetzung, die auf den Euro-Raum abzielt, immer im Unionsinteresse wahrgenommen. Die Realisierung des Vorschlags hätte außerdem massive Konsequenzen für den inneren Zusammenhalt des EP. Denn von der Qualifizierung des Abstimmungsrechts wären alle Abgeordneten unabhängig davon betroffen, ob sie als Abstimmungsberechtigte einer Fraktion angehören, die sich für oder gegen die Teilnahme „ihres“ Mitgliedstaates an der Währungsunion ausspricht. Die derart gestaltete Diskriminierung der Abgeordneten würde wahrscheinlich Sanktionen und Kompensationsgeschäfte innerhalb der Parlamentsfraktionen induzieren, die sich auf die Entscheidungspräferenzen zu Politikbereichen jenseits der WWU auswirken würden. Die Protagonisten des Vorschlags sind also gefragt, ob und gegebenenfalls wie sie die vom Bundesverfassungsgericht 1979 definierte „Integrationsfunktion“²⁶ des EP aufrechterhalten wollen, oder ob und warum sie es darauf anlegen, über den Hebel der Parlamentsspaltung einen Keil in die EU zu treiben, der auf die Sezession der Euro-Zone hinausläuft.

Weiterführende Literatur

- Gabriele Abels/Annegret Eppler (Hrsg.): Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktion von Parlamenten im politischen System der EU, Baden-Baden 2011.
- Olivier Costa/Renaud Dehousse/Aneta Trakalova: Codecision and „early agreements“. An improvement or a subversion of the legislative procedure?, Notre Europe, Paper Nr. 84, Paris 2012.
- Rory Costello/Jacques Thomassen/Martin Rosema: European Parliament Elections and Political Representation: Policy Congruence between Voters and Parties, in: West European Politics, Nr. 6/2012, S. 1226-1248.
- Andreas Maurer: Parlamente in der EU, Stuttgart/Wien 2012.
- Roger Scully/Simon Hix/David M. Farrell: National or European Parliamentarians? Evidence from a New Survey of the Members of the European Parliament, in: Journal of Common Market Studies, Nr. 4/2012, S. 670-683.
- Robert Uerpmann-Wittzack: Das Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) als Prüfstein für die Demokratie in Europa, in: Archiv des Völkerrechts, Nr. 2/2011, S. 103-123.
- Sofia Vasilopoulou/Katjana Gattermann: Matching policy preferences: the linkage between voters and MEPs, in: Journal of European Public Policy, Nr. 1/2012, S. 1-20.

26 Vgl. BVerfGE 51, 222: Beschluß des Zweiten Senats vom 22. Mai 1979 -- 2 BvR 193, 197/79 -- in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde 1. - 2 BvR 193/79 -, 2. - BvR 197/79 - gegen § 2 Abs. 6 des Gesetzes über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz – EuWG) vom 16. Juni 1978 (BGBl. I S. 709), Rz. 69.

Europäischer Rat

Gesa-Stefanie Brincker / Wolfgang Wessels

Noch stärker als in den Jahren zuvor ist der Europäische Rat zur zentralen Arena europäischer Politik geworden. Die Staats- und Regierungschef der Europäischen Union haben in ihrer Institution in vier offiziellen und drei informellen Sitzungen bzw. zum Teil in Treffen des so genannten ‚Euro-Gipfel‘¹, bestehend aus den Mitgliedern des Eurowährungsgebiets, Entscheidungen und Abkommen mit erheblicher Langzeitwirkung auf die beteiligten oder betroffenen Staaten und deren Parlamente getroffen.

Die Sitzungen waren teilweise von dramatischen Nachtsitzungen bis 5 Uhr morgens mit tiefen Kontroversen geprägt.² Für einige Gipfelteilnehmer führten die Beschlüsse indirekt zum Verlust ihrer Regierungsverantwortung durch nationale Wahlen – Ausdruck verärgelter Bürgerinnen und Bürger bzw. durch Ablösung im Amt.³ Die Anzahl und Dauer der Sitzungen machen deutlich, dass die Staats- und Regierungschefs erhebliche Schwierigkeiten hatten, einen passenden Weg aus der Eurokrise und für die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zu finden. Der „Puls der Finanzmärkte“ erzeugte einen Zeitdruck, der die sonst übliche, längerfristige Aushandlung europäischer Kompromisse unmöglich machte. Grundsätzlich sind die Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs damit oft kurzfristige Reaktionen auf die Finanzkrise und insgesamt weiterhin umstritten. Sie zeigen häufig nur eine aufschiebende Wirkung. Dabei gehen jedoch die damit verbundenen institutionellen Neuerungen in Richtung einer „Transformation des Regierens in der Wirtschaftssäule, die sich als Grundgerüst einer Europäischen Wirtschaftsregierung interpretieren lässt.“⁴ Bedeutende Beschlüsse waren die Einigung auf den permanenten Europäischen Rettungsschirm (European Stability Mechanism, ESM), die institutionellen Anpassungen für die Euro-Gruppe sowie die Unterzeichnung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (SKS-Vertrag, ‚Fiskalpakt‘ oder Fiskalvertrag).⁵

Die Mitglieder des Europäischen Rats gaben Präsident Herman Van Rompuy eine zweite und letzte Amtszeit bis zum 30. November 2014.⁶ Zwar agiert er leise und im Hintergrund, doch ist es ihm gelungen, dem neu geschaffenen Amt eine gewisse Sichtbarkeit zu geben. Als erfolgreicher Vermittler zwischen den Regierungen der 27 EU-Mitgliedstaaten hat er den Europäischen Rat als Institution gestärkt.⁷ Um dem Ziel einer „echten Wirtschafts- und Währungsunion“ näher zu kommen, eröffnete Van Rompuy dem Europä-

1 Im Zeitraum 2011/2012 haben zeitnah zu den Sitzungen des Europäischen Rats formelle oder informelle ‚Euro-Gipfel‘ stattgefunden (siehe Tabelle).

2 Beispielsweise auf dem Sommer-Gipfel der Mitglieder des Eurowährungsgebiets am 29. Juni 2012 in Brüssel.

3 So geschehen in der Slowakei, Spanien, Griechenland und Italien.

4 Vgl. Kunstein, Tobias/Wessels, Wolfgang: Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselentscheidungen, in: *integration* 4/2011, S. 308-322, hier: S. 322.

5 Aufgrund der Weigerung des Vereinigten Königreichs und Tschechiens, sich an dem Fiskalvertrag zu beteiligen, handelt es sich bislang nur um einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen 25 der EU-Mitgliedstaaten.

6 Vgl. *Europäischer Rat: Schlussfolgerungen*, 1./2. März 2012, S. 15.

7 Vgl. Schwarzer, Daniela: The euro area crisis, shifting power relations and institutional change in the EU, in: *Global Policy Special Issue: Changing the European debate. Inaugural Dahrendorf Symposium* (im Erscheinen).

ischen Rat seine „Vision einer stabilen und wohlhabenden WWU“⁸, welche in den nächsten 10 Jahren anhand seiner Vorschläge zu verwirklichen sei.

Zudem wurde Van Rompuy zum Präsidenten der ‚Euro-Gipfel‘ ernannt. Die Eurozone einigte sich auf eine neue Arbeitsweise, wonach künftig regelmäßige Sitzungen der 17 beteiligten Regierungen unter Leitung des Präsidenten stattfinden. Dieser soll sich eng mit dem EU-Ratspräsidenten und dem EU-Kommissionspräsidenten abstimmen. Nachhaltig wirkt die Strategie der Eurowährungsgebiet-Mitglieder (Euro-Gruppe)⁹, eine neue institutionelle Struktur um den Euro-Gipfel aufzubauen (siehe Grafik). So gibt es mittlerweile zu jeder Sitzung des Europäischen Rats einen zeitnahen Euro-Gipfel.¹⁰ Zur Besänftigung der Nicht-Euro-Staaten, welche einen Ausschluss von wichtigen Entscheidungsprozessen fürchten könnten, bekräftigte der Europäische Rat, dass „Kohärenz zwischen den Maßnahmen des Euro-Währungsgebiets und denen der Europäischen Union bestehen muss“¹¹.

Tabelle 1: Termine Europäischer Rat sowie „Euro-Gipfel“ in 2011/2012

21. Juni 2011	Sitzung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Eurowährungsgebiets („Euro-Gipfel“)
23. Oktober 2011	Sitzung Europäischer Rat
26. Oktober 2011	Informelles Treffen des Europäischen Rats und „Euro-Gipfel“
9. Dezember 2011	Sitzung Europäischer Rat und „Euro-Gipfel“
30. Januar 2012	Informelles Treffen des Europäischen Rats und Informelles Treffen der Euro-Mitglieder
1./2. März 2012	Sitzung Europäischer Rat und „Euro-Gipfel“
23. Mai 2012	Informelles Treffen des Europäischen Rats
28./29. Juni 2012	Sitzung Europäischer Rat und „Euro-Gipfel“

Quelle: Website des Europäischen Rats, eigene Zusammenstellung.

Die Kritik an den europäischen Institutionen und den Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs wächst mit der zunehmenden Bedeutung ihrer Beschlüsse, welche der frisch gewählte europäische Parlamentspräsident Martin Schulz als „in Brüsseler Kämmerlein getroffene Regierungsverabredungen“ bezeichnete. Das Resultat sei, so warnte Schulz, dass die „parlamentarisch unzureichend legitimierte Politik von den Bürgern als Diktat aus Brüssel empfunden“ werde.¹² Berichtet wird auch, dass Schulz in seiner kurzen Darstellung der Europäischen Parlaments-Positionen zu den Entscheidungen des Europäischen Rats eine intensive Diskussion auslöste, insbesondere zur Frage des mehrjährigen Finanzrahmens.¹³

8 Vgl. Bericht des Präsidenten des Europäischen Rats Herman Van Rompuy: Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Brüssel 26. Juni 2012, hier: S. 3.

9 Die Gruppe findet erstmals in Protokoll 14 des Vertrags von Lissabon Erwähnung.

10 Dies ist seit Oktober 2011 der Fall (siehe Tabelle). Einzige Ausnahme war die kurzfristig einberufene, informelle Sitzung (im Rahmen eines Abendessens) der Staats- und Regierungschefs im Mai 2012. Grundsätzlich beschloss der Europäische Rat, dass ein Euro-Gipfel mindestens zwei Mal pro Jahr im Anschluss an den Europäischen Rat stattfinden solle (Vgl. Erklärung der Staats- und Regierungschefs, 26. Oktober 2011, S. 7f.)

11 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 23. Oktober 2011, S. 5.

12 Vgl. Antrittsrede von Martin Schulz nach seiner Wahl zum Präsidenten des Europäischen Parlaments, Straßburg 17. Januar 2012.

13 Im Vertrag von Lissabon lautet es dazu: der Rat „beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird.“ (Artikel 312 (2) AEUV).

Übersicht wichtiger Themen des Europäischen Rats (Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, Oktober 2011 bis Juni 2012)¹⁴

- **Finanzen, Euro, Wirtschaft und Binnenmarkt**

Strategie Europa 2020: Fortführung bereits beschlossener Maßnahmen

Europäisches Semester: Fortsetzung unter Kontrolle der Europäischen Kommission

Euro-Plus-Pakt: Prüfung der nationalen Anstrengungen zur Erreichung des Pakts

ESM: Der Europäische Stabilitätsmechanismus wird als Teil des ständigen Rettungsschirms langfristig den Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) ablösen; Änderung Art. 136 AEUV.

Bankensektor und Finanzmarktregulierung: Forderung der Annahme weiterer Gesetzgebungsvorschläge (Verschärfung der Vorschriften im Finanzsektor, Einlagensicherungssysteme etc.) sowie einer Umsetzung des Bankenpakets und Basel III

Pakt für Wachstum und Beschäftigung: Festlegung der Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten und des notwendigen „Beitrags der Europäischen Politik“

Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung („Fiskalpakt“ oder Fiskalvertrag): Unterzeichnung durch 25 EU-Mitgliedstaaten, darunter 10 Nicht-Euro-Staaten

Externe Wirtschaftspolitik und G-20: Beschluss über Zielsetzungen, die weiter greifen sollen als die Doha-Runde, sowie über eine umfassende Investitionspolitik in EU-Nachbarschaft; Formulierung der EU-Prioritäten für das G-20 Treffen

- **Erweiterung**

Kroatien: Unterzeichnung des Beitrittsvertrags, Beitritt zum 1. Juli 2013

Serbien und Montenegro: Beitrittsverhandlungen eröffnet

Mazedonien: Entscheidung vertagt

- **Klima- und Energiepolitik**

Klimakonferenz in Durban und Rio+20 Konferenz der VN: Vorbereitung

Energiebinnenmarkt: Vollendung bis 2015 geplant

Sicherheit von Kernkraftwerken: mehr Fortschritte angemahnt

- **Auswärtiges**

Östliche Partnerschaft: Begrüßung der Ergebnisse der zweiten Sitzung in Warschau

Südliche Nachbarschaft: Festlegung stärkerer Konditionalität; Ersuch an Europäische Kommission und Hohe Vertreterin, einen Fahrplan zur Umsetzung der EU-Politik gegenüber Ländern des südlichen Mittelmeerraumes zu erstellen

Libyen, Ägypten, Tunesien: Reaktion auf Ereignisse, Unterstützung der Demokratisierungs- und Transformationsprozesse

Syrien: Besorgnis über Lage; Verurteilung der „Menschenrechtsverletzungen“; Rücktrittsforderung an Präsident Assad; Forderung an VN-Sicherheitsrat zur Übernahme von Verantwortung; Begrüßung restriktiver Maßnahmen gegen das syrische Regime

Iran: Besorgnis über mangelnde Zusammenarbeit mit IAEO; Begrüßung restriktiver Maßnahmen; Unterstützung der E3+3 Gespräche

- **Raum für Freiheit Sicherheit und Recht**

Dublin II-Verordnung: Begrüßung der Annahme

Gemeinsames Europäisches Asylsystem: Vollendung bis Ende 2012 geplant

Schengenraum: Anerkennung der kontinuierlichen Bemühungen von Bulgarien und Rumänien, Beitritt dieser beiden EU-Staaten möglich

Dossier zu Asylpolitik und „Kampf gegen illegale Einwanderung“: Behandlung vertagt

- **Sonstiges**

Innovation und Forschung: Vollendung des Europäischen Forschungsraumes bis 2014 geplant

Mehrfähriger Finanzrahmen: Abschluss der Verhandlungen bis Ende 2012 geplant

14 Folgende Sitzungen des Europäischen Rats sind berücksichtigt: Schlussfolgerungen vom 23. Oktober 2011, 9. Dezember 2011, 1./2. März 2012, 28./29. Juni 2012; eigene Zusammenstellung.

Nach den Buchstaben der Verträge soll der Präsident zu zwei Treffen pro Halbjahr einladen, doch „wenn es die Lage erfordert, beruft der Präsident eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rates ein“ (Artikel 15 (3) EUV). Van Rompuy selbst hatte zu Beginn seiner Amtszeit angekündigt, die Sitzungshäufigkeit des Europäischen Rats deutlich zu erhöhen. Dies ist aufgrund der Krisenzeiten erneut mehrfach geschehen. Während der in der Tabelle 1 genannten vier offiziellen Tagungen und drei informellen Treffen hat der Europäische Rat neben Entscheidungen im Bereich der Wirtschaftspolitik, als erneut dominierendes Thema, weitere Vereinbarungen getroffen – so zu Erweiterungsfragen (hier unter anderem den Beitritt Kroatiens), zur Klima- und Energiepolitik sowie zur EU-Außenpolitik (hier insbesondere als Reaktion auf die Ereignisse im Nahen Osten und der Golfregion). Andere, nicht wirtschaftspolitische Themen gerieten erneut in den Hintergrund (siehe Übersicht). Die Vielfalt der Beschlüsse des Europäischen Rats insgesamt reicht von der Vorbereitung internationaler Konferenzen (G-20, Klimakonferenz, Rio+20-Konferenz) bis hin zu einer Vielzahl außenpolitischer Themen. Insbesondere der sich verschärfende, fortdauernde Konflikt in Syrien und das Dauerthema Atomprogramm des Iran machten Erklärungen des Europäischen Rats notwendig.

Daneben verweisen die Schlussfolgerungen im Juni 2012 auf die Eigenmittelhöhe und den mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2014 bis 2020. Auf Basis der Vorbereitungen durch die dänische Präsidentschaft sollten die Beratungen unter zyprischem Vorsitz bis Ende 2012 abgeschlossen werden. Dabei lag der Fokus erneut auch hier auf wirtschaftspolitischen Elementen. So betonte beispielsweise die zyprische EU-Ratspräsidentschaft, dass in erster Linie ein effizienteres Budget entscheidend sei, das nachhaltiges Wirtschaftswachstum, eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit und gesteigerte Beschäftigungszahlen innerhalb der Union unterstützen solle.¹⁵

Fokus auf Eurokrise sowie Institutionen und Verfahren zum Regieren in der Eurozone

Die aus der Finanz- und Wirtschaftskrise folgende, nunmehr seit 2009 andauernde Staatsschuldenkrise hat die EU-Mitgliedstaaten vor erhebliche Probleme gestellt. Die daraus resultierende, notwendige Sitzungshäufigkeit des Europäischen Rats hat wiederum dessen Rolle als zentraler Akteur im EU-Institutionengefüge gestärkt. Die von den Staats- und Regierungschefs seitdem gefassten Beschlüsse lassen zudem eine bedeutende Neugestaltung der WWU erkennen, welche entscheidende Auswirkungen auf alle Institutionen der Europäischen Union haben wird.¹⁶

Die zahlreichen Treffen der Staats- und Regierungschefs wurden wie gewohnt in Einzelgesprächen des Präsidenten Van Rompuy mit den EU-Regierungen vorbereitet, verstärkt durch ergänzende Treffen – so etwa von den Regierungen Deutschlands und Frankreichs, seit Mai 2012 unter Führung des neuen Staatspräsidenten François Hollande,¹⁷ oder durch bi- bzw. trilaterale Gespräche (beispielsweise mit dem ehemaligen griechischen Premierminister Giorgos Papandreou und seinem Nachfolger Lucas Papademos oder dem neuen italienischen Premierminister Mario Monti). Zudem hat die Gruppe der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets im Rahmen ihrer Sitzungen erneut entscheidende Weichenstel-

15 Vgl. Programm der Zyprischen EU-Ratspräsidentschaft für den 1. Juli bis 31. Dezember 2012 (nur in Englisch verfügbar), S. 1.

16 Vgl. Kunstein/Wessels 2011, S. 308.

lungen 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 hybriden¹⁸ Wirtschaftsregierung für die gesamte EU weiterentwickeln könnte. Wie bei dem Verhältnis des ECOFIN-Rats zu dem der Finanzminister der Eurozone könnte der Europäische Rat damit zumindest in diesem Politikfeld zu einem nachgeordneten Gremium werden. Einen Beleg dafür liefern die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, die mittlerweile häufig nur noch einen Verweis auf die Erklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets enthalten, nicht jedoch die konkreten Inhalte zu fiskalpolitischen Punkten.¹⁹ Da die Gipfel der Euro-Staaten mittlerweile am selben Tag wie jene des Europäischen Rats stattfinden ist größte inhaltliche Synergie und eine direkte Beschlussfassung durch alle 27 Staats- und Regierungschefs möglich.

Der Wunsch der Staats- und Regierungschefs nach einer Wirtschaftsregierung („economic governance“²⁰) ist in diesem Kontext ein bemerkenswerter Aspekt. Denn mittlerweile ist die mögliche Entstehung einer unvollständigen Wirtschaftsregierung, gebildet aus den Mitgliedern der Euro-Mitgliedstaaten, die so genannten ‚Euro-Gipfel‘, zu beobachten. Im Oktober 2011 beschloss der Euro-Gipfel dazu die folgenden Neuerungen. Die Euro-Gipfel sollen zukünftig mindestens zwei Mal jährlich stattfinden, der Kommissionspräsident nimmt daran teil. Der Präsident des Europäischen Parlaments kann zu den Sitzungen eingeladen werden, ist jedoch im Gegensatz zum Kommissionspräsidenten kein festes Mitglied der Euro-Gipfel. Die Gipfel sollen von der Arbeitsgruppe „Euro-Gruppe“ sowie einer ständigen Unterarbeitsgruppe, die sich aus Stellvertretern und Vertretern der Finanzminister zusammensetzt, vorbereitet werden. Den Vorsitz in der Arbeitsgruppe „Euro-Gruppe“ wird ein Vollzeit-Vorsitzender mit Sitz in Brüssel wahrnehmen. Der Euro-Gipfel selbst verpflichtet sich, „eine eindeutige Abgrenzung der Verantwortungsbereiche und der Berichtspflichten des Euro-Gipfels, der Euro-Gruppe und der Vorbereitungsgruppen“²¹ vorzunehmen. „Die Tagungen des Euro-Gipfels dienen dazu, strategische Orientierungen für die Steuerung der Wirtschaftspolitik und für mehr Wettbewerbsfähigkeit und größere Konvergenz im Euro-Währungsgebiet festzulegen.“²² Institutionell bedeuten die Verstärkung der Euro-Gipfel sowie der administrative Unterbau eine bedeutende Reform. Diese Form der differenzierten Integration kann als Einteilung in Richtung eines Kern-europa interpretiert werden.²³

17 In diesem Kontext sei darauf verwiesen, dass anfängliche Differenzen zwischen der deutschen und neuen französischen Regierung weniger stark ausfielen als zunächst angenommen. Hollandes Forderungen während des französischen Präsidentschaftswahlkampfes nach einer Neuverhandlung des Fiskalpakts und Nichteinführung einer Schuldenbremse stießen beim Europäischen Rat „auf Unverständnis“. (Vgl. Demesmay, Claire: Die Kunst des Seiltanzes. François Hollande erprobt einen neuen Regierungsstil in Frankreich. DGAP Analyse kompakt, Nr. 6, August 2012, S. 4.)

18 Zum Europäischen Rat mit „hybrid nature“ siehe: Hoscheit, Jean-Marc und Wessels, Wolfgang: Introduction, in: dies. (Hrsg.): The European Council 1974-1986: Evaluation and Prospects, Maastricht 1988, S. 1-6.

19 Vgl. beispielsweise Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28./29. Juni 2012, S. 4 („Der Europäische Rat begrüßt die Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets vom 29. Juni 2012...“).

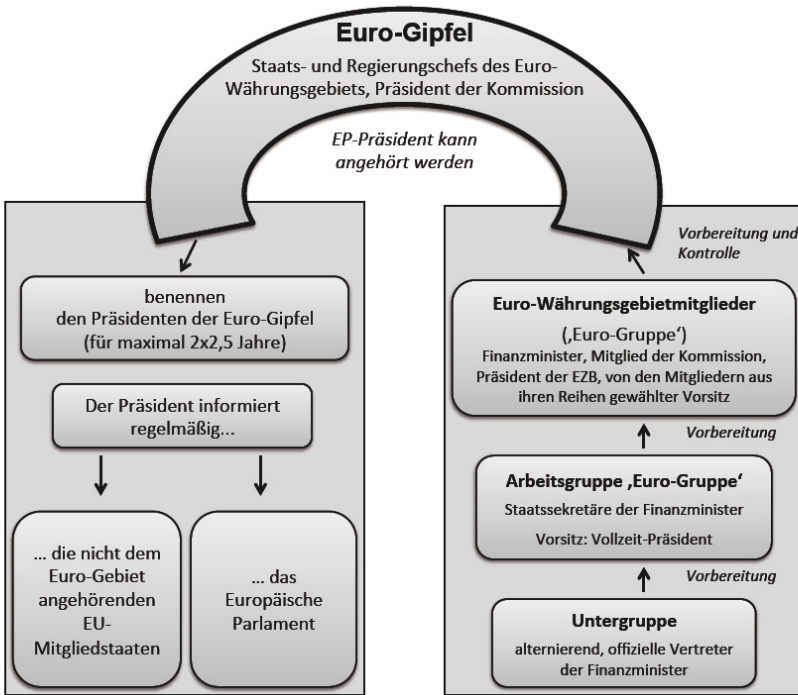
20 Siehe beispielsweise „Remarks by Herman Van Rompuy, President of the European Council, following the second meeting of the Task force on economic governance“, European Council President Press release, Brüssel, 7. Juni 2010, PCE 118/10.

21 Anlage 1 „Zehn Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euro-Währungsgebiet“ zur Erklärung des Euro-Gipfels, Brüssel, 8. November 2011, S. 12.

22 Ebd., S. 11.

Die Staats- und Regierungschefs einigten sich darauf, dass die Präsidenten beider Gremien (Europäischer Rat und Euro-Gipfel) zum gleichen Zeitpunkt und für die gleiche Dauer gewählt werden sollen. Um optimale Kohärenz zu erreichen wurde Van Rompuy für beide Positionen ausgewählt. Als Präsident des Euro-Gipfels ist er zukünftig dazu verpflichtet, alle 27 EU-Staaten über die Ergebnisse dieser Gipfel zu informieren. Die Europäische Kommission wiederum trägt „Verantwortung dafür, dass die EU-Rechtsvorschriften, einschließlich derer zum Binnenmarkt, von allen 27 Mitgliedstaaten eingehalten werden, und dass für alle Mitgliedstaaten, auch für diejenigen, die nicht am Euro teilnehmen, die gleichen Bedingungen gelten“.²⁴ Den Vorsitz der Euro-Gruppe übernahm auf Drängen zahlreicher Staats- und Regierungschefs erneut der luxemburgische Premierminister Jean-Claude Juncker, voraussichtlich jedoch nicht für die vollen zweieinhalb Jahre der üblichen Amtszeit.

Grafik: Struktur der Euro-Gipfel



Quelle: Jean Monnet Lehrstuhl Wolfgang Wessels 2012.²⁵

23 Siehe hierzu auch Piris, Jean Claude: The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?, Cambridge 2012: Cambridge University Press sowie Tekin, Funda: Differentiated Integration at Work. The Institutionalisation and Implementation of Opt-Outs from European Integration in the Area of Freedom, Security and Justice, Baden-Baden 2012: Nomos.

24 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 23. Oktober 2011, S. 5.

25 Die Grafik basiert auf den Inhalten der Erklärung des Euro-Gipfels vom 26. Oktober 2011.

Auf dem Weg zu einer ‚echten‘ Wirtschafts- und Währungsunion?

Krisenbewältigung

Die Frage, wie dem hoch verschuldeten Griechenland kurzfristig zu helfen sei, beschäftigte den Europäischen Rat erneut maßgeblich. Weitere Sorgenländer mit ebenfalls defizitären Haushalten wurden Portugal, Spanien, Italien und Zypern. Dennoch, in zum Teil ‚ad-hoc‘ Sitzungen, diskutierten die Staats- und Regierungschefs neben kurzfristigen Maßnahmen zur Bekämpfung der Symptome (Bereitstellung von Krediten, Schuldenschnitt in Griechenland)²⁶ zunehmend auch Schritte zur längerfristigen Stabilisierung und Reform der Haushalts- und Wirtschaftspolitiken in der Eurozone. Sie beschlossen, dass Griechenlands Staatshaushalt fortan von der EU-Kommission und den Euro-Länder überwacht werde. Dazu hat die ‚Task-Force für Griechenland‘ der EU-Kommission weitere Kompetenzen erhalten.²⁷

„Nachhaltig“ und „effizient“, mit diesen Schlagworten kann die Zielsetzung der Staats- und Regierungschefs für zukünftige Maßnahmen, welche die EU aus der Eurokrise führen sollen, umschrieben werden.²⁸ Als frisch wieder ernannter Präsident des Europäischen Rats bemühte sich auch Van Rompuy weiter intensiv um Lösungen zur Überwindung der Krise. Nach der Einreichung des Abschlussberichts der ‚Task-Force Wirtschaftspolitische Steuerung‘, deren Vorschläge der Europäische Rat mittels einiger Maßnahmen (so beispielsweise das ‚Six Pack‘ in 2010) berücksichtigen würde, war Van Rompuy nun vom Europäischen Rat beauftragt, „zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt [...] mit den Mitgliedern des Europäischen Rates Konsultationen über eine begrenzte Vertragsänderung zu führen, die hierzu erforderlich ist, wobei Artikel 125 AEUV (Nichtbeistandsklausel/„no bail out“-Klausel) nicht geändert würde.“²⁹ Ziel sollte es sein, den Problemen der aktuellen Krise in Europa nicht mehr nur mit brandlöschenden Maßnahmen, sondern mit dauerhaft wirkenden Schritten und Reformen zu begegnen.³⁰ Erste Vorschläge veröffentlichte Van Rompuy im Rahmen seines Jahresberichts im Juni 2012 mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“³¹.

Für die in dem Bericht genannten vier Bausteine³² hin zu einer „echten Wirtschafts- und Währungsunion“ fand sich noch keine zustimmende Mehrheit. Stattdessen folgte der Europäische Rat dem hier enthaltenen Vorschlag, bis Dezember 2012 auf den „spezifischen, zeitgebundenen Fahrplan“ zur Realisierung der WWU zu warten. Ein

26 Im Untersuchungszeitraum gehörten dazu unter anderem ein zweites Hilfspaket für Griechenland in Höhe von 130 Milliarden Euro. Zudem erklärten private Gläubiger (Banken und Versicherungen) einem Schuldenschnitt von 53,3 Prozent zuzustimmen. Der EFSF wurde damit leicht entlastet.

27 Vgl. Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets, Brüssel, 2. März, S. 2.

28 Die zyprische Regierung ergänzte diese zwei Adjektive in ihrem Motto für die EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2012 („für ein besseres Europa“; „ein effizienteres und nachhaltigeres Europa“, vgl. Programme of the Cyprus Presidency of the Council of the European Union 1 July – 31 December 2012).

29 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28./29. Oktober 2010, S. 2.

30 Für eine Darstellung der Überlegungen zur ‚economic governance‘ siehe auch Henrik Enderlein: Welche Economic Governance für Europa? Die Vorschläge zur wirtschaftspolitischen Steuerung im Euroraum, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang: Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden 2011, S. 37-44.

31 Europäischer Rat der Präsident: Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion. Bericht des Präsidenten des Europäischen Rats Herman Van Rompuy, Brüssel, 26. Juni 2012.

32 Diese vier Bausteine sind: ein integrierter Finanz-, Haushalts- und wirtschaftspolitischer Rahmen sowie die „Gewährleistung der erforderlichen demokratischen Legitimität und Rechenschaftspflicht bei der Beschlussfassung im Rahmen der WWU“.

Zwischenbericht erschien im September 2012. Die detaillierteren Berichte Van Rompuy sollen die Erklärungen der Euro-Gipfel sowie die erwarteten Vorschläge der Kommission berücksichtigen.³³

Binnenmarkt

Neben den Themenkomplexen Haushaltssanierung und Abbau der Staatsverschuldung gewann der Fokus auf den Binnenmarkt und Beschäftigungswachstum aufgrund des im Oktober 2012 bevorstehenden 20-jährigen Jubiläums zum Europäischen Binnenmarkt an Bedeutung.³⁴ So wird der Europäische Rat „bis Ende 2012 überprüfen“, welche Fortschritte bei der „Vertiefung des Binnenmarkts durch Beseitigung verbleibender Hemmnisse“ erzielt wurden.³⁵ Die „Vollendung eines gut funktionierenden digitalen Binnenmarkts [...], der der europäischen Wirtschaft neue Dynamik verleihen wird“³⁶ soll bis 2015 erzielt werden.

Wachstumsimpulse

„Wir müssen mehr tun, um Europa aus der Krise zu führen.“³⁷ Mit diesen Worten unterstrich der Europäische Rat seine Bestrebung, Lösungen zur Überwindung der Eurokrise um nationale Anstrengungen zur Förderung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu ergänzen. Verstärkt sollen Anreize für mehr Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten geschaffen werden und damit Strukturreformen, insbesondere jene der nationalen Arbeitsmärkte, befördern. Nicht zuletzt sollte mittels einer Vertragsänderung ein dauerhafter Mechanismus zur Rettung zahlungsunfähiger EU-Mitgliedsländer geschaffen werden. Die Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs mündeten dann nach einem Jahr zahlreicher formeller wie informeller Gipfelgespräche im Juni 2012 in der Einigung auf den ‚Pakt für Wachstum und Beschäftigung‘ sowie auf den ‚Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion‘ (SKS-Vertrag oder ‚Fiskalpakt‘ bzw. Fiskalvertrag). Die klare Priorität des „zweigliedrigen Ansatzes“³⁸ ist in beiden Dokumenten erkennbar. Dieser beschreibt die Verbindung von Maßnahmen zur Überwindung der Finanzkrise auf der einen, mit jenen zur Erreichung eines „nachhaltigen und beschäftigungswirksamen Wachstums“ auf der anderen Seite. Der Wachstumspakt³⁹ fasst die Diskussionen des vorangehenden Jahres sowie die einzelnen Absichtserklärungen in einem Dokument zusammen. Er gliedert sich in zwei Teile, jenen mit Schritten, die auf Ebene der Mitgliedstaaten zu erledigen sind und jenen, die als Beitrag von der Europäischen Union zur Erlangung von Wachstum und Beschäftigung zu leisten sind. Neben Kontrollinstrumenten zur Haushaltssanierung (wie dem Europäischen Semester) sollte nun mittels des Wachstumspakts ein erhöhter Gruppendruck zu mehr Eigenverantwortung und Verantwort-

33 Neben der Kommission und dem Euro-Gipfel befasste sich ein weiteres Gremium mit einer Debatte zur ‚Zukunft der EU‘. Auf Initiative des deutschen Außenminister Guido Westerwelle haben sich insgesamt 11 EU-Außenminister zu einer Zukunftsgruppe zusammengeschlossen. Nach mehreren Sitzungen wurden die Ergebnisse der Gruppe im Herbst 2012 präsentiert.

34 Der neue Oberbegriff in den Schlussfolgerungen lautet nicht mehr „Wirtschaftspolitik“ sondern „Wachstum, Investitionen und Beschäftigung“ (vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28./29. Juni 2012, S. 2ff).

35 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28./29. Juni 2012, S. 9.

36 Ebd., S. 10.

37 Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rats, 30. Januar 2012, S. 1.

38 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 1./2. März 2012, S. 1.

39 Siehe Anlage „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“, Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 28./29. Juni 2012.

tungsbewusstsein in den EU-Mitgliedstaaten beitragen. Trotz der zu tätigen Konsolidierungsanstrengungen seien zudem die Bereiche Bildung, Forschung und Innovation bevorzugt in den nationalen Haushalten zu bedenken. Weiterhin wurde eine Überprüfung der nationalen Steuersysteme sowie „die Förderung der Beschäftigung – von Frauen wie Männern –, insbesondere von jungen Menschen und Langzeitarbeitslosen (als) eine eindeutige Priorität“⁴⁰ vom Europäischen Rat angemahnt.

Zentrales Thema im Kontext Arbeitsmarktpolitik waren die in vielen Staaten der EU gravierend hohen Arbeitslosenquoten bei jungen Menschen. Dementsprechend sollten zukünftig alle Strukturreformen in Einklang mit gezielten Maßnahmen zur Förderung der schwächsten Bevölkerungsgruppen sein und die Bildungs- und Ausbildungssystemen an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes angepasst werden. Die stärkere Überwachung der nationalen Beschäftigungspläne würde zudem im Rahmen des Europäischen Semesters erfolgen. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten sollte auch die Union Maßnahmen zur Verbesserung der Situation junger Arbeitnehmer ergreifen (u.a. mittels des Programms Leonardo da Vinci, der Nutzung des ESF sowie im Rahmen der Strategie Europa 2020).⁴¹

Wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung

Bemerkenswert ist, dass die Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs keine Trennlinien entlang der Euro-Staaten oder der Verschuldungsstaaten bilden, sondern dass vielmehr großer Zuspruch der Nicht-Euro-Staaten zu den Empfehlungen der Euro-Gipfel besteht. Auch der SKS-Vertrag, ein völkerrechtlicher Vertrag, bindet unter den 25 Unterzeichnerstaaten auch 10 Nicht-Euro-Staaten. Trennlinien taten sich hingegen an anderen Stellen auf. So hatte sich beispielsweise Großbritannien durch seine Enthaltung vom Fiskalpakt innerhalb der EU isoliert. Gleichermaßen Tschechien, dessen Regierung sich kurz vor Vertragsabschluss ebenfalls weigerte, das neue Vertragswerk zu unterzeichnen.

Der eigentliche ‚Fiskalpakt‘, im Vorfeld maßgeblich diskutiert, ist nur ein Teil des Gesamtvertrags. Er beschreibt die Verpflichtung der Unterzeichner-Staaten auf einen ausgeglichenen Haushalt (wie im geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakt genannt mit einer Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5% des BIP). Weiterhin beinhaltet der SKS-Vertrag Bestimmungen zur wirtschaftspolitischen Koordinierung und Konvergenz inklusive der Überprüfung durch den Gerichtshof der Europäischen Union sowie Regelungen zur Steuerung im Euro-Währungsgebiet.⁴² Die Euro-Gipfel wurden damit, wie oben beschrieben, vertraglich institutionalisiert.

40 Europäischer Rat: Pakt für Wachstum und Beschäftigung, in: Schlussfolgerungen, 28./29. Juni, hier: S. 13.

41 Vgl. Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rats, 30. Januar 2012, S. 2.

42 Mit Blick auf die Zielsetzungen ‚Stärkung wirtschaftlicher Konvergenz‘ sowie ‚stärkere Überprüfung der Haushaltsdisziplin‘ hatten die Staats- und Regierungschefs bereits im Oktober 2011 die Möglichkeit einer Vertragsänderung diskutiert. Der SKS-Vertrag selbst entstand dann innerhalb weniger Monate zwischen Dezember 2011 und März 2012. Die rasche Unterzeichnung ist umso mehr bemerkenswert. In der Gesamtschau sind die Mitgliedstaaten mit dem Vertrag erhebliche Verpflichtungen eingegangen; in wie weit diese jedoch umgesetzt und angewandt werden, ist noch unklar. Der Vertrag hält explizit fest, dass Konflikte mit EU-Recht vermieden werden sollen, doch sehen Juristen bereits die Problematik eines ‚Vorrang des EU-Rechts‘ im Ernstfall. Dieser Konflikt würde sich aufheben, wenn die Zielsetzung gelingt, den Inhalt des SKS-Vertrags innerhalb von fünf Jahren in die Unions-Verträge zu überführen. Zunächst soll der Vertrag zum 1. Januar 2013 in Kraft treten (Voraussetzung ist die Ratifizierung durch 12 der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets).

Von den bereits im Vorjahr vom Europäischen Rat beschlossenen Maßnahmen hatte die Wachstumsstrategie 2020 der Europäischen Union mittlerweile Eingang in die nationalen Programme der Mitgliedstaaten gefunden. Die ehrgeizigen Ziele waren in den fünf Bereichen Beschäftigung, Innovation, Bildung, soziale Integration sowie Klima und Energie bis 2020 zu verwirklichen. Das mit dem Märzgipfel 2011 ins Leben gerufene Instrument des Europäischen Semesters war ebenfalls fester Bestandteil der Europäischen Ratsarbeit geworden, doch waren die positiven Auswirkungen für die nationalen Politiken noch umstritten.⁴³ Eine jährliche Gesamtbewertung der nationalen und der EU-Fortschritte sollte die wirtschaftliche und fiskalische Entwicklung sowie deren Koordinierung erleichtern. Beobachter berichteten jedoch, dass die Länderempfehlungen der Kommission auf dem Juni-Gipfel 2012 erstmals in Teilen strittig diskutiert wurden, da die Umsetzung für manche Mitgliedstaaten gravierende haushaltspolitische Implikationen hätte.

Ein weiterer Beschluss des Europäischen Rats zur wirtschaftspolitischen Steuerung war der Euro-Plus-Pakt.⁴⁴ Er verbindet die Ziele der Strategie 2020 ebenfalls mit einer Selbstverpflichtung der EU-Mitgliedstaaten. Die Ziele des Paktes sind die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Förderung der Beschäftigung, Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie eine Stabilisierung des Finanzsektors. Die Staats- und Regierungschefs der teilnehmenden Staaten müssen jährlich in Form von (unverbindlichen) Selbstverpflichtungen nationale Ziele und Maßnahmen in den genannten Bereichen benennen. Die Wahl der Ziele und Maßnahmen ist in nationaler Verantwortung. Als Staaten außerhalb des Euro-Währungsgebietes sind Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien dem Pakt beigetreten.

Konsolidierung

Weiterhin beschloss der Europäische Rat, dass der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) ab Juli 2012 die beiden zuvor beschlossenen, temporären Stabilisierungsinstrumente EFSF und EFSM ablösen sollte.⁴⁵ Der ESM soll alle verschuldeten EU-Krisenstaaten bei ihrer Haushaltskonsolidierung unterstützen. Der Europäische Rat hat dazu im März 2011 folgende Ergänzung zum Artikel 136 AEU-Vertrag beschlossen: „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.“⁴⁶

Eine weitere Forderung des Europäischen Rats in Wirtschafts- und Finanzfragen war außerdem die Verschärfung der Vorschriften im Finanz- und Bankensektor. Die Vielzahl der Entscheidungen wurde hier jedoch auf den Euro-Gipfeln getroffen. Die Rolle des Europäischen Rats bestand weitestgehend darin, die Erklärungen der Euro-Gipfel bzw. des

43 Vgl. z. B. Schwarzer, Daniela 2012.

44 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 9. Dezember 2012, S. 2.

45 Zwar hatten Bundestag und Bundesrat am selben Tag der Europäischen Ratssitzung in Brüssel am 29. Juli 2012 dem Fiskalvertrag und dem ESM zugestimmt doch verzögerte sich die Ratifizierung durch Deutschland aufgrund einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht. Die positive Urteilsverkündung über die Verfassungsmäßigkeit des neuen Hilfsfond ESM wurde am 12. September 2012 mit großmedialer Aufmerksamkeit aufgenommen.

46 Siehe Beschluss des Europäischen Rats vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (2011/199/EU).

ECOFIN-Rats zu begrüßen und zu bekräftigen (so unter anderem eine Einigung auf Leerkäufe, weitere Gesetzgebungsvorschläge zu den Einlagesicherungssystemen oder das Bankenpaket vom Oktober 2011). Der Vorschlag der Europäischen Kommission zu einer Bankensteuer konnte sich im Europäischen Rat nicht durchsetzen. Es ist demgegenüber jedoch davon auszugehen, dass die Diskussion rund die Ausgestaltung einer Bankenunion auch zukünftig ein Thema sein wird.⁴⁷

Weitere Themen

Erweiterung

Die Erweiterung der Union um die Staaten des westlichen Balkans beschäftigte den Europäischen Rat weiterhin kontinuierlich. Wie erwartet wurde der Beitrittsvertrag mit Kroatien im Dezember 2011 unterzeichnet. Der Europäische Rat rechnete mit einem Beitritt dieses dann 28. Mitgliedstaats für Juli 2013. Die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit den weiteren Staaten des westlichen Balkans verzögerte sich. Mazedonien musste aufgrund des Namenstreits mit Griechenland weiter darauf warten. Die Verzögerungen entstanden im Falle Serbiens aufgrund der belasteten Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo und der mangelnden Bereitschaft der serbischen Führung die von der EU genannten Bedingungen zu erfüllen (unter anderem die Unterstützung der EU-Mission EULEX, der NATO-Mission KFOR sowie die Verbesserung des Grenzmanagements zum Kosovo). Montenegro, so kritisierte der Europäische Rat, müsse Fortschritte erzielen in den Bereichen „Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte und insbesondere [zur] Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität“⁴⁸. Es ist erkennbar, dass die neue Erweiterungspolitik der Europäischen Union Wert auf einen stärker auf Konditionalität basierenden Ansatz legt. In den Kommissionsberichten wurden, anders als noch bei Rumänien und Bulgarien, die Einhaltung von Unions-Grundsätze durch die künftigen Mitglieder stärker überprüft. Die beiden letztgenannten EU-Staaten sind indes dem Schengen Raum noch nicht beigetreten, obwohl alle rechtlichen Bedingungen hierzu erfüllt waren.⁴⁹

Justiz und Inneres

Einige der insgesamt wenigen Beschlüsse im Bereich Justiz und Inneres fassten die Staats- und Regierungschefs im Juni 2012. Die Bedeutung des Dossiers „Zusammenarbeit beim Schutz der Außengrenzen, in der Asylpolitik und beim Kampf gegen illegale Einwanderung“⁵⁰ wurde zwar betont, doch dessen weitere Bearbeitung auf unbestimmte Zeit vertagt. Demgegenüber zeigte sich der Europäische Rat entschlossen, das Gemeinsame Europäische Asylsystem bis Ende 2012 fertig zu stellen, eine Priorität, die auch im Interesse der zyprischen EU-Ratspräsidentschaft lag. Auch die Reform der Dublin-II Verordnung wurde

47 Eine Reaktion des Europäischen Rats zur Initiative der Kommission wurde für Herbst 2012 erwartet. Kommissionspräsident Barroso hat in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament am 13. Juni 2012 eine „Europäische Bankenunion“ gefordert: “The main building blocks [of the economic and monetary union] include moving towards a banking union and a fiscal union. The timing and nature of the process will vary for each building block.” (José Manuel Durão Barroso, President of the European Commission: Joint European Parliament Debate on the forthcoming European Council meeting and the Multiannual financial framework, European Parliament /Strasbourg, 13 June 2012, nur in englischer Sprache verfügbar).

48 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 9. Dezember 2011, S. 5.

49 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 9. Dezember 2011, S. 6 sowie Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 1./2. März 2012, S. 14.

50 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28./29. Juni 2012, S. 4.

begrüßt. Sie befasste sich mit den sensiblen, umstrittenen Themen Aufnahme-Richtlinie, Asylverfahrens-Richtlinie und Frage der Neuansiedlung.⁵¹

Internationale Konferenzen

Weiterhin traf der Europäische Rat Vorbereitungen zu internationalen Konferenzen (G-20 Gipfel in Cannes, Klimakonferenz in Durban und Rio+20 Konferenz der Vereinten Nationen (VN) über Nachhaltige Entwicklung). So forderte der Europäische Rat „ehrgeizige Schritte hin zu einem globalen und umfassenden rechtsverbindlichen Rahmen für den Zeitraum nach 2012“⁵², insbesondere für die Zeit nach dem Auslaufen des Kyoto-Protokolls. Um den Klimazielen der Union (u.a. „Bekämpfung des Klimawandels“⁵³ mittels des 2-Grad-Ziels) nahe zu kommen, sei ein klarer Zeitplan und ein rechtlich bindender Rahmen notwendig. Der Europäische Rat begrüßte zudem die Einsetzung der Gruppe „Globale Nachhaltigkeit“ durch die VN. Als Ergebnis der Rio+20 Konferenz wünschte sich der Europäische Rat ebenfalls ein ehrgeiziges Ergebnis, welches klare operative Ziele und konkrete Maßnahmen beinhalten solle. Der weltweite Übergang hin zu einer „grünen Wirtschaft“ sei mittels der Beseitigung von Armut sowie über die Förderung von „CO₂-armen und ressourceneffizienten Wachstum“ möglich.⁵⁴

Energiepolitik

Die Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs im Bereich Energiepolitik lassen sich in zwei Bereiche aufteilen. Zum einen beziehen sie sich auf notwendige Schritte hin zur Vollendung des Energiebinnenmarktes bis 2014,⁵⁵ zum anderen auf den Bereich Nukleare Sicherheit und die Empfehlungen der gleichnamigen ‚Ad-hoc-Arbeitsgruppe‘ (ENSREG)⁵⁶ als Reaktion auf die Atomkatastrophe in Japan. So müssten nicht nur die Anstrengungen in den Nachbarstaaten verstärkt werden, um die Sicherheit von Kernkraftwerken sicherzustellen.⁵⁷ Vielmehr gelte es zunächst in allen EU-Mitgliedstaaten weiterhin Fortschritte in der nuklearen Sicherheit zu erzielen. Wiederholt enthalten die Schlussfolgerungen den Hinweis, dass die Überprüfung im Rahmen der sogenannten ‚Stresstest‘ und die Weiterentwicklung der Maßnahmen notwendig sei um mehr Glaubwürdigkeit über die tatsächliche Bereitschaft zur nuklearen Sicherheit zu erlangen.⁵⁸

Mit Blick auf die für 2014 anvisierte Vollendung des Energiebinnenmarktes nennen die Schlussfolgerungen neben der notwendigen Steigerung der Energieeffizienz und dem Ausbau der Energieinfrastrukturen eine ganze Liste notwendiger Aktivitäten, die noch zu ergreifen seien.⁵⁹ Hierunter fallen die vollständige und rasche Umsetzung der Rechtsvor-

51 Vgl. Ebd., S. 4.

52 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 23. Oktober, S. 1.

53 Siehe Strategie der Europäischen Kommission „Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels bis 2020“.

54 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 1./2. März 2012, S. 10.

55 Vgl. Ebd., S. 7.

56 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28./29. Juni 2012, S. 5.

57 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 9. Dezember 2011, S. 4.

58 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen vom 9. Dezember 2011 (S. 3-4), 1./2. März 2012 (S. 7) und 28./29. Juni 2012 (S. 5). In diesem Kontext ist erwähnenswert, dass Fragen, wie beispielsweise jene des deutschen Ausstiegs aus der Kernenergie sowie die Zusammenstellung der neuen Energiemixe, zwar in nationaler Zuständigkeit bleiben, doch regt die Europäische Kommission mit ihrem Grünbuch zu erneuerbaren Energien die Festlegung von allgemeinen, europäischen Standards in diesem Bereich an.

59 Im Vergleich zu den Vorjahren beinhalten die Schlussfolgerungen der Europäischen Rats im Untersuchungszeitraum insgesamt nur wenig Inhalte zur Energiepolitik.

schriften über den Energiebinnenmarkt durch die Mitgliedstaaten, die Einhaltung aller Fristen, die Anbindung und Sicherheit im Gas- und Stromnetzbereich für alle Mitgliedstaaten ab 2015, die Einigung auf einen Energie-Fahrplan bis 2050 sowie auf die Strategie 2050 für eine CO₂-arme Wirtschaft, und eine Verbindung der Energienetze über die Grenzen hinweg.⁶⁰

Auswärtiges Handeln im Zeichen politischer Krisenbewältigung

Der Europäische Rat befasste sich neben Syrien und dem Iran mit der weiteren Ausgestaltung der Südlichen sowie der Östlichen Partnerschaft. Er begrüßte die Annahme des ‚Strategischen Rahmens für Menschenrechte und Demokratie‘ und unterstrich, die bereits in 2005 vereinbarte Zielquote für öffentliche Entwicklungshilfe bis 2015 erfüllen zu wollen.⁶¹

Östliche Partnerschaft

Der Europäische Rat begrüßte die Ergebnisse der zweiten Sitzung der Teilnehmer der Östlichen Partnerschaft im September 2011 in Warschau und zeigte sich in positiver Erwartung des nächsten Gipfels in zwei Jahren. Bis dahin soll die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik eine konkrete Roadmap erstellt haben. Dieses Prestigeprojekt der polnischen Präsidentschaft ist in seiner Ausgestaltung nicht unumstritten. So betonten die Staats- und Regierungschefs, „Tempo und Grad der politischen Assoziierung und wirtschaftlichen Verflechtung der betreffenden Länder mit der EU werden davon abhängen, inwieweit sie die demokratischen Grundsätze und die Rechtsstaatlichkeit als Grundlage der Partnerschaft wahren.“⁶² Besorgnis erregte zudem die Lage in Weißrussland, dessen Vertreter seine Sitzungsteilnahme kurzfristig absagte.

Südliche Partnerschaft und Mittelmeerunion

Für die Umsetzung der EU-Politik gegenüber dem südlichen Mittelmeerraum sollten die Hohe Vertreterin sowie die Kommission einen konkreten Fahrplan erstellen.⁶³ Die Förderung von Demokratie, wirtschaftlicher Entwicklung, Rechtsstaatlichkeit sowie die Einhaltung der Bürger- und Menschenrechten sollten dabei weiterhin leitend sein. Vor dem Eindruck der andauernden Unruhen und Konflikte in der Region sollten zukünftig konkretere Grundsätze als „Richtschnur für das weitere Engagement“⁶⁴ der EU gelten. Hierzu gehören unter anderem umfangreiche politische Reformen, die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie ein Erstarren der Zivilgesellschaft. Die Unterstützung einzelner Länder soll zukünftig differenzierter und entsprechend ihres Demokratisierungsgrades erfolgen.

Krisenregionen

Der Europäische Rat befürwortete die Transformationsprozesse in der südeuropäischen Nachbarschaft, insbesondere das Abhalten von Wahlen in Tunesien. Eine Task-Force „EU/Tunesien“ wurde eigens eingerichtet. Er zeigte sich besorgt über die erneuten Zusammenstöße zwischen Anhängern unterschiedlicher Religionsgruppen in Ägypten, mahnte den „Schutz der Religions- und Weltanschauungsfreiheit“ an und äußerte die Hoffnung auf

60 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 9. Dezember 2011, S. 4.

61 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28./29. Juni 2012, S. 6.

62 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 23. Oktober 2011, S. 11.

63 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 1./2. März 2012, S. 11.

64 Ebd., S. 10.

„erste demokratische und transparente Wahlen“ durch die Übergangsregierung.⁶⁵ Nach dem Tod Muammar Gaddafis sicherte der Europäische Rat Unterstützung für einen demokratischen Aufbau in Libyen zu.

Gegenüber Iran und Syrien kündigte der Europäische Rat auf jeder seiner Sitzungen ein härteres Vorgehen an. Im Verlauf des sich verschlimmernden Bürgerkriegs in Syrien forderten die Staats- und Regierungschefs wiederholt einen Rückzug des Präsidenten Assad und erhöhten den Druck auf die syrische Regierung – jedoch ohne sichtbaren Erfolg. Da sich Russland und China einem konzertierten Vorgehen des VN-Sicherheitsrats verweigerten, appellierte der Europäische Rat wiederholt für dessen vereintes Handeln.⁶⁶ Zudem stellte die Union humanitäre Hilfen zur Verfügung. Der Europäische Rat hielt durchgängig an einer zivilen Vorgehensweise fest. Im Juni 2012 drängte die Institution auf Einhaltung der Waffenruhe und Annahme des 6-Punkte-Plans⁶⁷ des Sondergesandten Kofi Annan und begrüßte die vom Rat beschlossenen restriktiven Maßnahmen gegen das syrische Regime.⁶⁸

Die Staats- und Regierungschefs bekannten sich im gesamten Verlauf klar zu einer politischen Lösung, unterstützten in diesem Kontext die Einsetzung der „Gruppe der Freunde des syrischen Volkes“⁶⁹, die Arabische Liga und die Bemühungen der VN. In den Schlussfolgerungen heißt es dazu: „Der Europäische Rat unterstützt die syrische Opposition in ihrem Kampf um Freiheit, Würde und Demokratie (...). Die Europäische Union ruft alle Parteien auf, einen zu einer politischen Lösung führenden Prozess zu fördern.“⁷⁰ Eine Bewaffnung der Opposition oder jegliche militärische Intervention wurde abgelehnt. Die zyprische EU-Ratspräsidentschaft benannte die Notwendigkeit, eine Lösung für die syrische Krise zu finden, nicht zuletzt aufgrund seiner geopolitischen Lage, als eine der Prioritäten in ihrem Programm für die zweite Hälfte 2012.

Die Ereignisse im Iran erforderten ebenfalls zahlreiche Stellungnahmen des Europäischen Rats. Die Fortsetzung des iranischen Nuklear- und Raketenprogramms⁷¹, die mangelnde Zusammenarbeit Irans mit der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA), ein Angriff auf die britische Botschaft in Teheran im November 2011 sowie andauernde Menschenrechtsverletzungen nötigten die Union, respektive den Rat der Außenminister, restriktivere Maßnahmen zu fordern, welche vom Europäischen Rat befürwortet wurden. Wie-

65 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 23. Oktober 2011, S. 10.

66 Vgl. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 23. Oktober 2011 (S. 10), vom 1./2. März 2012 (S. 13) sowie vom 28./29. Juni 2012 (S. 5).

67 Der ehemalige VN-Generalsekretär Kofi Annan war von Februar bis August 2012 Sondergesandter der Vereinten Nationen (VN) und der Arabischen Liga für Syrien. Im März 2012 hatte er den sogenannten Sechspunkte-Plan in Damaskus vorgelegt. Dieser war Grundlage für den Einsatz von Beobachtern der VN in Syrien. Zwar hatten syrische Regierung und Opposition dem Plan zunächst zugestimmt, eine konkrete Umsetzung blieb jedoch aus (u.a. in Fragen der Zusammenarbeit aller Beteiligten, der geforderten Waffenruhe oder Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit in ganz Syrien). Kofi Annan trat als Sondergesandter zurück.

68 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28./29. Juni 2012, S. 5.

69 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 1./2. März 2012, S. 12.

70 Ebd., S. 13.

71 Beobachter analysierten, dass der im November 2011 veröffentlichte jüngste Bericht der IAEA über die nuklearen Aktivitäten im Iran „deutlicher ausgefallen (sei) als je zuvor“. Anlass ist der seit 2003 bestehende Streit über die dortigen nuklearen Aktivitäten (vgl. Schmidt, Oliver: Wenn die Diplomatie scheitert – Folgen einer Atommacht Iran, dgap Analyse, Januar 2012, S. 1).

derholt brachte das Gremium seine „ernsten und wachsenden Bedenken“⁷² zum Ausdruck und begrüßte zudem das neue Verhandlungsformat der E3+3⁷³ Gespräche mit dem Iran.

Die Rolle des Europäischen Rats: Zögerlicher Förderer der Gemeinschaftsmethode?

Die Aktivitäten und Beschlüsse des Europäischen Rats in Krisenzeiten lassen Fragen nach seiner grundsätzlichen Rolle im europäischen Integrationsgefüge erneut und vertieft stellen. Konventionell ist eine intergouvernementale Argumentation: In der Krise treffen die höchsten politischen Repräsentanten im Europäischen Rat die Entscheidungen. Das Bundesverfassungsgericht schreibt hierzu in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon: „die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (bleiben) auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Herren der Verträge“⁷⁴. Supranationale Organe werden an diesen Entscheidungsprozessen nur nach- beziehungsweise untergeordnet beteiligt. Im Notfall und im Ausnahmestand folgen demnach die Staats- und Regierungschefs dem tief verwurzelten Reflex, Souveränität zum Schutze des (Verfassungs-)Staats auszuüben. Der Europäische Rat wird dann zum Hüter der gewachsenen souveränen Staaten Europas und zum Symbol eines ‚Europa der Vaterländer‘. Existenzkrisen der Union dokumentieren also die Handlungs- und Legitimitätsschwäche supranationaler Organe. Deutlicher als zuvor erweist sich der Europäische Rat in dieser Situation als ‚Prinzipal‘, dem andere Institutionen als ‚Agenten‘ zuarbeiten.⁷⁵

Entgegen dieser intuitiven Vermutung steht eine unkonventionelle Argumentation, welche eine andere Rollenwahrnehmung beschreibt: Angesichts der Krise trifft der Europäische Rat demnach zur Stabilisierung des Erreichten Entscheidungen, die in ihrer Wirkung einer eingebauten, fast schon automatisch wirkenden Sachlogik hin zu einer föderal geprägten Vergemeinschaftung folgen. Die supranationalen Organe werden hierbei nachhaltig gestärkt (so beispielsweise die Europäische Kommission als ‚Hüterin der wirtschaftlichen Stabilität‘ oder als Kontrolleurin der nationalen Haushaltsdisziplin im Kontext des Europäischen Semesters). Der Europäische Rat übernimmt in dieser Sichtweise die vielleicht ungewollte oder doch zumindest nicht von allen Mitgliedern beabsichtigte Rolle als zögerlicher, aber doch nachhaltig wirkender Förderer der Gemeinschaftsmethode. In diese Richtung weisen zudem die Plädoyers für ‚mehr Europa‘, die beispielsweise in Deutschland öffentlichkeitswirksam eingebracht oder von der Zukunftsgruppe⁷⁶ bestehend aus 11 EU-Außenministern gefordert wurden.⁷⁷ Der Wunsch nach langfristigen Antworten, welche ein Gegengewicht zu den in den letzten Jahren zahlreich getroffenen, eher brandlöschenden, kurzfristigen Antworten auf die Finanzkrise bilden sollen, wird hier deutlich. Daneben, ebenfalls auf eher lange Sicht, weist die Institutionalisierung der Euro-Gipfel auf

72 Europäischer Rat. Schlussfolgerungen, 9. Dezember 2011, S. 6 und vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28./29. Juni 2012, S. 6.

73 Die Delegation E3+3 setzt sich zusammen aus Vertretern der Staaten Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich sowie aus China, Russland und den USA.

74 Siehe Leitsätze zum Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Juli 2010, 2 BvR 2661/06, Punkt C I.

75 Für mehr Details siehe Kassim, Hussein und Menon, Anand (2003) *The Principal-Agent Approach and the Study of the EU: Promise Unfulfilled?*, in: *Journal of European Public Policy*, 10(1), S. 121-139 sowie Wessels, Wolfgang/Traguth, Thomas: *Der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates: ‚Herr‘ oder ‚Diener‘ im Haus Europa?*, in: *integration* 4/2010, S. 297-311.

76 Siehe auch Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas der Außenminister Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs, der Niederlande, Österreichs, Polens, Portugals und Spaniens vom 17. September 2012.

eine Verstärkung der differenzierten Integration hin, welche Ansätze eines Kerneuropas erkennen lässt. Den Euro-Staaten ist es gelungen, ihre Governance-Strukturen den aktuellen Notwendigkeiten zunächst ohne Vertragsänderungen anzupassen. Es ist jedoch zu vermuten, dass längerfristig eine fundierte Reform zwecks Erreichung einer ausreichenden Legitimität notwendig sein wird.

Es scheint also vielmehr so zu sein, dass sich beide Sichtweisen, die intergouvernementale und die gemeinschaftliche, in dynamischer Sicht sogar ergänzen könnten: Intergouvernemental in der Zusammensetzung und im Verfahren trifft der Europäische Rat Entscheidungen, die den föderalen Aufbau der Union stärken. Der Europäische Rat bleibt damit ein zentraler Akteur in einem komplexen Mehrebenensystem.⁷⁸ Das Gremium geht aus der Lissabonner Vertragsreform – und noch vielmehr aus der Eurokrise – mit einer gestärkten Rolle im Institutionengefüge der Europäischen Union hervor. Deutlicher denn je oszillieren die Staats- und Regierungschefs damit in Krisenzeiten zwischen Souveränitätsreflexen und der Notwendigkeit zu gemeinsamen Handeln.

Weiterführende Literatur

- De Schoutheete, Philippe: The European Council, in: Peterson, John/Shakleton, Michael (Hrsg.): *The Institutions of the European Union*, New York 2006, S. 37-59.
- Monar, Jörg: The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon, in: *European Commission (Hrsg.), The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of leading policy-makers, academics and journalists*, Brüssel 2011, S. 60-89.
- Piris, Jean Claude: *The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge 2012.
- Von Ondarza, Nicolai: *Koordinatoren an der Spitze. Politische Führung in den reformierten Strukturen der Europäischen Union*, SWP-Studie, S 8, Berlin April 2011.
- Wessels, Wolfgang/Traguth, Thomas: Der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates: ‚Herr‘ oder ‚Diener‘ im Haus Europa?, in: *integration 4/2010*, S. 297-311.
- Wessels, Wolfgang/Schäfer, Maria: *Europäischer Rat*, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A bis Z*, Baden-Baden 2011, S. 198-204.
- Wessels, Wolfgang: *The European Council*, Palgrave Macmillan, 2013 (im Erscheinen).

77 Vgl. Reden deutscher Politiker, welche sich mit der Zukunft der institutionellen Gesamtstruktur der EU befassen. Der europäische Kommissar Günter Oettinger fordert beispielsweise den Ausbau der Europäischen Kommission zu einer echten Regierung sowie die weitere Stärkung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments („Merkel nach Brüssel? Warum nicht!“, Günther Oettinger im Gespräch mit der Zeit, 8. September 2012). Siehe auch Reden von Bundeskanzlerin Angela Merkel (vgl. Grußwort zum Auftakt der Kampagne „Ich will Europa“, 23.8.2012), von Außenminister Guido Westerwelle (vgl. Rede zur Eröffnung der Konferenz „Der Wert Europas“, 18.9.2012) oder von Frank-Walter Steinmeier (Rede in der Debatte zur Regierungserklärung zum Europäischen Rat, „Die Schuldenkrise schlägt eine Schneise der Verwüstung durch Europa“, 27.6.2012).

78 Vgl. Wessels, Wolfgang: *The European Council*, 2013 (im Erscheinen).

Rat der Europäischen Union

Nicolai von Ondarza

Die Arbeit im Rat der EU war im Jahr 2011 im Wesentlichen von vier längerfristigen Entwicklungen gekennzeichnet. Erstens lag zumindest in der medialen Wahrnehmung der Hauptschwerpunkt der Ratstätigkeiten auf den Reaktionen zu aktuellen Krisen. Hierzu zählt vor allem die politisch dominierende Schuldenkrise und die damit verbundenen Reformen in der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU bzw. der Eurozone, etwa in Form des Europäischen Semesters oder des ‚Six pack‘ zur Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Aber auch das Atomunglück in Japan und die darauffolgenden Debatten über Energiepolitik in Europa sowie die Umbrüche im arabischen Raum drängten auf die Agenda des Rates. Zweitens wurde die etablierte Kultur des Konsenses von den Mitgliedstaaten fortgesetzt, die trotz der Möglichkeit zu Mehrheitsabstimmungen weiterhin Ratsentscheidungen größtenteils einstimmig gefällt haben.

Drittens haben sich auch die längerfristigen Trends im Zusammenspiel mit den anderen Institutionen verstärkt: Hier hat zum einen das Europäische Parlament als gleichberechtigter Mitgesetzgeber an Bedeutung gewonnen, mit dem der Rat zunehmend auch umstrittene Gesetzgebungsdossiers zur ersten Lesung informell aushandelt. Zum anderen ist insbesondere in der Krise die Bedeutung des Europäischen Rates weitergestiegen, in dem die Staats- und Regierungschefs zunehmend auch Gesetzgebungsinitiativen informell anstoßen. Viertens war 2011 das Jahr, in dem mit Ungarn und Polen erstmals zwei osteuropäische Mitgliedstaaten in Folge den Ratsvorsitz inne hatten.¹ Ihr Spielraum zur Agendasetzung wurde jedoch stark begrenzt durch den ständigen Präsidenten des Europäischen Rates und die Hohe Vertreterin sowie die Dynamik der europäischen Schuldenkrise.

Thematische Schwerpunkte

Politisch-inhaltlich wurde die Arbeit des Rates 2011 wie diejenige von weiten Teilen der EU von der europäischen Schuldenkrise überschattet. In dem Jahr ist der Rat in seinen insgesamt zehn Formationen 86 Mal zusammengetreten, was eine spürbare Steigerung gegenüber 76 Sitzungen im vorangegangenen Jahr und 60 Sitzungen in 2009 ist.² Dieser Anstieg ist primär mit dem Krisenmanagement der Union verbunden. So stechen vor allem drei Ratsformationen mit einer erhöhten Anzahl an Treffen hervor: Der Rat für allgemeine Angelegenheiten (13 Sitzungen), in dem die zur Bewältigung der Krise häufiger stattgefundenen Treffen des Europäischen Rates vorbereitet werden, sowie der Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) mit 12 Sitzungen. Hinzu kommen 10 Treffen der Eurogruppe, in der die Wirtschafts- und Finanzminister der Eurostaaten vornehmlich über die Bewältigung der Schuldenkrise verhandelt haben. Zum anderen wies der Rat für Auswärtige Angelegen-

1 Zuvor hatten mit Slowenien (1. Halbjahr 2008) und Tschechien (1. Halbjahr 2009) bereits zwei 2004 beigetretene Staaten die Ratspräsidentschaft inne.

2 Eigene Erhebung auf Grundlage offizieller Informationen auf der Webseite des Rates, <http://www.consilium.europa.eu/press/council-meetings?lang=en>. Informelle Treffen und Treffen der Ratsarbeitsgruppen sind hier nicht aufgenommen.

heiten mit 15 Sitzungen eine besonders hohe Frequenz auf, in dem die Mitgliedstaaten die Reaktion der EU auf die arabischen Umbrüche und den Krieg in Libyen koordiniert haben.

In der Schuldenkrise kam dem Rat die Rolle zu, je nach Rechtsgrundlage gemeinsam mit Parlament, Kommission und/oder anderen EU-Organen das ‚Tagesgeschäft‘ des Krisenmanagements und der längerfristigen Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU durchzuführen. Die großen Leitlinien von Krisenmanagement und Reformen wurden hingegen von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat bzw. den neu formierten Eurogipfeln ausgehandelt.³ Für den Rat waren dies zum einen die Durchführung des ersten Europäischen Semesters, mit dem die Haushaltspolitiken der EU-Staaten enger koordiniert werden sollen. Hierzu hat der Rat auf Basis der Kommissionsempfehlungen im ersten Halbjahr 2011 über die nationalen Haushalte und Stabilitätsprogramme beraten und im Juli für jeden einzelnen Mitgliedstaat dezidierte Reformempfehlungen verabschiedet. Zum anderen hat der Rat intensiv mit dem Europäischen Parlament über die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) in Form von sechs Legislativbeschlüssen verhandelt, dem so genannten Six pack. Vorgeschlagen wurde das Six pack von der Kommission im Herbst 2010 im Rahmen der ‚Van Rompuy Task Force‘, in der die Mitgliedstaaten, die EZB und die Kommission im 2. Halbjahr 2010 über Reformen der Economic Governance der EU beraten haben. Nach etwa einjährigen Verhandlungen verabschiedeten Parlament und Rat diesen zentralen Baustein der Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU, mit dem der SWP nicht nur in seinen Sanktionsmöglichkeiten gestärkt wurde, sondern auch makro-ökonomische Ungleichgewichte aufgenommen wurden. Nicht zuletzt wurde in der Eurogruppe unter den Euro-17 Staaten intensiv über die Details des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), die Hilfsprogramme für Griechenland, Portugal und Irland sowie Restrukturierungsmaßnahmen verhandelt. Dabei tritt die Eurogruppe zwar getrennt vom Rat der EU zusammen, kann aber formal keine Beschlüsse fassen – diese müssen jeweils vom Rat nachvollzogen werden, wobei die Nicht-Eurostaaten dann jeweils kein Stimmrecht haben.⁴

Der zweite inhaltliche, ebenfalls kriseninduzierte Schwerpunkt in der Arbeit des Rates war der Umgang mit der europäischen Nachbarschaft. Ausgehend von den Umbrüchen zunächst in Tunesien, Ägypten und dann weiten Teilen der arabischen Staaten hat sich der Rat für Auswärtiges, der anders als die übrigen Ratsformationen von der Hohen Vertreterin Catherine Ashton geleitet wird, intensiv mit der südlichen Nachbarschaft der EU beschäftigt. Im Fokus standen die Auswirkungen der Umbrüche, die EU-Reaktion auf einzelne Staaten wie Ägypten oder Libyen sowie die Reform der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Generell zeigte sich auch hier das Muster, dass die großen strategischen Fragen – insbesondere das Ob und Wie einer militärischen Intervention in Libyen – auf dem Europäischen Rat vom 11. März 2011 verhandelt wurden. Dennoch haben auch die Außenminister intensiv über die Reaktionen auf die Umbrüche verhandelt und sich zu allen zentralen Krisenherden geäußert. Der Detailgrad und die Schärfe der Reaktionen hat je nach Einigung der Mitgliedstaaten aber stark variiert. Eng verbunden damit waren ebenfalls die Diskussionen im Rat für Justiz und Inneres über den Umgang mit der Migration aus der südlichen Nachbarschaft sowie eine Reform des Schengener Abkommens, die allerdings erst 2012 abgeschlossen werden konnten.

3 Siehe hierzu den Beitrag zum Europäischen Rat in diesem Band.

4 Zur Arbeitsweise der Eurogruppe und der Zusammenarbeit mit dem Rat siehe Uwe Puetter: *The Eurogroup. How a secretive circle of finance ministers shape European economic governance*, Manchester 2006.

Neben diesen beiden, kriseninduzierten Schwerpunkten hat der Rat selbstverständlich in seinen Sitzungen die legislative Arbeit an langfristigen Dossiers in verschiedensten Bereichen regulär weitergeführt. Hierbei stachen noch drei Themenbereiche heraus. Dies war zum einen die vorläufige Einigung auf ein gemeinsames EU-Patent, das nach nunmehr 30 Jahren Verhandlungen nur über den Weg einer Verstärkten Zusammenarbeit von 25 Mitgliedstaaten vorläufig auf den Weg gebracht werden konnte.⁵ Nur Italien und Spanien blieben außen vor, da sie bis zuletzt die Sprachenregelung für das gemeinsame Patent ablehnten. Zum anderen gelang es der polnischen Ratspräsidentschaft erstmals seit vielen Jahren wieder, pünktlich zum November eine Einigung zwischen Rat und Parlament für das kommende Haushaltsjahr auszuhandeln. Darüber hinaus stand das Thema Klima- und Energiepolitik in beiden Halbjahren auf der Tagesordnung, verstärkt durch das Atomunglück in Japan, den deutschen Atomausstieg sowie der Klimakonferenz in Durban im Dezember 2011.

Rechtssetzung

In der regulären Rechtssetzung durch den Rat ist 2011 eine erstaunliche Dynamik zu beobachten gewesen, die bereits im Jahr zuvor eingesetzt hatte: eine deutliche Reduktion an Legislativbeschlüssen. So hat der Rat – immer häufiger zusammen mit dem Parlament – 2011 insgesamt 205 Gesetzgebungsbeschlüsse (Verordnungen und Richtlinien) getroffen sowie 387 Beschlüsse und Entscheidungen gefällt. Im Vergleich mit 2010, dem ersten Jahr unter Lissabonner Spielregeln, ist dies ein minimaler Zuwachs an Legislativbeschlüssen. Legt man die Zeit ab 2005 zu Grunde, also nach der großen Erweiterung, ist jedoch ein Trendbruch zu erkennen. Während in den Jahren vor 2010 das Legislativaufkommen regelmäßig gestiegen bzw. auf einem hohen Niveau geblieben ist, sind im letzten Jahr vor allem deutlich weniger Richtlinien verabschiedet worden. Die Beschlüsse und Entscheidungen hingegen sind seit 2005 ungefähr in dem Korridor von 250 bis 350 Rechtsakte pro Jahr geblieben:

Tabelle 1: Sekundärrechtsakte des Rates, 2005 – 2011

Jahr	Verordnungen	Richtlinien	Beschlüsse / Entscheidungen	Sonstige Rechtsakte	Gesamt
2005	168	64	258	116	606
2006	323	152	288	121	884
2007	295	107	330	137	869
2008	298	127	302	146	873
2009	341	153	342	118	954
2010	174	55	357	47	633
2011	195	40	387	44	666

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von offiziellen Angaben von Eur-Lex sowie dem Rat der EU.

5 Eine endgültige Einigung steht aber noch aus, nachdem erst im Juni 2012 im Europäischen Rat die Standortfrage für das Patentgericht geklärt werden konnte. Gleichzeitig einigte sich der Europäische Rat auf die Streichung von drei Artikeln im eigentlich bereits ausgehandelten Rechtsakt, an denen das Europäische Parlament aber festhalten möchte. Die endgültige Verabschiedung des EU-Patents steht daher weiter offen (Stand: Juli 2012).

Diese Entwicklung ist auf den ersten Blick höchst überraschend: Obwohl mit dem Vertrag von Lissabon die Kompetenzen der EU erweitert und der Anwendungsbereich der qualifizierten Mehrheit im Rat vergrößert worden ist, scheint sich das legislative Output gesenkt zu haben. Der Vergleich mit den vorangegangenen Jahren suggeriert damit, dass die Lissabonner Reformen die Handlungsfähigkeit des Rates geschwächt anstelle gestärkt haben.

In der Gesamtschau sind für den Zurückgang an Rechtsakten durch den Rat zunächst andere, strukturelle Gründe zu prüfen. Erstens stellt sich die Frage, ob die Legislativtätigkeiten des Rates durch eine verstärkte Delegation an die Kommission kompensiert wurden. So hat der Lissabonner Vertrag erstmals klare Regelungen für Durchführungsrechtsakte gesetzt (Art. 290 AEUV), nach denen der Rat und das Parlament der Kommission die Befugnis übertragen können, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter zu erlassen. Dies soll der Kommission die Möglichkeit geben, bestehende Rechtsakte um Detailbestimmungen zu ergänzen oder zu ändern, soweit diese Befugnis ihr von Parlament und Rat übertragen wurde. Hiervon haben die beiden Organe zwar 2011 bereits Gebrauch gemacht, aber nicht in einem Maße, dass es den Rückgang an Rechtsetzung durch den Rat erklären könnte. Im Gegenteil – auch die Rechtssetzung der Kommission ist von durchschnittlich über 2000 Rechtsakten in den Jahren 2005 bis 2010 auf 1491 Akte im Jahr 2011 gesunken.⁶

Zweitens wurde im Zuge der großen Erweiterung vermehrt die These formuliert, dass ein Aufwachsen der EU auf nunmehr 27 Mitgliedstaaten vor allem im Rat die Entscheidungsfindung erschweren könnte. So sind durch die Zunahme an Mitgliedern nicht nur neue Vetospieler hinzugekommen und neue Blockadekoalitionen entstanden, auch die Heterogenität an wirtschaftlichen und politischen Interessen hat zugenommen. Dennoch hat sich diese Zunahme an Blockademöglichkeiten und Heterogenität in den Jahren nach der Erweiterung nicht negativ auf die Handlungsfähigkeit des Rates ausgewirkt. Die höchsten Werte an Rechtssetzungstätigkeit fallen vielmehr auf die Zeiträume nach der Erweiterung. Auch hier ist also kein direkter Zusammenhang zu beobachten.

Drittens wäre das hohe Aufkommen an Rechtssetzung in der Mitte der 2000er-Jahre auch durch die Notwendigkeit von Übergangsbestimmungen zu erklären. So mussten zum einen im Zuge der großen Erweiterung 2004/2007 eine Vielzahl an Bestimmungen für die neuen Mitgliedstaaten adaptiert werden. Zum anderen wurde 2006 das Komitologiesystem der EU reformiert. In der Folge mussten auch zahlreiche Rechtsakte, die auf die Komitologiebestimmungen verweisen, geändert werden, etwa in den Bereichen Umwelt-, Verbraucherschutz- oder Industriepolitik. Diese erforderlichen Anpassungen, die oft technischer Natur waren, können Teile des höheren Legislativaufkommens in den Jahren 2006 bis 2008 erklären. Die Anzahl an angepassten Rechtsakten etwa für das Komitologieverfahren war mit 26 in 2007 und 23 Rechtsakten in 2008 aber so gering, dass so nur ein Teil der Reduktion erklärt werden kann.⁷

6 Eigene Berechnung auf Grundlage von Eur-Lex.

7 Daniela Kietz: Rat der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration 2009, S. 65-72, hier S. 66.

Letztlich bleiben damit rein politische Faktoren, um diesen erstaunlichen Rückgang zu erklären. Dies ist zum einen das erklärte Bestreben gerade der EU-Kommission, weniger, aber dafür bessere Legislativinitiativen vorzulegen, um die europäischen Unternehmen von bürokratischen Hürden zu entlasten und auf ‚smart regulation‘ zu setzen.⁸ Zum anderen aber ist der Rückgang auch substantiell auf die europäische Schuldenkrise zurückzuführen. Diese hat sowohl dazu beigetragen, dass sich die Institutionen der EU jenseits der Rechtssetzung stärker auf die Bekämpfung der Schulden- und Wachstumsproblematik in der EU konzentriert haben. Hiervon sind größtenteils Bereiche betroffen, in denen die Union keine Rechtssetzung, sondern höchstens eine Koordinierungskompetenz hat. Zum anderen aber waren die politischen Energien auch primär auf die Bewältigung der Schuldenkrise fokussiert.

Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament

Unter den Lissabonner Spielregeln hat die Zusammenarbeit zwischen Rat und Europäischem Parlament deutlich an Intensität und Bedeutung gewonnen. Gestärkt durch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens und der zusätzlichen Rechte im Haushaltsverfahren hat das Parlament mit neuem Selbstbewusstsein 2010 in medienwirksamen Verhandlungen wie über das SWIFT-Abkommen oder den Europäischen Auswärtigen Dienst seinen Mitgestaltungsanspruch deutlich gemacht.⁹ In der Folge ist auch 2011 die Bedeutung des Europäischen Parlaments als gleichberechtigter Partner in der Gesetzgebung für den Rat weiter angestiegen. Dies spiegelt sich zum einen in der veränderten Rolle der rotierenden Ratspräsidentschaft wider – nach Abgabe der Führungsverantwortung im Europäischen Rat und dem Rat für Auswärtiges ist die Verhandlungsführung mit dem Europäischen Parlament zu einer der Kernaufgabe der Ratspräsidentschaft geworden. Die polnische Ratspräsidentschaft des 2. Halbjahres 2011 etwa nennt als ihre beiden wichtigsten Erfolge die Aushandlung von Kompromissen mit dem Europäischen Parlament über das Six pack und den EU-Haushalt 2012.¹⁰

Zum anderen hat sich auch die Art der Zusammenarbeit der beiden Organe gewandelt. Noch 2005 wurden knapp über die Hälfte der gemeinsamen Beschlüsse über das Konsultationsverfahren abgeschlossen, bei dem der Rat das Parlament nur formal anhören musste (siehe Tabelle 2). Mit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags ist der Anteil des Konsultationsverfahrens deutlich gesunken, in 2011 sogar auf unter 20%. Auf der anderen Seite fand das Mitentscheidungsverfahren in den letzten Jahren stabil in über 50% der Fälle Anwendung. Vor allem aber das Zustimmungsverfahren, bei dem das Parlament ebenfalls ein Vetorecht inne hat, ist in seiner Bedeutung gestiegen. Unter das Zustimmungsverfahren fallen etwa Beschlüsse über den Abschluss von internationalen Abkommen in der Handelspolitik. Angesichts dieser rechtlich wie politisch gestärkten Stellung ist das Parlament in der Gesetzgebung zu einem Partner auf Augenhöhe für den Rat geworden.

8 José Manuel Barroso: Political Guidelines for the next Commission, 3. September 2009, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_en.pdf.

9 Daniela Kietz / Nicolai von Ondarza: Das neue Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments, SWP-Aktuell 57/2010, Berlin 2010.

10 Polnische Ratspräsidentschaft: Press release, Major results of the Polish Presidency, 22. Dezember 2011, http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_wydarzenia/osiagniecia_en.pdf.

Tabelle 2: Anzahl und Art der Beschlüsse von Parlament und Rat in der Gesetzgebung, 2005 – 2011

Jahr	Konsultation		Zustimmung		Mitentscheidung	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
2005	113	51,6%	24	11,0%	82	37,4%
2006	158	54,9%	13	4,5%	117	40,6%
2007	152	49,4%	9	2,9%	147	47,7%
2008	110	37,9%	10	3,4%	170	58,6%
2009	89	44,5%	6	3,0%	105	52,5%
2010	38	24,5%	23	14,8%	94	60,6%
2011	36	17,4%	58	28,0%	113	54,6%

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Gesamtberichte über die Tätigkeiten der Europäischen Union, 2005 – 2011.¹¹

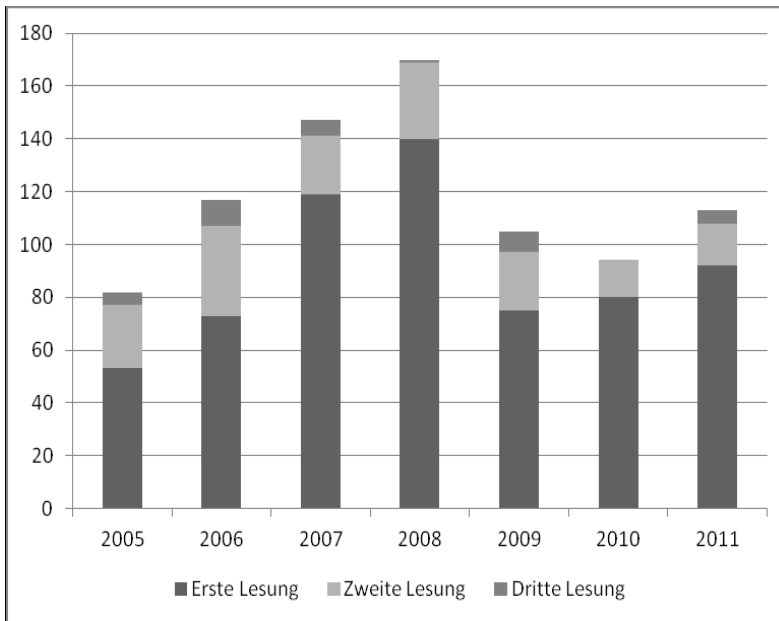
Auch bei dieser Ausweitung der Nutzung des Mitentscheidungsverfahrens hat sich der Trend der letzten Jahre verfestigt, dass Parlament und Rat schon direkt nach der Kommissionsvorlage in informelle Verhandlungen treten und den ausgehandelten Kompromiss in der ersten Lesung verabschieden. Mit diesen so genannten ‚First-Reading-Agreements‘ wird das Gesetzgebungsverfahren deutlich beschleunigt, da die Gesetzgeber nicht durch die drei Lesungen bis hin zum Vermittlungsausschuss gehen müssen, sondern direkt in informelle Verhandlungen eintreten. Diese werden dann von den zuständigen Berichterstattern, der Ratspräsidentschaft und der Kommission im Trialog abseits der öffentlichen Wahrnehmung abgehalten. Ein wichtiges Beispiel hierfür aus 2011 war die Einigung auf das Six pack. Dieses konnte trotz seiner hohen Bedeutung schon in der ersten Lesung verabschiedet werden, nachdem die Details bereits informell zwischen Parlament und Rat ausgehandelt worden waren. Insgesamt wurden 2011 nur fünf von 113 Mitentscheidungs-dossiers in dritter Lesung mit Vermittlungsausschuss verabschiedet.

Diese Entwicklung kommt der Verhandlungsführung im Rat besonders entgegen, da nach Art von intergouvernementalen Verhandlungen zunächst informell Kompromisse mit dem Parlament ausgehandelt werden, die dann nur noch formell bestätigt werden müssen. Eine solche Informalität stärkt die rotierende Ratspräsidentschaft und gibt dem Rat gleichzeitig mehr Raum, komplexe Paketlösungen mit dem Parlament zu finden. Unter den Abgeordneten des Europäischen Parlaments ist diese Praxis jedoch nicht unumstritten. Zuletzt forderte der im Januar 2012 gewählte neue Präsident des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, in seiner Antrittsrede die von ihm als „Hauruck-Verfahren“ kritisierte Praxis zu überdenken.¹² Es bleibt daher abzuwarten, ob sich dieser nunmehr seit knapp acht Jahren stabile Trend umgekehrt und der Rat vom Parlament häufiger in den Vermittlungsausschuss gezwungen wird.

11 Die Angaben der Tätigkeitsberichte der EU (erstellt von der Kommission) und die Angaben von Eur-Lex weichen teilweise deutlich voneinander ab, was die Anzahl von gemeinsamen Beschlüssen von Parlament und Rat angeht, da einige Verfahren anders gezählt werden. Beispielsweise nennt Eur-Lex für 2011 108 gemeinsame Rechtsakte von Parlament und Rat, dem aber laut Tätigkeitsbericht 207 gemeinsame Beschlüsse gegenüberstehen. Die Daten von Tabelle 1 und 2 sind daher nicht direkt miteinander vergleichbar.

12 Martin Schulz, Antrittsrede als Präsident des Europäischen Parlaments, 17. Januar 2012. <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20120117MLT35531/20120117MLT35531.pdf>.

Grafik 1: Beschlussfassung im Mitentscheidungsverfahren 2005 – 2011



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Gesamtberichte über die Tätigkeiten der Europäischen Union, 2005 – 2011.

Zuletzt ist für die Zusammenarbeit der beiden Organe noch hoch relevant, dass der Rat in einer Normkategorie – der Beschlüsse und Entscheidungen – auch 2011 deutlich über 85% der Rechtsetzung ohne Beteiligung des Parlaments verabschiedet hat. Unter diesen Bereich sind aber gerade 2011 wichtige Bereiche der Arbeit des Rates gefallen: Es sind zum einen die Ratsbeschlüsse in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in der das Parlament über keine Mitsprache verfügt. Zum anderen fallen darunter aber auch die Empfehlungen für Staaten in der Wirtschaftspolitik und die koordinierenden Beschlüsse zur Bewältigung der Schuldenkrise.

Transparenz und Abstimmungsverhalten¹³

Ein weiterer, für die Arbeit des Rates zentraler Effekt der Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens ist der wachsende Anteil von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat. Von den 104 im Jahr 2011 veröffentlichten Abstimmungsprotokollen zur Gesetzgebung erforderten nur vier (3,8%) Einstimmigkeit, während die restlichen 100 (96,2%) unter die qualifizierte Mehrheit fielen. Damit hat sich der Trend zu Mehrheitsabstimmungen, die 2005 noch 76% ausmachten, in der Gesetzgebung weiter verstärkt. Bei Beschlüssen und Empfehlungen, deren Abstimmungsergebnisse nicht veröffentlicht werden, dürfte der Anteil von Mehrheitsentscheidungen aber deutlich niedriger liegen, da hier etwa nahezu alle GASP-Beschlüsse Einstimmigkeit erfordern.

¹³ Die Berechnungen dieses Abschnitts erfolgen auf Grundlage der veröffentlichten Abstimmungsergebnisse des Rates. Zwar hat der Anteil an veröffentlichten Ergebnissen deutlich zugenommen (siehe Transparenzwert), aber etwa die Hälfte der Abstimmungen zur Gesetzgebung wird weiterhin nicht veröffentlicht.

Vier Aspekte sind bei der Auswertung der veröffentlichten Abstimmungsprotokolle besonders interessant. Erstens hat sich die Transparenz des Rates hinsichtlich der Abstimmungen der Mitgliedstaaten bei Gesetzgebungsverfahren deutlich gegenüber den Vorjahren verbessert. Vergleicht man die von Eur-Lex angegebenen Gesetzgebungsrechtsakte des Rates im Jahr 2011 (202), so decken die 104 veröffentlichten Abstimmungsergebnisse mit etwa 44,3% fast die Hälfte ab. Dieser höhere Transparenzwert ermöglicht ein zunehmend besseres Bild über die Abstimmungen und die Abstimmungskultur im Rat. Ebenso finden unter den Lissabonner Spielregeln auch die Sitzungen des Rates zu Gesetzgebung in der Regel öffentlich statt. Die eigentlichen Verhandlungen finden jedoch weiter im informellen Rahmen oder in den Ratsarbeitsgruppen außerhalb der Öffentlichkeit statt.

Tabelle 3: Transparenz der Abstimmungen im Rat zu Gesetzgebung, 2005 – 2011

Jahr	Gesetzgebung (VO und RL)	Öffentliche Abstimmungsprotokolle	Transparenzwert
2005	232	n/a	n/a
2006	475	78	16,4%
2007	402	77	19,2%
2008	425	147	34,6%
2009	494	149	30,2%
2010	229	88	38,4%
2011	235	104	44,3%

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von offiziellen Angaben von Eur-Lex sowie dem Rat der EU.¹⁴

Zweitens wurde im Rat die Konsenskultur auch bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit weiter fortgeführt. Langzeitstudien konnten bereits deutlich nachweisen, dass die Mitgliedstaaten in der Regel bestrebt sind, auch bei einer möglichen Überstimmung einzelner Staaten einen gemeinsam tragbaren Kompromiss zu finden. Dies soll garantieren, dass keine strukturellen Minderheiten entstehen und einzelne Staaten sich sicher sein können, auch ihre Gegenpositionen in die Verhandlungen einzubringen. In der Folge werden im Rat ein Großteil der Beschlüsse auch im Mehrheitsverfahren einstimmig gefällt. So auch 2011: Von den 100 dokumentierten Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit resultierten 66% in Einstimmigkeit, bei weiteren 15% gab es nur Enthaltungen. Nur in den restlichen 19% wurden einzelne Mitgliedstaaten überstimmt, wobei nur in drei Ausnahmen mehr als zwei Staaten überstimmt wurden. Diese fortbestehende Konsenskultur deutet zusätzlich daraufhin, dass der oben aufgezeigte Rückgang an Rechtssetzung durch den Rat nicht auf ein erhöhtes Konfliktniveau zwischen den Mitgliedstaaten zurückzuführen ist.

Drittens bestätigt sich weiterhin in den Abstimmungsergebnissen, dass es keine Minderheiten oder gar einzelne Staaten gibt, die strukturell im Rat überstimmt werden. Am häufigsten überstimmt wurden Großbritannien (4 Nein-Stimmen) und Dänemark (3 Nein-Stimmen), die anderen Staaten nur ein- bis zweimal. Auf der anderen Seite wurden aber nur fünf Staaten kein einziges Mal überstimmt, was ebenfalls auf ein stabiles Gleichgewicht mit wechselnden Koalitionen hindeutet.¹⁵ Auch bei Abstimmungen, bei denen mehr

¹⁴ Teilweise wurden Abstimmungen zu mehreren Rechtsakten zusammengefasst, so dass der Transparenzwert nur eine Annäherung darstellt.

als ein Mitgliedstaat überstimmt wurde, gab es keine stabilen Koalitionen – nur eine einzige Konstellation hat mehr als einmal zusammen gegen die Mehrheit votiert (Italien und Spanien). Insgesamt treten damit weder die neuen Mitgliedstaaten noch Süd-Nord-Koalitionen als geographische Trennlinien bei den Abstimmungen auf.

Zuletzt ist bemerkenswert, dass der Rat in zwei Fällen aber auch bereit war, Entscheidungen mit äußerst knapper Mehrheit zu fällen. Dies war zum einen eine Nutzung des Solidaritätsfonds für Soforthilfen nach Überschwemmungen im Osten Europas, die nur mit 257 von den 255 notwendigen Stimmen beschlossen werden konnte. Hier zweifelten vor allem nordeuropäische Staaten an der Notwendigkeit von EU-Hilfen. Die Änderung des Urheberrechts, mit dem die Dauer des Urheberrechtsschutzes von 50 auf 70 Jahre nach dem Tod verlängert wurde, war sogar so umstritten, dass sie nur mit der genauen Mehrheit von 255 Stimmen und gegen die Nein-Stimmen von acht Staaten verabschiedet werden konnte. Damit lagen beide strittigen Entscheidungen nicht in den zentralen Tätigkeitsbereichen der EU. Trotz dieser beiden Ausnahmefälle scheint insgesamt auch in Krisenzeiten die Konsenskultur im Rat aufrechterhalten zu bleiben.

Das Jahr der osteuropäischen Präsidentschaften

Ein Novum des Jahres 2011 war, das mit Ungarn und Polen erstmals zwei mittel- und osteuropäische Staaten in Folge die rotierende Präsidentschaft im Rat innehatten. Beide haben ihre Präsidentschaft mit hohem Aufwand vorbereitet, um ihre europapolitische Reifeprüfung abzuhalten und die EU-Agenda in ihrem Sinne zu setzen. Dabei waren sie jedoch zwei strukturellen Restriktionen ausgesetzt: Zum einen hat sich das Lissabonner System mit dem ständigen Präsidenten des Europäischen Rates in Form von Herman Van Rompuy und der Leitung des Rates für Auswärtiges sowie der externen Repräsentation durch die Hohe Vertreterin Catherine Ashton 2011 eingeschrieben. Die vorangegangene spanische und vor allem die belgische Präsidentschaft waren zuvor jeweils betont darauf ausgerichtet, eine für die Öffentlichkeit kaum sichtbare Unterstützungsrolle einzunehmen. Zum anderen wurde die politische Agenda beider Präsidentschaften durch die europäische Schuldenkrise dominiert, in der sie als Nicht-Eurostaaten nur eine untergeordnete Rolle einnehmen konnten.

Trotz dieser gemeinsamen Restriktionen nahmen die beiden Präsidentschaften einen höchst unterschiedlichen Verlauf. Der ungarische Vorsitz wurde schon kurz vor seinem Beginn von Kontroversen über die ungarische Innenpolitik überschattet. Noch im Dezember 2010 hatte das ungarische Parlament, in dem die Fidesz-Partei von Ministerpräsident Viktor Orban eine Zwei-Drittel-Mehrheit inne hat, ein umstrittenes Mediengesetz verabschiedet, das von mehreren europäischen Regierungen, dem Europäischen Parlament und der Kommission als Eingriff in die Pressefreiheit kritisiert wurde. Zwar ging die Regierung mit mehreren Änderungen auf die Kritik ein, stand aber auch wegen einer geplanten und zum Januar 2012 umgesetzten Verfassungsänderung immer wieder in der Kritik. Auf europäischer Ebene konnte Ungarn während seines Ratsvorsitzes zwar in einigen Feldern wie dem Beitrittsprozess Kroatiens Erfolge feiern. Insgesamt gilt das 1. Halbjahr 2011 aber als Paradebeispiel für eine aus innenpolitischen Gründen geschwächte Präsidentschaft, der das politische Kapital fehlte, um größere Initiativen anzustoßen oder abzuschließen.

15 Dies waren Estland, Frankreich, Litauen, Ungarn und Zypern. Eigene Erhebung auf Grundlage offizieller Informationen des Rates.

Die polnische Regierung unter Ministerpräsident Donald Tusk hingegen konnte in ihren Ratsvorsitz mit einem Vertrauensvorschuss starten. Mit ihrer klaren integrationsfreundlichen Ausrichtung hat sie sich von ihrer Vorgängerregierung unter Jaroslaw Kaczynski abgesetzt und dabei zunehmend eine europapolitische Führungsrolle für Polen in Anspruch genommen. Ein Unsicherheitsfaktor waren zwar die polnischen Parlamentswahlen im Oktober 2011, bei der ein Wahlsieg der Opposition einen Regierungswechsel bei laufender Präsidentschaft erfordert hätte. Tusk konnte die Wahl jedoch gewinnen und so auch seine europapolitische Stellung stärken. Unterstützt durch dieses politische Kapital galt die polnische Ratspräsidentschaft auch auf Arbeitsebene als effektiv, so dass Polen europapolitisch gestärkt aus seinem ersten Vorsitz herausging.

Dennoch musste auch die polnische Ratspräsidentschaft angesichts der Dominanz der europäischen Schuldenkrise, die weitgehend alle politische Energie auf oberster Ebene auf sich zog, einige zentrale Projekte wie die Stärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zurückstecken. Andere Projekte wie der Gipfel der Östlichen Partnerschaft wurden zwar durchgeführt, ohne aber größere politische Bedeutung zu erlangen. In beiden Halbjahren wurde damit deutlich, dass die politische Bedeutung von Ratspräsidentschaften, insbesondere wenn sie aktuell von Nicht-Eurostaaten übernommen werden, im Vergleich zur Ära vor Lissabon deutlich gesunken ist.

Fazit

Insgesamt war 2011 für den Rat von einer prozeduralen Kontinuität bei gleichzeitigen inhaltlichen Reformprogrammen gekennzeichnet. Denn zum einen haben sich auf prozeduraler Ebene die Trends der letzten Jahre, verstärkt durch den Vertrag von Lissabon, weiter verfestigt. Dies sind vor allem die enge Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament in der Gesetzgebung, mit dem zunehmend in Mitentscheidung und dort in erster Lesung nach informellen Verhandlungen entschieden wird. Die Transparenz in der Gesetzgebung wurde weiter gestärkt, während sich die Ratspräsidentschaften auch unter dem polnischen Vorsitz weiter in Richtung einer Dienstleistungsrolle entwickelt haben. Zum anderen aber war die inhaltliche Arbeit des Rates von der außerordentlichen Situation der europäischen Schuldenkrise dominiert, in der der Rat die wegweisenden Rettungspakete und Reformen vom Europäischen Rat vorbereitet und/oder umgesetzt hat.

Weiterführende Literatur

- Naurin, Daniel / Wallace, Helen (Hrsg.): *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels*, Basingstoke 2010.
- Ondarza, Nicolai von: *Koordinatoren an der Spitze. Politische Führung im reformierten System des EU*, SWP-Studien 2011/S 08, April 2011.
- Puetter, Uwe: *Europe's deliberative intergovernmentalism. The role of the Council and European Council in EU economic governance*, in: *European Journal of Public Policy*, Vol. 19, 2/2012, S. 161-178.
- Reh, Christine / Héretier, Adrienne / Bressanelli, Edoardo / Koop, Christel: *The Informal Politics of Legislation. Explaining secluded Decision-Making in the European Union*, in: *Comparative Political Studies*, Dezember 2011, S. 1-31.

Europäische Kommission

Udo Diedrichs

Das Jahr 2012 war für die Kommission insgesamt eine Phase der Wiedergewinnung politischen Profils in der EU, wenngleich damit Konflikte und Spannungen mit nationalen Hauptstädten verbunden waren. Dieser Preis schien es aber allemal wert zu sein, wenn damit die politische Sprach- und Bedeutungsschwäche überwunden werden konnte, die in den letzten Jahren zu beobachten war. Seit dem Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise erschien die Kommission nicht als erste Adresse für europäische Konzepte zur Überwindung der Probleme – sicher auch deswegen, weil ihr von den entscheidenden Akteuren keine derartige Rolle zgedacht war. Mit der Abwahl Nicolas Sarkozys und dem vorläufigen Ende der deutsch-französischen Zweckehe zur Lösung der EU-Schuldenkrise boten sich der Kommission allerdings neue Möglichkeiten. Sie verstand diese zu nutzen.

Ziele und Schwerpunkte der Kommission für 2012

Die Rede José Manuel Barrosos zur Lage der Union vor dem Europäischen Parlament am 28. September 2011 stand ganz im Zeichen der andauernden Schuldenkrise in der EU, welche die Kommission fast an den Rand der öffentlichen Aufmerksamkeit gedrängt hatte.¹ Aus Sicht des Kommissionspräsidenten handelte es sich dabei im Kern um eine politische Krise, welche durch die Mitgliedstaaten allein nicht bewältigt werden könne. Vielmehr bedürfe es einer Stärkung der europäischen Institutionen. Barroso unterstrich dabei den Anspruch der Kommission, Gestalter und Garant europäischer Lösungen zu sein. Ausdrücklich sprach er ihr die Funktion einer europäischen Wirtschaftsregierung zu und wandte sich damit gegen andere institutionelle Konzepte, die deutlich intergouvernementale Züge aufwiesen.

Inhaltlich plädierte der Kommissionspräsident für einen Gleichklang von stabilitätsorientierter Haushaltspolitik und wachstumsfördernden Impulsen und räumte neben fiskalischer Disziplin auch dem Gedanken europäischer Solidarität eine zentrale Bedeutung ein. Insbesondere bedürfe es einer aktiven Politik der EU für Wachstum und Beschäftigung, um Innovation und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Nicht zuletzt sei ein starkes finanzielles Engagement der EU notwendig.²

Die Rede Barrosos markierte für ihn und die Kommission einen politischen Erfolg, da er im Europäischen Parlament ein Stück verlorenen Vertrauens in seine Führungsqualitäten zurückgewinnen konnte und auch in der öffentlichen Wahrnehmung durchaus mit Interesse und Aufmerksamkeit bedacht wurde – für ihn ja durchaus kein Dauerzustand.³ Die wachsende Unzufriedenheit mit dem deutsch-französischen Krisentandem tat sicher ihr übriges, um seine Position zu stärken.

1 José Manuel Durão Barroso, Präsident der Europäischen Kommission, Erneuerung Europas, Rede zur Lage der Union 2011, Europäisches Parlament, Straßburg, 28. 09.2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/607&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>.

2 Ebd.

3 „Barrosos Lichtblick“, Financial Times Deutschland, 28.09.2011.

Auch das Arbeitsprogramm der Kommission für 2012 reflektierte einerseits krisenbedingte Schwerpunkte und Prioritäten, aber auch die Absicht, prägende Kraft zur Bewältigung der Probleme zu sein.⁴ Die bereits eingeleiteten Maßnahmen zur Regulierung des Finanzsektors, zur Stabilisierung und Überwachung öffentlicher Haushalte und nicht zuletzt Anreize und Impulse für Wachstum seien nachhaltig abzusichern und auszubauen.⁵ Dies führte zu strukturellen Veränderungen innerhalb der Kommission, wie sie durch die Schaffung einer Task Force für Griechenland zum Ausdruck gekommen waren.⁶ Daneben standen für die Kommission der weitere Ausbau des Binnenmarktes im Sinne der Binnenmarktakte, verbunden mit der Beschleunigung eines „strukturierten, mobilen, effizienten Forschungsraum(s)“⁷ ebenso auf dem Programm wie der Kampf gegen Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung, die durch die Krise innerhalb der EU deutlich verschärft worden seien.

Besondere Aufmerksamkeit widmete sie der Stärkung der EU im internationalen Rahmen, wo sie sich trotz der finanziellen Engpässe und Beschränkungen auf Ebene der Mitgliedstaaten für eine aktive Kooperations- und Entwicklungspolitik aussprach und auch den Prozess der Erweiterung der EU weiter voranzutreiben bemüht war. Für 2012 wurde die Unterzeichnung des Beitrittsabkommens mit Kroatien angestrebt.⁸

Angesichts der Krise verstärkte die Kommission schließlich auch ihr Programm zur intelligenten Rechtsetzung und Mittelverwendung, das optimierte Entscheidungsverfahren, inklusivere Beratungs- und Vorbereitungsabläufe und reduzierte Verwaltungsausgaben vorsah. Im Jahr 2012 sollte die Mindestdauer für öffentliche Konsultationen von Kommissionsvorschlägen von 8 auf 12 Wochen erhöht werden, um eine intensivere und ausgiebigere Einbeziehung gesellschaftlicher Interessen und Positionen zu ermöglichen.⁹

Insgesamt stand das Ziel- und Aufgabenspektrum der Kommission damit zwar im Bann der jüngsten Entwicklungen innerhalb der EU und trug ihnen Rechnung, zugleich bemühte sie sich aber auch darum, den Blick über den Horizont der Krise hinaus auszuweiten. Damit befand sich die Kommission allerdings in einem Dilemma. Sie versuchte, wie sie es ausdrücklich formulierte, in ihrem Arbeitsprogramm langfristige Ziele zu erreichen, die sich insbesondere auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der EU beziehen. Ob die Bewältigung der Krise, welche den Einsatz von Maßnahmen und Instrumenten oft nur ‚auf Sicht‘ zulässt, damit vereinbar ist, scheint allerdings unsicher.¹⁰

Krisenmanagement mit Profilgewinn

In der anhaltenden Schuldenkrise gelang es der Kommission, ihren politischen Standort deutlicher zu bestimmen und sichtbar einbringen zu können. Sie stellte sich in zentralen Fragen der Debatte auf einen integrationsorientierten Standpunkt und forderte zugleich die Verstärkung gemeinsamer Instrumente der Euro-Staaten zur Bekämpfung der Krise. Sie sah

4 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Arbeitsprogramm der Kommission für 2012, Europäische Erneuerung, KOM 2011 (777) endgültig, Brüssel, den 15.11.2011.

5 Ebd. S. 4ff.

6 Ebd. S. 2.

7 Ebd. S. 6.

8 Ebd. S. 12.

9 Ebd. S. 12.

10 Ebd. S. 3.

insbesondere in der Aushandlung des Wachstumspakets, das den Fiskalpakt flankieren sollte, ein wesentliches Element für das Ausbalancieren von fiskalischer Disziplin und konjunkturellen Anreizen. Demonstrativ stellte sich die Kommission in dieser Situation an die Seite der Krisenländer. Manuel Barroso besuchte im Juli 2012 Griechenland, um die Entschlossenheit der EU zum Ausdruck zu bringen, für einen Verbleib des Landes im gemeinsamen Währungsraum zu kämpfen.¹¹ Der im Januar 2012 diskutierte Idee eines Sparkommissars für Griechenland, die von Seiten der deutschen und französischen Regierung lanciert worden war, erteilte die Kommission eine klare Absage und betonte die Verantwortung der nationalen Entscheidungsträger für den Haushalt.¹²

An die Wahl François Hollandes zum französischen Präsidenten knüpften sich Hoffnungen der Kommission, nunmehr im Kreis der Staats- und Regierungschefs einen einflussreichen Verbündeten für ihre Positionen erhalten zu haben. Auf dem Gipfel des Europäischen Rates in Brüssel Ende Mai 2012 unterstützte Manuel Barroso entsprechend die französische Forderung nach Einführung von Eurobonds, blieb damit aber in der Minderheit.¹³

Das Verhältnis der Kommission zur Bundesregierung hatte sich dagegen seit Ende 2011 spannungsreich zugespitzt. Betrachtete man in Brüssel die deutsch-französischen Abstimmungen in der Schuldenkrise oft als Umgehung und gar Ausgrenzung der Gemeinschaftsinstitution, so versuchte man in Berlin zunehmend, den Gestaltungsanspruch der Kommission einzudämmen, zumal dieser sich inhaltlich jenseits der deutschen Lösungsvorstellungen konkretisierte.¹⁴ Anlässlich des Besuchs der Bundeskanzlerin in Brüssel wiederholte Kommissionspräsident Barroso im Oktober 2011 seine Position, dass er die Kommission in der Rolle der europäischen Wirtschaftsregierung sehe, und machte damit seine Ablehnung gegen die schleichende Stärkung des Europäischen Rates bzw. der Staats- und Regierungschefs des Euro-Raums in Fragen der Wirtschafts- und Währungspolitik deutlich.¹⁵ Im Oktober 2011 ernannte Barroso den für Wirtschafts- und Währungsfragen zuständigen Kommissar Olli Rehn zum Vizepräsidenten der Kommission, um ihn politisch aufzuwerten. Rehn erhielt zudem weitreichende Kompetenzen, die ihm auch ohne Votum des Kollegiums ermöglichen, Entscheidungen zur Überwachung des Schuldenstandes der Mitgliedstaaten zu treffen.¹⁶ Damit sollte die Effektivität und die Sichtbarkeit des Auftretens der Kommission erhöht werden.

Überlegungen zur Einführung von Eurobonds wurden in einigen nationalen Hauptstädten, allen voran in Berlin, mit offener Ablehnung kommentiert. Im November 2011 legt die Kommission dennoch in einem Grünbuch unterschiedliche Modelle für die Einführung von ‚europäischen Stabilitätsanleihen‘ vor, die langfristig bis hin zur völligen Ablösung nationaler Staatsanleihen reichen.¹⁷ Zwar war im Gegenzug eine Verschärfung der haushaltspolitischen Überwachungs- und Sanktionsmechanismen angedacht, um den Befürchtungen vor einer Aufweichung der fiskalischen Disziplin in den Krisenstaaten zu

11 „Der ewige Optimist; Barroso reist nach Griechenland und beschwört die Treue der EU. Athen will hart sparen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.07.2012.

12 „Athen verlangt Respekt vor seiner Würde“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.01.2012.

13 „Keine Mehrheit für Eurobonds auf EU-Gipfeltreffen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.05.2012.

14 „Ein zunehmend schwieriges Verhältnis“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.11.2011.

15 „Kleinkrieg in Brüssel“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.10.2011.

16 „Neuer Euro-Wachhund: Ollie Rehn“, Die Welt, 28.10.2011.

17 Europäische Kommission, Grünbuch über die Durchführbarkeit von Stabilitätsanleihen, Brüssel, 23.11.2008, KOM (2011) 818 endg.

begegnen. Allerdings überzeugte dies die Kritiker nicht.¹⁸ Angesichts einer lautstarken und kategorischen Weigerung der Bundesregierung, die Thematik der Eurobonds auch nur zu diskutieren, konterte Kommissionspräsident Barroso mit dem Vorwurf mangelnden Respekts vor einer europäischen Institution.¹⁹ Diese Äußerung, welche eine der eher seltenen öffentlichen Unmutsäußerungen des Portugiesen darstellte, machte deutlich, dass neben der sachpolitischen Auseinandersetzung um die geeigneten Instrumente zur Lösung der Schuldenkrise institutionelle Konflikte eine zentrale Rolle spielten. Unbeirrt von der Kritik kündigte der Kommissionspräsident jedenfalls im Juni 2012 eine entsprechende Legislativinitiative für den Herbst des Jahres an.²⁰

Zudem beteiligte sich Präsident Barroso an einem gemeinsamen Papier mit dem Vorsitzenden der Euro-Gruppe Juncker, dem Präsidenten des Europäischen Rates van Rompuy und EZB-Präsidenten Draghi, das im Juni 2012 im Vorfeld des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs vorgelegt wurde und das insgesamt die Handschrift eines Plädoyers für gemeinsame Handlungs- und Steuerungsinstrumente trug, ohne allerdings Reizworte wie Eurobonds namentlich zu nennen.²¹ Das Papier wurde seitens der Bundesregierung gerade hinsichtlich dieser Option kritisiert, fand aber als Grundlage für weitere Überlegungen zur Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion durchaus Zustimmung unter den Mitgliedstaaten.²²

Den öffentlichen Positionierungen der Kommission folgten weitere Initiativen für Legislativakte. Nachdem mit dem so genannten ‚Six Pack‘ eine Reihe von Vorschlägen bereits auf den Weg gebracht war, legte die Kommission Ende 2011 mit zwei weiteren Dokumenten nach, die sich auf die Überwachung der öffentlichen Haushaltslage in den Mitgliedstaaten bezogen. Diese als ‚Two Pack‘ bezeichneten Rechtsaktvorschläge enthielten deutliche Verschärfungen der Aufsichts- und Sanktionsregelungen vor allem für Länder, die wegen ihrer haushaltspolitischen Lage bereits unter Beobachtung standen.²³ Hierbei sollte die Kommission eine zentrale Rolle als Überwacher und Hüter der fiskalpolitischen Stabilität spielen – auf Kosten nationaler Freiräume und Handlungsmöglichkeiten.²⁴ Bis Anfang Dezember traten bereits Verordnungen zur Verschärfung der Handhabung des Wachstums- und Stabilitätspaktes in Kraft, während die Vorlage der Kommission zur Finanztransaktionssteuer im Frühjahr 2012 im Rat letztlich am Widerstand Großbritanniens scheiterte und in der Folge auch nicht in der Euro-Gruppe durchsetzungsfähig war. Allerdings zeigte sich die Kommission nach diesem nicht ganz unerwarteten Rückschlag bereit, beschleunigt das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit

18 „Barroso will Euro-Bonds und Budgetdisziplin“, Handelsblatt Online, 23.11.2011.

19 „Barroso platzt der Kragen“, Die Tageszeitung, 24.11.2011.

20 „Europa macht Schulden, Deutschland zahlt“, Die Welt, 14.06.2012.

21 Siehe das Dokument „Towards a Genuine Economic and Monetary Union, Report by the President of the European Council Herman van Rompuy, Brussels, 26 June 2012, EUCO 120/12, Presse 296, PR PCE 102.

22 „Europäer sollen gemeinsam für Schulden haften, Entwurf für EU-Gipfel, Süddeutsche Zeitung, 26.06.2012.

23 Siehe Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, KOM 2011 (821) endgültig, Brüssel, 23.11.2011, sowie den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind, KOM 2011 (819), Brüssel, 23.11.2011.

24 „EU läutet Ende nationaler Budgethoheit ein; Kommission will Haushalte aller Euro-Länder kontrollieren und so Sparkurs durchsetzen“, Die Welt, 24.22.2011.

heranzuziehen, um einer Gruppe bereitwilliger EU-Staaten ein Vorgehen in dieser Frage zu erlauben und das Inkrafttreten eines entsprechenden Rechtsaktes noch im Jahr 2012 zu ermöglichen.²⁵

Nachdem auf dem Europäischen Rat im Juni 2012 grundsätzlich eine europäische Bankenaufsicht beschlossen worden war, folgten in den anschließenden Wochen interne Auseinandersetzungen um die Federführung und den Einfluss in dieser Frage. Die Kommission versuchte zunächst, gegenüber der EZB den eigenen Anspruch auf die Umsetzung der Bankenaufsicht durchzusetzen. Letztlich lief die Klärung dieser Frage auf die Europäische Zentralbank zu.

Die Finanzierung der EU: Zuspitzung nach Drehbuch

Der im Juni 2011 von der Kommission vorgelegte Entwurf für die mittelfristige Finanzplanung sorgte innerhalb des vergangenen Jahres erwartungsgemäß für heftige Diskussionen innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten. Diese dürften sich bis zum Jahresende 2012, wenn sich der Europäische Rat mit den Kernfragen befasst, sicherlich nochmals dramatisch zuspitzen.²⁶ Die Spannungen zwischen Nettoempfängern und Nettozahlern spielten dabei ebenso eine Rolle wie individuelle mitgliedstaatliche Finanzierungsinteressen. Das Lager der Nettozahler, als deren Wortführer die Bundesrepublik Deutschland öffentlichkeitswirksam auftrat, betrachtete den Kommissionsentwurf als überfrachtet und identifizierte Einsparpotential von gut 100 Mrd. Euro. Zwischen den „Freunden des intelligenten Ausgebens“ und den „Freunden der Kohäsionspolitik“ versuchte die Kommission zwar Kurs zu halten, signalisierte durch die Teilnahme Manuel Barrosos an einem Treffen des Kohäsionslagers in Bukarest allerdings durchaus Sympathien für die Nettoempfänger.²⁷

Im Juli 2012 kündigte die Kommission zudem eine Korrektur des Finanzrahmens an, welche durch den zu erwartenden Beitritt Kroatiens bedingt sei und Ausgabensteigerungen um gut 8 Mrd. Euro mit sich bringen werde, die vor allem auf das Konto der Strukturpolitik gehen sollen. Der zuständige Kommissar Lewandowski bezeichnete diese Änderung zwar als ‚technische‘ Anpassung,²⁸ dennoch wurde sie vor dem Hintergrund der laufenden Verhandlungen kontrovers diskutiert.²⁹

Der Schatten der Auseinandersetzungen um den Finanzrahmen der EU legten sich bereits auf die Verabschiedung des Budgets für 2013, wo Mehrausgaben von 6,8% ausgewiesen waren. Ein wesentlicher Grund für diese deutliche Steigerung lag in der Tatsache begründet, dass Zahlungen für mehrjährige Programme, für die in früheren Jahren Verpflichtungen eingegangen worden waren, fällig wurden. Rückendeckung erhielt die Kommission durch das Europäische Parlament, das sich mehrheitlich für ihren Entwurf aussprach.³⁰ Widerstand formierte sich allerdings in Paris und Berlin, die in der expansiven Ausgabenpolitik der Kommission ein falsches Signal sahen, zumal sich der französische

25 „Finanztransaktionssteuer laut EU noch 2012 möglich“, Zeit Online, 13.06.2012.

26 Siehe hierzu Peter Becker, *Lost in Stagnation, Die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU (2013-2020) und das Festhalten am Status quo*, SWP-Studie, S 18, August 2012, Berlin.

27 „Eine Billion, um Europa aus der Krise zu führen“, Süddeutsche Zeitung, 09.06.2012.

28 „EU-Budget soll stärker wachsen, Beitritt Kroatiens führt zu Anpassung nach oben“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.07.2012.

29 Siehe Council of the European Union, Press Release, 3184 Council Meeting, General Affairs, Brussels, 24 July 2012, 12802/12, PRESSE 346, PR CO 46.

30 „Streit über EU-Haushalt 2013, Europaparlament beharrt auf Ausgabensteigerung“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.07.2012.

Präsident Sarkozy im Wahlkampf darauf festgelegt hatte, eine Erhöhung des EU-Budgets zu verhindern.³¹

Im Kontext der Verhandlungen über den mittelfristigen Finanzrahmen legte die Kommission ihre Vorstellungen und Initiativen für die Neuausrichtung der zentralen und ausgabenträchtigsten Politikfelder vor. Reformen in der Agrar- und Regionalpolitik, die durch die Kommission angestoßen wurden und die sich im Finanzrahmen letztlich budgetär widerspiegeln, wurden besonders intensiv diskutiert. Im Oktober 2011 präsentierte die Kommission ein Paket von Rechtsaktvorschlägen, welches die Gemeinsame Agrarpolitik grundlegend auf den Zeitraum von 2014 bis 2020 vorbereiten sollte. Neben einer stärkeren Berücksichtigung umwelt- und energiepolitischer Ziele bildete die Reform des Systems der Direktzahlungen den Dreh- und Angelpunkt der Reform.³² Kürzungen in der Förderung agrarischer Großbetriebe, Umschichtungen der EU-Zahlungen zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten und eine Begrenzung des Gesamtvolumens des landwirtschaftlichen Haushalts boten hierbei ausreichend Material für kritische Auseinandersetzungen.³³ Dabei bewegte sich die Kommission insgesamt in der Linie der Reform von 2003 sowie des ‚Gesundheitschecks‘ von 2008 und war daher den heftigen Widerspruch durchaus gewohnt; zudem hatte sie bereits in den vergangenen Jahren verschiedene Anläufe für ähnliche Einschnitte gemacht, war damit aber gescheitert. Widerstand formierte sich denn auch nicht überraschend in denjenigen Mitgliedstaaten, die über bedeutende großbetriebliche Strukturen in der Landwirtschaft verfügen und daher am stärksten von Kürzungen betroffen wären. So lehnten die Agrarminister aus Deutschland, Großbritannien, Tschechien, Italien und Dänemark die Kommissionsvorschläge ab.³⁴ In der Frage der Umverteilung zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten schien dagegen grundsätzlich Gesprächsbereitschaft vorzuherrschen. Letztlich werden sich die strittigen Themen der Agrarpolitik erst mit dem Schnüren des Gesamtpakets der mittelfristigen Finanzplanung lösen lassen.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten: Wahrer der Unionswerte

Die politische Auseinandersetzung zwischen der sozial-liberalen Regierung und dem konservativen Präsidenten Rumäniens erregte 2012 internationales Aufsehen und rief heftige Kritik am Vorgehen von Ministerpräsident Victor Ponta hervor. Das Verfahren zur Amtsenthebung Präsident Basescus schien unter Missachtung der verfassungsmäßigen Vorgaben vonstatten zu gehen und dabei insbesondere die Unabhängigkeit der Justiz in Frage zu stellen.³⁵ Die Kommission schaltete sich frühzeitig in die Debatte ein und suchte den persönlichen Kontakt zum Regierungschef; zugleich formulierte sie konkrete Vorgaben, denen das Land entsprechen müsse. So wurden in einer ersten Erklärung der Kommission zu den Ereignissen in Bukarest von ernsthaften Bedenken gesprochen und zugleich auf den anstehenden jährlichen Fortschrittsbericht verwiesen, der im Falle Rumäniens zur Frage der Justizreform und Korruptionsbekämpfung anstand.³⁶

31 „EU will mehr Geld ausgeben“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.04.2012.

32 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, KOM (2011) 625 endgültig/2, Brüssel, den 19.10.2011.

33 „Kommission will Hilfen für Großbauern kürzen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.09.2011.

34 „Bundesregierung lehnt Kürzung von Agrarhilfen ab“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.09.2011.

35 „Rumäniens Parlament für die Amtsenthebung des Präsidenten“, Süddeutsche Zeitung, 07.07.2012.

36 „Statement by the Commission on Romania“, Press Release, 06.07.2012, Memo 12/529.

Offenbar hatte die Kommission aus den Ereignissen in Ungarn 2011, als heftige Kontroversen um die Verabschiedung einer neuen Verfassung eine ähnlich bewegte europaweite Diskussion ausgelöst hatten, maßgebliche Schlüsse gezogen. Ihre Strategie bestand darin, einerseits vertrauliche Gespräche mit den politisch Verantwortlichen zu führen, parallel hierzu aber auch öffentlich klarzustellen, welche Erwartungen an das Land gerichtet wurden und damit den Spielraum für Ausweichmanöver zu reduzieren. In ihrem Fortschrittsbericht zu Rumänien griff sie daher in deutlichen Worten die aktuellen Entwicklungen auf und kritisierte die rumänische Regierung für ihr Vorgehen.³⁷ Zugleich formulierte die Kommission eine Reihe von Empfehlungen, deren zügige Umsetzung eingefordert wurde, und kündigte die weitere sorgfältige Beobachtung des Landes an. Damit verharrt Rumänien im Status eines Mitgliedstaates unter Sonderaufsicht. Im Falle der Causa Basescus gelang es mit Hilfe des Drucks aus Brüssel, die durch die Regierung veranlasste Änderung der Kriterien für die Gültigkeit der Volksabstimmung wieder rückgängig zu machen. Allerdings klagte noch nach dem Referendum der Präsident des rumänischen Verfassungsgerichts in einem Schreiben an die Kommission (sowie den Europarat und den UN-Kommissar für Menschenrechte) über massive Pressionen seitens der Regierung.³⁸ Mit der Wiedereinsetzung Basescus im August 2012 konnte zwar die imminente Krise behoben werden, doch bleibt auf Seiten der Kommission erhebliches Misstrauen gegenüber der Qualität und Nachhaltigkeit rechtsstaatlicher Strukturen in Rumänien.

Ähnlich wie im Falle Ungarns wurden dabei Reaktionsmuster sichtbar, welche für das Zusammenspiel der Kräfte in der EU offenbar nicht untypisch waren. So verbat sich Ministerpräsident Ponta in öffentlichen Erklärungen jedwede Einmischung von Seiten anderer Regierungen, akzeptierte aber die Rolle der Kommission und sagte eine gebührende Berücksichtigung ihrer Einwände zu. Das Beispiel Ungarns belegt allerdings, dass damit noch kein Durchbruch erreicht ist, im Gegenteil – so scheinen die betroffenen Regierungen offenbar ein politisches Doppelspiel zu praktizieren, in dem sie Brüssel gegenüber Anpassungen geloben, die sich in der nationalen Arena allerdings kaum wiederfinden. Gegen Ungarn leitete die Kommission im Januar 2012 drei Vertragsverletzungsverfahren ein und machte damit ihre Drohungen wahr. Die Unabhängigkeit der Justiz, der Zentralbank und der Datenschutzbehörde schienen der Kommission in dem Land in besonderer Weise gefährdet.³⁹

Die Kommission in der Innen- und Justizpolitik

Als eines der schwerwiegendsten Probleme innerhalb des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hatte sich in den vergangenen Jahren der Umgang mit dem Schengen-System erwiesen, welches durch einzelne Mitgliedstaaten zeitweise außer Kraft gesetzt und teils grundsätzlich in Frage gestellt worden war. Die Entscheidung der Innenminister vom Juni 2012 über eine Reform des Schengenraums, die eine regelmäßige Evaluierung durch die Mitgliedstaaten und die Möglichkeit einer nationalen Wiedereinführung von Grenzkontrollen vorsah, hatte der Kommission schwache Entscheidungsspielräume zugebilligt und

37 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, COM (2012) 410 final, Brüssel, den 18.07.2012.

38 „EU besorgt über Hilferuf aus Rumänien“, Süddeutsche Zeitung, 08.08.2012.

39 „Demokratischer Warnschuss; Die Europäische Kommission leitet gegen Ungarn Verfahren wegen Vertragsverletzungen ein“, Frankfurter Rundschau, 18.01.2012.

zudem das Parlament übergangen, wogegen sich heftige Kritik der Abgeordneten richtete. Die für Innenpolitik zuständige Kommissarin Malmström unterstützte das Anliegen des Europäischen Parlaments und bemühte sich um ein Einlenken der Mitgliedstaaten.⁴⁰ Kommissionspräsident Barroso sprach von einem falschen Signal der Regierungen und forderte ebenfalls nachdrücklich eine Einbeziehung des Europäischen Parlaments.⁴¹ Die schlechende Fragmentierung des Schengenraums stellte für die Kommission eine besorgniserregende Entwicklung dar, der sie allerdings keine gewichtigen Hindernisse in den Weg zu stellen vermochte. Ob sich eine strategische Allianz mit dem Europäischen Parlament gegen die Mitgliedstaaten in dieser Frage als erfolgversprechender Ansatz erweist, bliebe abzuwarten, zumal das Europäische Parlament in der Vergangenheit immer auch kritisch gegen das Agieren der Kommission in der Innen- und der Justizpolitik Position bezogen hatte.

Im Konflikt mit der Bundesrepublik um die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung verschärfte sich zusehends der Ton der Auseinandersetzung. So warf die Justizministerin Leutheusser-Schnarrenberger der Kommission vor, mit „Brachialgewalt“ die „Umsetzung eines Auslaufmodells“ zu fordern.⁴² Mit Befremden reagierte man in Brüssel auf die Mutmaßung, dass Kommissionspräsident Barroso auf Druck konservativer EU-Parlamentarier das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland vorangetrieben habe, um die liberale deutsche Justizministerin in Verlegenheit zu bringen.⁴³

Ende Mai 2012 reichte die Kommission schließlich Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland ein und brachte den Konflikt damit auf eine neue Ebene. Ihre Geduld sei letztlich überstrapaziert worden, klagte Kommissarin Malmström, die bis zuletzt auf der Umsetzung europäischen Rechts bestanden hatte.⁴⁴

Eine herbe Niederlage musste die Kommission im Juli 2012 einstecken, als das Europäische Parlament das von ihr mit den USA und weiteren Staaten ausgehandelte ACTA-Abkommen mit großer Mehrheit ablehnte und damit endgültig zu Fall brachte. Das Vertragswerk zum Schutz des Urheberrechts hatte zuvor in den Mitgliedstaaten heftige Proteste ausgelöst, da es als Vehikel für Zensur und Einschränkung der Netzfreiheit sowie als Gefahr für den Daten- und Persönlichkeitsschutz betrachtet wurde.⁴⁵ Die Kommission kündigte daraufhin an, dass es keinen weiteren Versuch einer Ratifizierung geben werde.

Außenbeziehungen – Neue Nachbarschaft mit alten Bekannten

Seit dem Sommer 2011 war die Kommission – insbesondere angesichts der dramatischen Verwerfungen im südlich mediterranen Raum – bemüht, eine Neuformulierung der Nachbarschaftspolitik zu formulieren, die den veränderten politischen und gesellschaftlichen Bedingungen in den Anrainerstaaten Rechnung tragen sollte. Hierzu wurde im Besonderen die Mittelmeerunion in den Blick genommen, aber auch die Östliche Partnerschaft bedurfte einer Anpassung. Im Mai 2012 legte die Kommission gemeinsam mit der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik nach einem Prozess der Debatte und Reflektion eine Mit-

40 „Brüssel will Mitsprache bei Grenzkontrollen“, Süddeutsche Zeitung, 8. Juni 2012.

41 „Barroso kritisiert Europas Regierungen“, Handelsblatt, 13.06.2012.

42 „Wieder einmal Schwarzer Peter? In Brüssel ist man über Äußerungen von Frau Leutheusser-Schnarrenberger befremdet“, FAZ, 30.03.2012.

43 Ebd.

44 „Einmal Brüssel und zurück; Die EU-Kommission verklagt Deutschland, weil die Vorratsdatenspeicherung nicht kommt“, Frankfurter Rundschau, 01.06.2012.

45 „EU-Parlament lehnt ACTA ab“, Süddeutsche Zeitung, 04.07.2012.

teilung zur Umsetzung der Neuen Nachbarschaftspolitik vor, die den Weg für die nächsten Jahre skizzieren und als Grundlage weiterer Maßnahmen dienen sollte.⁴⁶

Damit hat die Kommission einerseits eine zügige Reaktion auf dynamische Entwicklungen unter Beweis gestellt, sich zugleich aber einer erheblichen Unsicherheit preisgegeben, da derzeit nicht absehbar ist, in welche Richtung sich der politische Wandel in den Ländern des arabischen Frühlings bewegen wird und welche Konsequenzen sich für die EU daraus ergeben. Auch die neuen Konzepte werden daher den Makel der Vorläufigkeit nicht abstreifen können.

Im Zentrum der Neuen Nachbarschaftspolitik stehen der Aufbau zunehmend eigenständiger Beziehungen zur Zivilgesellschaft und die Betonung der Rolle der Frau im politischen und gesellschaftlichen Leben der Drittstaaten, was sich angesichts deutlicher Islamisierungstendenzen in den Ländern Nordafrikas als durchaus spannungreich erweisen könnte. Vor allem aber setzt die Kommission auf das Prinzip des „Mehr für mehr“, das offiziell mit einer gegenseitigen Rechenschaftspflicht zwischen der EU und Drittstaaten umschrieben wird, im Kern aber eine noch strikere Konditionalität für künftige EU-Hilfe formuliert: „Nur denjenigen Partnern, die sich für politische Reformen einsetzen und die gemeinsamen universellen Werte wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit achten, werden die wichtigsten Aspekte der EU-Politik angeboten, nämlich Wirtschaftsintegration (im Rahmen des Aufbaus einer umfassenden Freihandelszone), Mobilität der Bürger (Mobilitätspartnerschaften) und stärkere finanzielle Unterstützung durch die EU.“⁴⁷ Mit den beiden neuen Rahmenprogrammen SPRING (Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth) für den Mittelmeerraum sowie EaPIC (Eastern Partnership Integration and Cooperation Programme) sollen Reformen in den Drittstaaten zusätzlich zu den Länderprogrammen substantiell unterstützt werden. Letztlich bleibt die ‚Neue‘ Nachbarschaftspolitik im Zielkorridor der bisherigen Bemühungen und Aktivitäten im mediterranen und osteuropäischen Raum, versucht aber die Mittel deutlicher zu fokussieren und den Aufbau von demokratischen Zivilgesellschaften in den Mittelpunkt des Interesses zu stellen. Ob sie sich eine konsequente Einhaltung ihrer selbst gesetzten Prinzipien wird leisten können, bleibt offen. Der Druck, die neuen politischen Systeme zu stabilisieren, nicht zuletzt um den Migrationsdruck auf die EU zu begrenzen, dürfte letztlich höher ausfallen als die strikte Durchsetzung politischer und gesellschaftlicher Werte. Dass dies zumindest in Einzelfällen durchaus glaubhaft praktiziert werden konnte, machte die Kommission am Beispiel der Ukraine deutlich. Die Entscheidung José Manuel Barrosos, aufgrund des Umgangs mit der früheren Ministerpräsidentin Timoschenko zu keinem Spiel der UEFA-Europameisterschaft 2012 in das osteuropäische Land zu reisen, wurde in der Folge von allen Kommissionsmitgliedern und dem Präsidenten des Europäischen Rates, van Rompuy, zum Anlass genommen, seinem Beispiel zu folgen.⁴⁸ Dem unterschriftsreifen Assoziierungsabkommen mit der Ukraine hatte die Kommission Ende 2011 die Paraphierung ver-

46 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Umsetzung einer Neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik, JOIN (2012) 14 final, Brüssel, den 15.05.2012, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/delivering_new_enp_de.pdf.

47 Ebd., S. 4.

48 „EU-Kommission boykottiert die Spiele in der Ukraine“, FAZ, 04.05.2012.

weigert,⁴⁹ nachdem im Oktober bereits der Brüssel-Besuch des Präsidenten Janukowitsch abgesagt worden war.⁵⁰

Neben dem unmittelbaren geographischen Umfeld spielte für die Kommission auch der globale Kontext mitsamt seiner außenwirtschaftlichen und handelspolitischen Dimensionen eine zunehmend bedeutende Rolle. Mit Indien traten die Verhandlungen um ein Freihandelsabkommen im Frühjahr 2012 in die entscheidende letzte Phase ein,⁵¹ während die Kommission konsequent die Aufnahme von Verhandlungen zu ähnlichem Zweck mit Japan forcierte.

Bei der Erweiterung um Kroatien kam die EU mit der Unterzeichnung des Beitrittsabkommens in Brüssel einen wichtigen Schritt voran. Dagegen musste die Kommission mit ihrem Vorschlag, Serbien den Status eines Beitrittskandidaten einzuräumen, einen Rückschlag einstecken. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen auf dem Gipfel im Dezember 2011, die Entscheidung auf das Frühjahr 2012 zu verschieben, wenn Serbien bis dahin einen konstruktiven Beitrag zum Abbau der Spannungen und Konflikte im Kosovo geleistet habe. Ebenso wenig konnte sich die Kommission mit dem Vorschlag durchsetzen, mit Montenegro Beitrittsverhandlungen aufzunehmen.⁵²

Neuanfang für die Kommission?

Die Auflösung der unter Sarkozy und Merkel gepflegten politischen Achse in der EU hat für die Kommission zweifelsohne politische Spielräume eröffnet, die sie energisch zu nutzen versucht. Dabei scheut sie auch den Konflikt mit einzelnen Mitgliedstaaten wie der Bundesrepublik Deutschland ebenso wenig wie den Vorwurf, sich allzu stark auf Seiten bestimmter Konzepte und Regierungen zu stellen, etwa in der Kohäsionspolitik. Die Kommission ist konfliktfreudiger geworden, da sie einsehen musste, als Makler oder neutraler Vermittler des vermeintlichen Gemeinschafts- oder Unionsinteresses keine Chancen zu haben, solange sie als Partner nicht ernst genommen wurde. Die deutliche politische Festlegung brachte zwar Gegnerschaft mit sich, aber eben auch zahlreiche Unterstützer, und schärfte in der Öffentlichkeit das Profil der Kommission nachhaltig. Insbesondere José Manuel Barroso löste sich demonstrativ aus dem Dunstkreis seiner ursprünglichen politischen Unterstützer und widerlegte den zu Beginn seiner zweiten Amtszeit im Europäischen Parlament lancierten Vorwurf, ein Kandidat der nationalen Hauptstädte zu sein.

Weiterführende Literatur

- Egeberg, Morten: Experiments in Supranational Institution-Building: The European Commission as a Laboratory, in: *Journal of European Public Policy*, 19/6, 2012, S. 939-950.
- Ellinas, Antonis/Suleiman, Ezra N.: Supranationalism in a Transnational Bureaucracy: The Case of the European Commission, *Journal of Common Market Studies*, 49/5, September 2011, S. 923-947.

49 „EU verweigert Abschluss des Assoziierungsabkommens mit Kiew“, FAZ, 20.12.2011.

50 „EU lädt Janukowitsch aus“, FAZ, 19.10.2011.

51 „Die Armen zahlen den Preis“, *Frankfurter Rundschau*, 10. Februar 2012.

52 „Die Europäische Union lässt Serbien nachsitzen“, *Die Tageszeitung*, 10.12.2011.

Gerichtshof

Siegfried Magiera / Matthias Niedobitek

Im Jahr 2011 wurden die rechtlichen Grundlagen für die Tätigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union lediglich mit dem Ziel geändert, eine elektronische Zustellung von Schriftstücken zu ermöglichen. In einem ersten Schritt wurden hierzu im Mai 2011 entsprechende Ermächtigungsgrundlagen in die Verfahrensordnungen der drei Unionsgerichte eingefügt.¹ Auf deren Grundlage beschlossen die drei Gerichte im September 2011 gemeinsame Regeln für eine EDV-Anwendung mit der Bezeichnung „e-Curia“.²

Im Hinblick auf den generellen Anstieg der Arbeitsbelastung der Unionsgerichte hat der Gerichtshof der Europäischen Union im März 2011 eine Reihe von Änderungen seiner Satzung vorgeschlagen,³ die den Gerichtshof (EuGH), das Gericht und das Gericht für den öffentlichen Dienst (GöD) betreffen. Was den EuGH angeht, wird vorgeschlagen, das Amt eines Vizepräsidenten des EuGH einzurichten. Dieser hätte vor allem die Aufgabe, sich an den Rechtssachen der Großen Kammer zu beteiligen und den Präsidenten des EuGH in seiner Amtstätigkeit zu unterstützen. Ferner soll die Zahl der Richter, aus denen die Große Kammer besteht, auf 15 erhöht werden; darüber hinaus wird vorgeschlagen, die systematische Beteiligung der Präsidenten der Kammern mit fünf Richtern an der Arbeit der Großen Kammer abzuschaffen. Beide Maßnahmen zielen darauf ab, eine breitere Beteiligung der Richter an denjenigen Rechtssachen zu erreichen, die an die Große Kammer verwiesen werden. Um der gewachsenen Arbeitslast des Gerichts Rechnung zu tragen, wird vorgeschlagen, die Zahl der Richter des Gerichts um 12 auf 39 zu erhöhen. Eine solche Maßnahme wäre der Schaffung eines Fachgerichts auf dem Gebiet des geistigen Eigentums vorzuziehen. Was schließlich das GöD betrifft, soll – in Anbetracht der geringen Zahl von Richtern, mit denen das GöD besetzt ist – durch die Möglichkeit einer Beordnung von Richtern *ad interim* Vorsorge für den Fall getroffen werden, dass ein Mitglied des GöD, etwa aus gesundheitlichen Gründen, dauerhaft an der Ausübung seines Amtes gehindert ist. Richter *ad interim* sollten aus dem Kreis der ehemaligen Mitglieder des EuGH, des Gerichts und des GöD berufen werden. Im Mai 2011 hat der EuGH zudem eine Neufassung seiner Verfahrensordnung vorgeschlagen.⁴ Dabei geht es im Kern darum, den heutigen Zuständigkeiten des EuGH besser Rechnung zu tragen, auf eine weitere Verkürzung der Verfahrensdauer hinzuwirken, einige bestehende Regeln oder Praktiken zu kodifizieren, obsoleete oder nicht angewandte Vorschriften zu entfernen und andere Vorschriften zu kürzen oder zu vereinfachen.

Die Zahl der beim EuGH im Jahr 2011 anhängig gemachten Rechtssachen lag mit 688 wiederum deutlich über der Zahl des Vorjahres (2010: 631) und markiert einen neuen

1 ABl. der EU, L 162 v. 22.06.2011, S. 17, 18, 19.

2 ABl. der EU, C 289 v. 01.10.2011, S. 7, 9, 11.

3 Auf der Website des Gerichtshof unter http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-04/projet_de.pdf.

4 Auf der Website der Gerichtshofs unter http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-05/de_rp_cjue.pdf.

Höchststand in der Geschichte des EuGH. Der Anteil der Vorabentscheidungsersuchen blieb mit 61,5% auf dem hohen Niveau des Vorjahres (2010: 61%). Der Anteil der Klagen reduzierte sich weiter deutlich – von 21,5% (2010) auf 11,8%. Demgegenüber stieg der Anteil der Rechtsmittel an den neu eingegangenen Rechtssachen stark an. Er belief sich im Jahr 2011 auf 23,5% (2010: 15,3%). Die Zahl der erledigten Rechtssachen stieg gegenüber dem Vorjahr mit 638 an (2010: 574), blieb jedoch hinter der Zahl der neu eingegangenen Rechtssachen zurück. Infolge dessen erhöhte sich die Zahl der zum Jahresende anhängigen Rechtssachen weiter auf 849 (2010: 799). Die Verfahrensdauer der Vorabentscheidungsersuchen stabilisierte sich im Jahr 2011 mit 16,4 Monaten auf niedrigem Niveau (2010: 16,1), während bei den Klagen gegenüber dem Vorjahr ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen war – von 16,7 (2010) auf 20,2 Monate. Demgegenüber stieg die Verfahrensdauer der Rechtsmittel nur leicht an – von 14,3 Monaten (2010) auf 15,4 Monate.

Auch das Gericht verzeichnete im Jahr 2011 mit 722 anhängig gemachten Rechtssachen einen neuerlichen Höchststand (2010: 636). Umso bemerkenswerter ist es, dass die Zahl der erledigten Rechtssachen mit 714 den Neuzugängen kaum nachstand (2010: 527), so dass die Zahl der zum Jahresende anhängigen Rechtssachen mit 1308 auf dem Niveau des Vorjahres blieb (2010: 1300). Die Verfahrensdauer blieb im Wesentlichen auf dem Niveau des Vorjahres; namentlich betrifft dies Rechtssachen in den Bereichen Staatliche Beihilfen – 32,8 Monate gegenüber 32,4 Monaten (2010), Wettbewerb – 50,5 Monate gegenüber 45,7 Monaten (2010), geistiges Eigentum – 20,3 Monate gegenüber 20,6 Monaten (2010) sowie sonstige Klagen – 22,8 Monate gegenüber 23,7 Monaten (2010).

Beim GöD stieg die Zahl der neu anhängig gemachten Rechtssachen deutlich an – von 139 (2010) auf 159. Da jedoch auch die Zahl der erledigten Rechtssachen gegenüber dem Vorjahr erheblich gesteigert werden konnte – von 129 (2010) auf 166 – und damit sogar über der Zahl der neu anhängig gemachten Rechtssachen lag, ging die Anzahl der zum Jahresende anhängigen Rechtssachen leicht zurück – von 185 (2010) auf 178. Von den im Jahr 2011 neu anhängig gemachten Klagen waren 66,7% gegen die Kommission gerichtet (2010: rund 59%), 6,3% gegen das Europäische Parlament (2010: rund 9,4%). Der Anteil der Klagen gegen den Rat an den neu anhängig gemachten Rechtssachen blieb mit 6,9% auf Vorjahresniveau (2010: rund 6,5%). Die übrigen Organe waren auch im Jahr 2011 nur zu einem geringen Anteil Klagegegner im Rahmen der neu beim GöD anhängig gemachten Rechtssachen.⁵

Unionsbürgerschaft

In der Rechtssache C-34/09⁶ hatte der EuGH Gelegenheit, den Anwendungsbereich der Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft weiter zu präzisieren. Ähnlich wie in der Rechtssache C-200/02⁷ ging es um die Frage, ob die drittstaatsangehörigen (aus Kolumbien stammenden) Eltern minderjähriger Kinder, die aufgrund ihrer Geburt in einem EU-

5 Die wiedergegebenen Informationen und statistischen Daten beruhen auf den Jahresberichten des Gerichtshofs der Europäischen Union (vorliegend für die Jahre 2010 und 2011), verfügbar auf der Website des Gerichtshofs unter http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/. Die hier verwendeten Zahlen sind Bruttozahlen, d.h. sie stehen für die Gesamtzahl von Rechtssachen unabhängig von Verbindungen wegen Sachzusammenhangs.

6 EuGH, Urteil v. 08.03.2011, Gerardo Ruiz Zambrano / Office national de l'emploi (ONEm).

7 Hierzu Magiera, Siegfried/Matthias Niedobitek, Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2005, Baden-Baden 2006, S. 103.

Mitgliedstaat die Unionsbürgerschaft besitzen, über ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht und über einen Anspruch auf eine Arbeitserlaubnis verfügen. Wie in der Rechtssache C-200/02 hatten die minderjährigen Unionsbürger in der Rechtssache C-34/09 von ihrer Freizügigkeit niemals Gebrauch gemacht, besaßen jedoch in ihrem Aufenthaltsstaat lediglich dessen Staatsangehörigkeit, nicht jedoch die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats. Aus diesem Grund machten die am Verfahren beteiligten Regierungen und die Kommission geltend, eine Situation wie die des Ausgangsverfahrens falle nicht unter die unionsrechtlich verbürgte Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit. Der EuGH wies diese Auffassung zurück. Dabei stützte er sich unmittelbar auf die Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) betreffend die Unionsbürgerschaft, nicht jedoch auf die Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten,⁸ da diese nur für Unionsbürger gilt, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen. Der EuGH betonte erneut, dass der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt ist, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein. Minderjährigen Unionsbürgern würde jedoch der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Unionsbürgerrechte verweigert, wenn ihren drittstaatsangehörigen Eltern der Aufenthalt und eine Arbeitserlaubnis verweigert würden und sie gezwungen wären, zusammen mit ihren Eltern das Gebiet der Union zu verlassen. Damit steht fest, dass das Recht auf Aufenthalt im Unionsgebiet zum Kernbestand der Unionsbürgerrechte zählt und unabhängig davon geschützt ist, ob von der durch die Unionsbürgerschaft gewährleisteten Freizügigkeit Gebrauch gemacht wurde.

Die in der Rechtssache C-34/09 eher beiläufig getroffene Feststellung, dass die Richtlinie 2004/38/EG auf Personen, die von ihrem Freizügigkeitsrecht keinen Gebrauch gemacht haben, nicht anwendbar ist, begründete der EuGH in der Rechtssache C-434/09⁹ genauer. In diesem Fall beehrte die Klägerin des Ausgangsverfahrens, eine britische Staatsangehörige, die von ihrem Freizügigkeitsrecht keinen Gebrauch gemacht hatte, in Großbritannien eine unionsrechtliche Aufenthaltserlaubnis, dies mit dem Ziel, ihrem drittstaatsangehörigen (jamaikanischen) Ehemann ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht in Großbritannien zu verschaffen, welches ihm nach nationalem Recht verwehrt war. Ansatzpunkt für eine mögliche Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG war der Umstand, dass die Klägerin des Ausgangsverfahrens neben der britischen Staatsangehörigkeit auch über die irische Staatsangehörigkeit verfügte. Der EuGH kam aufgrund einer grammatikalischen, systematischen und teleologischen Auslegung der Richtlinie 2004/38/EG zu dem Ergebnis, dass diese auf eine Person wie die Klägerin keine Anwendung findet. Er stellte insbesondere auf die von der Richtlinie vorausgesetzte Wechselbeziehung zwischen Aufenthalt und Freizügigkeit ab. Aus einer detaillierten Untersuchung der Bestimmungen der Richtlinie schloss der EuGH, dass die Richtlinie nur solche Personen als Berechtigte im Auge hat, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht haben. Der Besitz einer weiteren Staatsangehörigkeit ändert daran nichts, weil daraus nicht folgt, dass der betreffende Unionsbürger von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hätte. Jedoch blieb der EuGH nicht bei der Richtlinie 2004/38/EG, die Gegenstand der Vorlagefragen war, stehen, sondern gab dem vorlegenden Gericht Hinweise zur Anwendbarkeit von Art. 21 AEUV, welcher das Freizü-

8 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.

9 EuGH, Urteil v. 05.05.2011, Shirley McCarthy / Secretary of State for the Home Department.

gigkeitsrecht der Unionsbürger primärrechtlich regelt. In diesem Zusammenhang erinnerte der EuGH zunächst an seine ständige Rechtsprechung, wonach die Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit nicht auf Sachverhalte anwendbar sind, die mit keinem relevanten Element über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen. Unter Hinweis auf die Rechtssache C-34/09 betonte der EuGH jedoch zugleich, dass eine rein interne Situation in diesem Sinne dann nicht gegeben ist, wenn nationale Maßnahmen bewirken, dass den Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen dieser Status verleiht, verwehrt wird. Anders als in der Rechtssache C-34/09 sah der EuGH im vorliegenden Fall allerdings keine nationalen Maßnahmen, die die Klägerin des Ausgangsverfahrens im Kernbestand ihrer Unionsbürgerrechte beeinträchtigten, da diese aufgrund nationaler Bestimmungen nicht verpflichtet war, das Hoheitsgebiet der Union zu verlassen. Somit wies die Situation der Klägerin des Ausgangsverfahrens mit keinem relevanten Element über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinaus, so dass Art. 21 AEUV ebenfalls nicht anwendbar war.

Grundfreiheiten – Rechtsangleichung

In der Rechtssache C-28/09¹⁰ ging es um die Vereinbarkeit eines Fahrverbots für Lastkraftwagen (LKW) mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 7,5 t auf der österreichischen Inntal-Autobahn A 12 mit der Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 28, 29 EGV (jetzt: Art. 33, 34 AEUV), insbesondere um das Recht auf freie Durchfuhr. Das Fahrverbot war verhängt worden, um den unionsrechtlichen Vorschriften über Höchstwerte für Stickstoffemissionen zu entsprechen und dadurch die Luftqualität zu verbessern. Es war als sektorales Fahrverbot ausgestaltet worden, d. h. es bezog sich nicht generell auf LKW über 7,5 t, sondern nur auf solche LKW, die bestimmte Güter, sog. „bahnaffine“ Güter, transportieren. Hierunter werden Güter verstanden, die sich für einen Transport auf der Schiene besonders eignen (etwa Steine, Eisenerze, Marmor oder Fliesen). Die Kommission hielt das Fahrverbot für ungeeignet, die Luftqualität zu verbessern, da es letztlich nicht auf eine Verringerung der Emissionen abziele, sondern auf eine Verringerung des Verkehrsaufkommens, mithin nur mittelbar auf eine Verbesserung der Luftqualität. Zudem hätten die österreichischen Behörden nicht alle in Betracht kommenden Alternativen zu einem sektoralen Fahrverbot geprüft. Eingangs betonte der EuGH, dass die Mitgliedstaaten den unionsrechtlichen Anforderungen an die Luftqualität in Form geeigneter und kohärenter Maßnahmen nachkommen müssen. Bei der Ausübung des ihnen insoweit eingeräumten Ermessens haben sie insbesondere den tragenden Grundsatz des freien Warenverkehrs zu beachten. Das in Rede stehende Fahrverbot stellt nach Auffassung des EuGH eine Beschränkung des freien Warenverkehrs dar, da es einen der wichtigsten terrestrischen Verbindungswege zwischen Süddeutschland und Norditalien reglementiert. Damit wies der EuGH das Vorbringen Österreichs zurück, das Fahrverbot unterbinde lediglich die Benutzung eines bestimmten Verkehrsträgers und sei daher nicht geeignet, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Was jedoch die Rechtfertigung des Fahrverbots angeht, schloss sich der EuGH der Meinung der Kommission nicht an, wonach das Fahrverbot nicht auf Emissionen ziele, sondern auf die Verkehrsdichte. Vielmehr erkannte er an, dass das sektorale Fahrverbot durchaus geeignet sei, zu einer Verringerung der Emissionen beizutragen. Zudem entspreche Österreich mit der Reglementierung „bahn-

10 EuGH, Urteil v. 21.12.2011, Kommission / Österreich.

affiner“ Güter dem Ziel der Verkehrspolitik der Union, den Transport bestimmter Güter auf die Schiene zu verlagern. Allerdings beanstandete der EuGH, dass Österreich nicht vor Erlass des sektoralen Fahrverbots weniger einschneidende Alternativen wie die Ersetzung der bisher variablen durch eine ständige Geschwindigkeitsbegrenzung sorgfältig genug geprüft hat. Daher gab er der Klage der Kommission statt.

Für den Zugang zum Beruf des Notars gilt in Deutschland das Erfordernis inländischer Staatsangehörigkeit. In der Rechtssache C-54/08,¹¹ einer von der Kommission erhobenen Vertragsverletzungsklage, vertrat diese die Ansicht, dass in dem Staatsangehörigkeitserfordernis ein Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit liege. Die Ausnahmebestimmung des Art. 45 Abs. 1 EGV (jetzt: Art. 51 Abs. 1 AEUV), wonach Tätigkeiten, die in einem Mitgliedstaat dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, von der Niederlassungsfreiheit ausgenommen seien, sei auf selbständige Notare in Deutschland nicht anwendbar. Deren Tätigkeiten umfassten keine unmittelbare und spezifische Teilhabe an der Ausübung öffentlicher Gewalt. Maßgebend hierfür sei die Fähigkeit, unabhängig vom Willen anderer Rechtssubjekte zu handeln, die bei Notaren in Deutschland nicht gegeben sei. Der EuGH schloss sich der Argumentation der Kommission an. Er wies darauf hin, dass es sich bei Art. 43 EGV (jetzt: Art. 49 AEUV) um eine der grundlegenden Vorschriften des Unionsrechts handelt. Diese Bestimmung untersagt jede Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit. Die Tragweite der in Art. 45 Abs. 1 EGV (jetzt: Art. 51 Abs. 1 AEUV) normierten Ausnahme ist auf das beschränkt, was unbedingt erforderlich ist, um die durch diese Bestimmung geschützten Interessen zu wahren. Unter Hinweis auf seine ständige Rechtsprechung betonte der EuGH, dass Art. 45 Abs. 1 EGV nur Tätigkeiten betrifft, die unmittelbar und spezifisch mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind. Dies sah er im Fall der Notare in Deutschland nicht als gegeben an, da diese nur tätig werden, wenn die Parteien zuvor aus freien Stücken einen beurkundungspflichtigen Vorgang initiiert haben. Den Umstand, dass die Notare im Allgemeininteresse liegende Ziele verfolgen und, was ihren Status betrifft, zur „vorsorgenden Rechtspflege“ gezählt werden, hielt der EuGH nicht für entscheidend. Vielmehr prüfte er die Tätigkeiten der Notare im Einzelnen. In diesem Zusammenhang wies er darauf hin, dass notarielle Urkunden nicht ohne Einverständnis des Schuldners vollstreckbar sind bzw. dass sich deren Beweiskraft erst aus gesetzlichen Bestimmungen herleitet. Schließlich stehen die Notare, was für die Ausübung öffentlicher Gewalt untypisch ist, im Wettbewerb miteinander. Im Ergebnis stellte der EuGH fest, dass das Staatsangehörigkeitserfordernis für Notare in Deutschland die unionsrechtlichen Vorschriften über die Niederlassungsfreiheit verletzt.

Das geistige Eigentum ist Gegenstand verschiedener Rechtsakte der Union, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben.¹² In der Rechtssache C-34/10¹³ ging es um die Richtlinie 98/44/EG über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen.¹⁴ Das Ausgangsverfahren des vom deutschen Bundesgerichtshof (BGH) eingereichten Vorabscheidungsersuchens betraf ein Patent, welches dem Berufungskläger im Hinblick auf neurale Vorläuferzellen und Verfahren zu ihrer Herstellung

11 EuGH, Urteil v. 24.05.2011, Kommission / Deutschland.

12 Vgl. die Website der Europäischen Kommission, http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/intellectual-property/index_de.htm.

13 EuGH, Urteil v. 18.10.2011, Oliver Brüstle / Greenpeace e. V.

14 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 1998, ABl. der EG L 213 v. 30.07.1998, S. 13.

sowie ihre Verwendung zu therapeutischen Zwecken erteilt worden war. Dieses Patent war vom Bundespatentgericht für nichtig erklärt worden, soweit es neurale Vorläuferzellen, die aus menschlichen Stammzellen gewonnen werden, und die Verfahren zu ihrer Herstellung umfasst. Der BGH als Berufungsgericht fragte den EuGH nach der Reichweite von Art. 6 Abs. 2 lit. c) der Richtlinie, wonach die Verwendung von menschlichen Embryonen zu industriellen oder kommerziellen Zwecken nicht patentierbar ist. Insbesondere wollte er wissen, was gemäß der Richtlinie unter dem Begriff des „menschlichen Embryos“ zu verstehen ist. Der EuGH räumte ein, dass es sich hierbei um ein Thema handelt, das in vielen Mitgliedstaaten gesellschaftspolitisch sensibel ist, betonte jedoch, dass er nicht dazu aufgerufen sei, Fragen medizinischer oder ethischer Natur zu beantworten, sondern sich darauf zu beschränken habe, die Richtlinie rechtlich auszulegen. Unter Berücksichtigung des Zusammenhangs und des Ziels der Richtlinie befand der EuGH, dass der Begriff des (von der Patentierbarkeit ausgeschlossenen) menschlichen Embryos weit auszulegen ist und daher jede menschliche Eizelle erfasst, die den Prozess der Entwicklung des Menschen in Gang setzt. Daher fallen auch menschliche Eizellen unter diesen Begriff, die befruchtet sind, wie auch unbefruchtete Eizellen, die künstlich zur Teilung und Weiterentwicklung angeregt wurden. Ferner stellte der EuGH klar, dass die Verwendung menschlicher Embryonen zu Zwecken der wissenschaftlichen Forschung an dem Ausschluss der Patentierbarkeit gemäß Art. 6 Abs. 2 lit. c) der Richtlinie nichts ändert, da der patentrechtliche Schutz seinem Wesen nach die industrielle oder die kommerzielle Verwertung einschließt.

Umwelt

Das Klagerecht von Umweltverbänden im deutschen System des Verwaltungsrechtsschutzes beschäftigte den EuGH in der Rechtssache C-115/09.¹⁵ Zur Umsetzung des Übereinkommens von Århus¹⁶ war die UVP-Richtlinie von 1985,¹⁷ die nach mehreren Änderungen im Jahr 2011 als kodifizierter Text neu erlassen wurde,¹⁸ im Jahr 2003 durch die Richtlinie 2003/35/EG um einen Art. 10 a ergänzt worden.¹⁹ Dieser verpflichtet die Mitgliedstaaten, „Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit“ eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Maßnahmen gemäß der UVP-Richtlinie zu ermöglichen. Dabei erkennt er – in Anlehnung an die entsprechende Bestimmung der Übereinkunft von Århus – an, dass die Mitgliedstaaten insoweit über unterschiedliche verwaltungsgerichtliche Traditionen verfügen und für entsprechende Klagen entweder ein „ausreichendes Interesse“ oder eine „Rechtsverletzung“ verlangen. Anerkannte Umweltverbände werden durch Art. 10 a Abs. 3 UVP-Richtlinie insofern privilegiert, als ihr Interesse stets als „ausreichend“ gilt bzw. sie selbst stets als „Träger von Rechten“ gelten, die verletzt werden können. Bekanntlich beruht das deutsche System des Verwaltungsrechtsschutzes auf dem zweiten Modell, indem es gemäß §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 S. 1 VwGO eine Klagebefugnis an die Geltend-

15 EuGH, Urteil v. 12.05.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e. V. / Bezirksregierung Arnsberg.

16 Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, ABl. der EU, L 124 v. 17.05.2005, S. 4.

17 Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. der EG, L 175 v. 05.07.1985, S. 40.

18 Richtlinie 2011/92/EU, ABl. der EU, L 26 v. 28.01.2012, S. 1.

19 Richtlinie 2003/35/EG, ABl. der EU, L 156 v. 25.06.2003, S. 17.

machung einer Verletzung in eigenen Rechten knüpft. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vom 7. Dezember 2006²⁰ zur Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG entbindet anerkannte Umweltverbände zwar davon, eine eigene Rechtsverletzung geltend zu machen, hält jedoch daran fest, dass die umstrittene umweltrelevante Entscheidung Umweltschutznormen widersprechen muss, die Rechte Einzelner begründen. Eine Verletzung von Umweltschutznormen, die lediglich dem Allgemeininteresse dienen, können daher in Deutschland auch von Umweltverbänden nicht im Klageweg geltend gemacht werden. Diese restriktive Regelung steht nach Auffassung des EuGH nicht in Einklang mit Art. 10 a UVP-Richtlinie. Der EuGH erinnerte daran, dass Art. 10 a Abs. 3 S. 1 UVP-Richtlinie die Mitgliedstaaten ausdrücklich dazu verpflichtet, einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Der erkennbare Sinn von Art. 10 a UVP-Richtlinie würde verfehlt, wenn Umweltverbände darauf beschränkt wären, subjektive Rechtsverletzungen geltend zu machen. Somit ist es zwar Sache der Mitgliedstaaten, die rügefähigen Rechte in Umweltangelegenheiten festzulegen, jedoch dürfen sie dadurch die Rolle von Umweltverbänden, die ihnen gemäß der UVP-Richtlinie und dem Übereinkommen von Århus zukommt, nicht beeinträchtigen. Die Befugnis, vor Gericht die Verletzung von Umweltschutznormen zu rügen, die dem Allgemeininteresse dienen, können anerkannte Umweltverbände unmittelbar auf Art. 10 a Abs. 3 UVP-Richtlinie stützen, ohne eine Änderung des nationalen Verfahrensrechts abwarten zu müssen.

Gemeinsames Europäisches Asylsystem – Schutz der Grundrechte

Der Schutz der Grundrechte im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem beschäftigte den EuGH in den verbundenen Rechtssachen C-411/10 und C-493/10.²¹ In den Ausgangsverfahren, die zu den Vorabentscheidungsersuchen führten, hatten Staatsangehörige verschiedener Drittländer (Afghanistan, Iran, Algerien) in Großbritannien bzw. in Irland Asyl beantragt, nachdem sie über Griechenland in das Unionsgebiet eingereist waren. In Anwendung der Verordnung 343/2003²² ordneten die britischen bzw. die irischen Behörden an, dass die Antragsteller nach Griechenland rückzuführen seien. Dagegen wandten sich die Antragsteller vor den nationalen Gerichten, wobei sie sich auf schwere Mängel des griechischen Asylsystems und die damit verbundene Gefahr einer Verletzung ihrer durch das Unionsrecht, die EMRK und die Genfer Flüchtlingskonvention verliehenen Grundrechte beriefen. Demgegenüber verwiesen die britischen Behörden auf eine dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem inhärente unwiderlegbare Vermutung, dass Griechenland – ebenso wie jeder andere EU-Mitgliedstaat – die Grundrechte der Antragsteller und die asylrechtlichen Mindestnormen beachte. Der EuGH wies zunächst darauf hin, dass das Gemeinsame Europäische Asylsystem ebenso wie die Union insgesamt auf gegenseitigem Vertrauen der Mitgliedstaaten und auf der Vermutung der Beachtung des Unionsrechts, insbesondere der Grundrechte, durch die anderen Mitgliedstaaten beruht. Daher besteht

20 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, BGBl. I 2006, S. 2816.

21 EuGH, Urteil v. 21.12.2011, verbundene Rechtssachen C-411/10 und C-493/10, N. S. / Secretary of State for the Home Department und M. E. u.a. / Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform.

22 Verordnung (EG) des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABl. der EU, L 50 v. 25.02.2003, S. 1.

auch die Vermutung, dass die Behandlung von Asylbewerbern in jedem Mitgliedstaat in Einklang mit den Erfordernissen der Charta der Grundrechte der EU (GRCh) sowie mit der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK steht. Entgegen dem Vorbringen der britischen Behörden ist diese Vermutung jedoch nicht unwiderlegbar, sofern dargetan wird, dass das Asylsystem des für die Asylbewerber zuständigen Mitgliedstaats „systemische Mängel“ aufweist, die eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Sinne von Art. 4 GRCh implizieren. Anders als einige Regierungen im Verfahren vor dem EuGH geltend gemacht hatten, ist es den Mitgliedstaaten, die mit der Bestimmung des für einen Asylantrag zuständigen Mitgliedstaates befasst sind, auch durchaus möglich, sich von der Beachtung der Grundrechte in dem zuständigen Mitgliedstaat und von den Risiken, denen ein Asylbewerber dort ausgesetzt ist, ein Bild zu machen. Der EuGH verwies in diesem Zusammenhang auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*,²³ in dem, neben Griechenland, Belgien wegen Verletzung von Art. 3 EMRK (Verbot unmenschlicher und erniedrigender Behandlung) verurteilt wurde, weil es im Rahmen der Anwendung der Verordnung 343/2003 einen afghanischen Asylbewerber an Griechenland überstellt hatte. Dieses Urteil stütze sich u. a. auf die Berichte von internationalen Nichtregierungsorganisationen, die von den systemischen Unzulänglichkeiten des griechischen Asylsystems zeugten. In einem solchen Fall muss der mit einem Asylantrag befasste Mitgliedstaat davon absehen, den Asylbewerber an den eigentlich zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen, und gemäß der Rangfolge der Kriterien der Verordnung 343/2003 die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats fortsetzen oder von seiner Befugnis gemäß Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Gebrauch machen, selbst den Antrag zu prüfen. Nicht ausreichend für eine Widerlegung der dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem zugrunde liegenden Vermutung, dass der zuständige Mitgliedstaat die Unionsgrundrechte einhält, sind hingegen vereinzelte Grundrechtsverletzungen, die keinen systemischen Charakter tragen. Auch eine Verletzung sekundärrechtlicher Standards des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems schränkt das Ermessen des mit einem Asylantrag befassten Mitgliedstaats bei der Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nur dann ein, wenn diese auf systemische Mängel hinweisen. Schließlich nahm der EuGH zur Auffassung der britischen Behörden Stellung, die Bestimmungen der Charta der Grundrechte seien infolge des Protokolls (Nr. 30) über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich²⁴ im Vereinigten Königreich nicht anwendbar. Unter Hinweis auf den Wortlaut von Art. 1 Abs. 1 des Protokolls und auf die Erwägungsgründe des Protokolls stellte der EuGH klar, dass die genannte Bestimmung lediglich darauf abzielt, Art. 51 GRCh über den Anwendungsbereich der Charta zu verdeutlichen. Sie bezweckt jedoch weder, Polen und das Vereinigte Königreich von der Verpflichtung zur Einhaltung der Bestimmungen der Charta freizustellen, noch, ein Gericht eines dieser Mitgliedstaaten daran zu hindern, für die Einhaltung dieser Bestimmungen zu sorgen. Zu der in Art. 1 Abs. 2 des Protokolls enthaltenen Klarstellung, dass mit Titel IV der Charta keine einklagbaren Rechte geschaffen würden, soweit diese nicht ohnehin im nationalen Recht Polens bzw. des Vereinigten Königreichs vorgesehen seien, äußerte sich der EuGH nicht, da die in den Ausgangsverfahren betroffenen Rechte nicht unter Titel IV der Charta fielen.

23 Urteil v. 21.01.2011, Beschwerde-Nr. 30696/09.

24 ABl. der EU, C 83 v. 30.03.2010, S. 313.

Institutionelle Fragen

Die Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen wurde durch den Vertrag von Lissabon modifiziert. Bis zu dessen Inkrafttreten erlaubte Art. 230 Abs. 4 EGV die Klage eines Einzelnen nur gegen Entscheidungen, deren Adressat er war oder die ihn, selbst wenn sie als Verordnung ergingen, unmittelbar und individuell betrafen. Eine Klagebefugnis gegen Normen, welche den Einzelnen zwar unmittelbar, nicht jedoch individuell betrafen, hatte der EuGH trotz einer gegenläufigen Interpretation des Gerichts abgelehnt.²⁵ Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon enthält Art. 263 Abs. 4 AEUV (ex-Art. 230 Abs. 4 EGV) eine weitere Variante der Klagebefugnis Einzelner, nämlich die Befugnis, Klage gegen „Rechtsakte mit Ordnungscharakter“ zu erheben, sofern diese den Einzelnen unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen. In der Rechtssache T-18/10²⁶ hatte das Gericht zum ersten Mal Gelegenheit, die neue Bestimmung auszulegen. In dieser Rechtssache ging es um eine Nichtigkeitsklage gegen die noch auf der Grundlage des EG-Vertrages erlassene Verordnung 1007/2009 über den Handel mit Robbenerzeugnissen, die das Inverkehrbringen von Robbenerzeugnissen grundsätzlich verbietet.²⁷ Das Gericht erklärte die Klage im Hinblick auf alle Gruppen von Klägern, die in unterschiedlicher Weise von der Verordnung betroffen waren, für unzulässig. Insbesondere wies es die Behauptung der Kläger zurück, die Klage sei zulässig, weil die streitige Verordnung als „Rechtsakt mit Ordnungscharakter“ im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV einzustufen sei. Das Gericht wies zunächst darauf hin, dass der AEU-Vertrag keine Definition des Begriffs der „Rechtsakte mit Ordnungscharakter“ enthält. Jedoch deutet, so das Gericht, der allgemeine Wortsinn der Klausel „mit Ordnungscharakter“ darauf hin, dass damit Rechtsakte mit allgemeiner Geltung gemeint sind. Anschließend unternahm es das Gericht, dem Begriff der „Rechtsakte mit Ordnungscharakter“ einen eigenständigen Bedeutungsgehalt abzugewinnen, indem es die davon erfassten Rechtsakte den „Gesetzgebungsakten“ gegenüberstellte. Es führte aus, der Hinweis auf den Ordnungscharakter der klagefähigen Rechtsakte zeige, dass nicht sämtliche Rechtsakte mit allgemeiner Geltung erfasst sind. Vielmehr bilden die „Rechtsakte mit Ordnungscharakter“ eine spezifische Kategorie der Rechtsakte mit allgemeiner Geltung. Daraus folgert das Gericht, dass gegen „Gesetzgebungsakte“ eine Klage nach wie vor nur bei unmittelbarer und individueller Betroffenheit möglich ist. Damit entschied sich das Gericht – nicht zuletzt unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte des gescheiterten Verfassungsvertrags (Art. III-365 Abs. 4 EVV), der jedoch auf ein anderes System von Rechtsakten gemünzt war – für eine restriktive und damit das zuvor bestehende Rechtsschutzproblem²⁸ fortsetzende Interpretation der neuen Klagemöglichkeit. Der vom Gericht gewählte Ansatz machte es erforderlich, den Rechtscharakter der streitigen Verordnung – als „Rechtsakt mit Ordnungscharakter“ oder als „Gesetzgebungsakt“ – zu ermitteln. Insoweit stellte das Gericht in Anlehnung an Art. 289 Abs. 2, 3 AEUV auf das seinerzeit für den Erlass der Verordnung maßgebende Rechtsetzungsverfahren ab – dabei handelte es sich um das Mitentschei-

25 Vgl. Magiera, Siegfried/Matthias Niedobitek, Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2002/03, Bonn 2003, S. 98 f.

26 Gericht, Beschluss v. 06.09.2011, Inuit Tapiriit Kanatami u.a. / Europäisches Parlament und Rat.

27 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über den Handel mit Robbenerzeugnissen, ABl. der EU, L 286 v. 31.10.2009, S. 36.

28 Vgl. dazu oben, Fußnote 25.

dungsverfahren gemäß Art. 251 EGV – und stufte die Verordnung 1007/2009 als „Gesetzgebungsakt“ und nicht als „Rechtsakt mit Ordnungscharakter“ ein, da das vormalige Mitentscheidungsverfahren im Wesentlichen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entspreche.

In der Rechtssache C-539/09,²⁹ einer gegen Deutschland gerichteten Vertragsverletzungsklage, ging es um die Befugnis des Rechnungshofs zu prüfen, inwieweit die administrativen und organisatorischen Strukturen der Mitgliedstaaten im Bereich der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer im Einklang mit der Verordnung 1798/2003³⁰ stehen und wie sich die Zusammenarbeit in der Praxis gestaltet. Deutschland hatte dem Rechnungshof die Möglichkeit entsprechender Prüfungen verweigert, da es hierfür keine vertragliche Rechtsgrundlage sah. Nach Art. 248 Abs. 1 bis 3 EGV (jetzt: Art. 287 Abs. 1 bis 3 AEUV) sei der Rechnungshof auf die Prüfung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft (jetzt: Union) und deren Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit beschränkt. Zwischen den mitgliedstaatlichen Mehrwertsteuereinnahmen und den Mehrwertsteuereigenmitteln der Gemeinschaft bestehe kein unmittelbarer Zusammenhang, da erstere zum nationalen Haushalt gehörten und nur eine Art Ausgangsrechengröße für letztere bildeten. Der EuGH wies diese restriktive Interpretation der Befugnisse des Rechnungshofs zurück. Danach setzen sich die Mehrwertsteuereigenmittel der Gemeinschaft aus Anteilen der von den Mitgliedstaaten als Mehrwertsteuer erhobenen Beträge zusammen, so dass ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Erhebung der Mehrwertsteuereinnahmen und den Mehrwertsteuereigenmitteln der Gemeinschaft besteht. Die nach der VO 1798/2003 anzuwendenden Mechanismen mitgliedstaatlicher Zusammenarbeit sind daher, indem sie dazu dienen, Betrug und Hinterziehung im Bereich der Mehrwertsteuer zu bekämpfen, geeignet, die tatsächliche Erhebung der Mehrwertsteuereinnahmen und damit die Zurverfügungstellung der Mehrwertsteuermittel an die Gemeinschaft zu beeinflussen. Mithin war die vom Rechnungshof angekündigte Prüfung von seinen primärrechtlichen Befugnissen gedeckt.

Weiterführende Literatur

- Baltes, Kathrin F.: Die demokratische Legitimation und Unabhängigkeit des EuGH und des EuG, Frankfurt am Main u.a. 2011.
- Greaves, Rosa: Reforming Some Aspects of the Role of Advocates General, in: Anthony Arnall u.a. (Hrsg.), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford 2011, S. 161-177.
- Hakenberg, Waltraud: Der Europäische Gerichtshof – 59 Jahre Gestaltung von Europa durch Recht, in: Meng, Werner / Ress, Georg / Stein, Torsten (Hrsg.), *Europäische Integration und Globalisierung – Festschrift zum 60-jährigen Bestehen des Europa-Instituts*, Baden-Baden 2011, S. 233-247.
- Karper, Irene: *Reformen des Europäischen Gerichts- und Rechtsschutzsystems*, Baden-Baden 2011.
- Pechstein, Matthias, *EU-Prozessrecht*, 4. Aufl., Tübingen 2011.
- Pernice, Ingolf: Die Zukunft der Unionsgerichtsbarkeit – Zu den Bedingungen einer nachhaltigen Sicherung effektiven Rechtsschutzes im Europäischen Verfassungsverbund, *Europarecht* 2011, S. 151-168.
- Sharpston, Eleanor / De Baere, Geert: The Court of Justice as a Constitutional Adjudicator, in: Anthony Arnall u.a. (Hrsg.), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford 2011, S. 123-150.

²⁹ EuGH, Urteil v. 15.11.2011, Kommission / Deutschland.

³⁰ Verordnung (EG) des Rates vom 7. Oktober 2003 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) 218/92, ABl. der EU, L 264 v. 15.10.2003, S. 1.

Europäische Zentralbank

Martin Selmayr¹

„Es ist zwecklos, gegen den Euro zu spekulieren. [...] Es ist zwecklos, denn der Euro wird bleiben, und er ist unumkehrbar.“ Diese Worte von Mario Draghi, seit November 2011 dritter Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB), auf der EZB-Pressekonferenz am 2. August 2012, zeugten von der Ernsthaftigkeit der Lage, in der sich die Gemeinschaftswährung im vierten Jahr der Finanz- und Staatsschuldenkrise befand², zugleich aber auch von der Entschlossenheit der Frankfurter Währungshüter, alles zu tun, was zur Stabilisierung des Euro erforderlich war. Auslöser für die neue Phase der Krise war die sich ab Oktober 2011 praktisch wöchentlich verstärkende Ungewissheit über die Zukunft der einheitlichen Währung. Zwar brachten mehrere Krisengipfel neue Beschlüsse der Eurostaaten, um die Haushaltsdisziplin zu stärken und die Einsatzmöglichkeiten des 2010 geschaffenen „Rettungsschirms“ zu erweitern. Die Umsetzung dieser stets ratifizierungspflichtigen Beschlüsse benötigte aber Zeit und wurde von der ungelösten Situation des überschuldeten Griechenlands belastet. Denn obwohl sich die Eurostaaten im Juli 2011 auf ein zweites Hilfspaket in Höhe von 130 Mrd. Euro und eine teilweise Umstrukturierung der Schulden Griechenlands gegenüber dem Privatsektor verständigten, gelang es über Monate nicht, die griechischen politischen Kräfte zu den im Gegenzug erforderlichen Reformen zu bewegen. Eine (nach wenigen Tagen zurückgezogene) Referendumsdrohung von Premierminister Giorgos Papandreu Ende Oktober 2011 sowie Neuwahlen am 6. Mai und 17. Juni 2012, die nur mit Mühe eine von drei Parteien getragene Regierung ins Amt brachten, verstärkten den Eindruck, dass ein „Grexit“ – ein Ausscheiden Griechenlands aus dem Euro – eine zwar nicht gewünschte, aber doch zunehmend relevante Option sei. Die dadurch ausgelöste Unsicherheit griff auf weitere Eurostaaten über. Am 27. Juni 2012 stellte Zypern, dessen Banken besonders von der griechischen Situation abhängig sind, einen Antrag auf ein Hilfsprogramm. Am selben Tag musste auch Spanien, das unter Premierminister Mariano Rajoy nach einigem Zögern einen Reformkurs eingeleitet hatte, einsehen, dass es seine im Immobilienboom in Schieflage geratenen Banken nicht aus eigener Kraft retten konnte, und Finanzhilfen von bis zu 100 Mrd. Euro beantragen.

Gleichzeitig beobachtete die EZB im zehnten Jahr nach Einführung des Euro-Bargeldes eine fortschreitende Fragmentierung der Finanzierungsbedingungen im Euroraum.³ Der Anteil von grenzüberschreitend gewährten Geldmarktkrediten sank von dem in der Währungsunion bis Mitte 2011 üblichen Anteil von 60% auf 40%; die grenzüberschreitende Verwendung von Sicherheiten, die 2006 noch bei 50% lag, ging bis Mitte 2012 sogar auf 20% zurück – Anzeichen für besorgniserregende Funktionsstörungen in der Währungsunion, negative Rückkoppelungen zwischen Staatsschulden und Bankenverbindlichkeiten und eine Kapitalflucht aus den Krisenländern, die auch in den wachsenden Salden

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

2 Berichtszeitraum: August 2011 bis August 2012.

3 EZB, Heterogenität der Finanzierungsbedingungen, Monatsbericht, August 2012, S. 67.

zwischen den Zentralbanken der nördlichen und südlichen Eurostaaten im Target2-Zahlungssystem der EZB zum Ausdruck kam.⁴ Die Anleihemärkte zeigten ebenfalls eine Nord-Süd-Spaltung: Spanien musste im Juli 2012 auf seine Zehn-Jahres-Anleihen 7,75%, Italien mehr als 6,7% Zinsen zahlen, während sich Deutschland und Finnland zu negativen Zinsen refinanzieren konnten. Die Märkte bewerteten offenbar einzelne Eurostaaten nicht mehr allein nach deren Leistungsfähigkeit, sondern preisten neuerdings ein „Reversibilitätsrisiko“ ein, also die Wahrscheinlichkeit, dass ein Eurostaat aus der Währungsunion ausscheiden werde. Die Krise drohte damit, zu einer wirklichen „Euro-Krise“ zu eskalieren, in der der Euro selbst (jedenfalls in seiner aktuellen Zusammensetzung) auf dem Spiel stand – was einige Medien zu Horrorszenarien inspirierte.⁵ Für die EZB machten es diese Rahmenbedingungen immer schwieriger, eine für alle 17 Eurostaaten gleichermaßen wirkungsvolle Geldpolitik zu betreiben, zumal der Euroraum ab Mitte 2012 erneut in eine milde Rezession geriet. Zunehmend wurde die EZB dabei Gegenstand des politischen Streits. Während deutsche Ordnungspolitiker ihr monetäre Staatsfinanzierung vorwarfen⁶, lobte das Europäische Parlament „das entschlossene und offensive Vorgehen der EZB“⁷, spanische Politiker beschimpften sie aber wegen ihrer Zurückhaltung als „Untergrundbank“⁸. Die EZB machte wieder und wieder deutlich, dass neben entschlossener Krisenbekämpfung nur eine umfassende Reform der Wirtschafts- und Währungsunion die Stabilität und Irreversibilität des Euro auf Dauer garantieren könne.

Die neue EZB-Spitze um Mario Draghi

Das Ende der achtjährigen Amtszeit von Jean-Claude Trichet am 31. Oktober 2011 an der Spitze der EZB war für die 13 Jahre alte Organisation mit ihren mittlerweile 1.609 Mitarbeitern ein wichtiger Einschnitt. Trichet hatte die EZB stark geprägt und sie seit Ausbruch der globalen Finanzkrise im August 2007 zu einem zentralen Akteur der Krisenbekämpfung gemacht. Oft war er die bestimmende Persönlichkeit auf den Krisengipfeln der Staats- und Regierungschefs. In diesem Zusammenhang hatte Trichet im EZB-Rat einige unorthodoxe Entscheidungen durchgesetzt, so insbesondere das Programm für die Wertpapiermärkte („Securities Market Programme“, SMP) vom Mai 2010, gemäß dem die EZB Anleihen von Eurostaaten im Gegenwert von 211 Mrd. Euro auf dem Sekundärmarkt erwarb. Diese Entscheidung, die die EZB in Deutschland dem Vorwurf der Staatsfinanzierung aussetzte, hatte ihren Preis: Nachdem Ende April 2011 bereits Bundesbankpräsident Axel Weber, der gegen das SMP öffentlich opponiert hatte, zurückgetreten war, reichte im September 2011 – nach Wiederaufnahme des Programms zur Bekämpfung überhöhter Anleihezinsen für Spanien und Italien – auch Jürgen Stark, ehemaliger Bundesbanker und seit 2006 EZB-Chefvolkswirt, bei Trichet seinen Rücktritt „aus persönlichen Gründen“ ein.

Für den neuen EZB-Präsidenten Draghi bedeutete dies keine leichte Ausgangssituation. Angesichts der skeptischen Haltung der inflationsaversen deutschen Bevölkerung gegenüber der EZB und ihrem italienischen Präsidenten musste ihm an einem konstruktiven Verhältnis zum neuen Bundesbankpräsidenten Jens Weidmann, vormals wirtschaftspolitischer

4 EZB, Jahresbericht 2011, S. 37, Kasten 4.

5 Symptomatisch F.T.D., 2.12.2011, S. 1: „Europa am Abgrund“.

6 So Ex-EZB-Direktor Stark, Handelsblatt, 28.8.2012, S. 1: „Auf dem Weg in eine andere Geldordnung“.

7 Europäisches Parlament, Resolution v. 1.12.2011 zum EZB-Jahresbericht 2010, Ziff. 17.

8 So Spaniens Außenminister García-Margallo, F.A.Z., 26.7.2012, S. 3: „Die spanische Misere“.

Berater von Bundeskanzlerin Angela Merkel, gelegen sein. Denn öffentliche Opposition in der größten Volkswirtschaft des Euroraums konnte sich die EZB auf Dauer nicht leisten. In den ersten Monaten seiner Amtszeit bemühte sich Draghi daher um einen konsensualen Führungsstil, um seine Politik im EZB-Rat und in der Öffentlichkeit auf eine breite Basis zu stellen. Dabei half ihm, dass parallel zu seinem Amtsantritt das sechsköpfige EZB-Direktorium aufgrund mehrerer Personalwechsel vom Europäischen Rat fast vollständig erneuert werden musste:

- Bereits im Mai 2011 hatte das turnusmäßige Ausscheiden der Österreicherin Gertrude Tumpel-Gugerell zur Ernennung des belgischen (und in Deutschland aufgewachsenen) Notenbankers Peter Praet geführt.
- Der Rücktritt Starks zum Jahresende 2011 ermöglichte die Berufung des Deutschen Jörg Asmussen, vormals Staatssekretär im deutschen Bundesfinanzministerium.
- Ebenfalls zum Jahresende 2011 schied Lorenzo Bini Smaghi aus dem Direktorium aus. Zwar hatte sich die EZB-Spitze unter Berufung auf ihre Unabhängigkeit gegen die polit-geographische Logik gewehrt, dass die Ernennung eines italienischen Präsidenten den Rücktritt des bisherigen italienischen Direktoriumsmitglieds zur Folge haben müsse. Bini Smaghi blieb deshalb demonstrativ zwei Monate über die Ernennung Draghis hinaus im Amt, so dass dem Direktorium im November und Dezember 2011 zwei Italiener angehörten. Erst Anfang 2012 wechselte Bini Smaghi an die Universität Harvard und machte so den Weg frei für die Ernennung des Ökonoms Benoît Cœuré, zuvor hoher Beamter im französischen Finanzministerium.
- Schließlich endete im Mai 2012 die Amtszeit des Spaniers José Manuel González-Páramo. Ihm nachfolgen soll Yves Mersch, seit 1998 Chef der Zentralbank Luxemburgs und dienstältester Zentralbanker im Euroraum. Der Europäische Rat konnte sich zunächst nicht auf Mersch verständigen, weshalb der sechste Sitz im Direktorium für mehrere Monate unbesetzt blieb. Denn trotz seiner besseren Qualifikation gegenüber dem spanischen Kandidaten Antonio Sáinz de Vicuña, dem eher technokratischen EZB-Chefjuristen, wehrte sich Spanien dagegen, erstmals nicht im Direktorium „vertreten“ zu sein. Da Spanien allerdings zur selben Zeit mit den übrigen Eurostaaten ein Hilfsprogramm für seine Banken aushandelte, war seine Position geschwächt. Dies ermöglichte die Nominierung Merschs nicht auf Grund seiner Nationalität, sondern seiner Reputation und Erfahrung in Währungs- und Bankfragen, wie in Artikel 283 Absatz 2 AEU-Vertrag vorgesehen. Ein System, das den vier größeren Eurostaaten einen „ständigen Sitz“ im Direktorium garantieren würde, ist also nicht nur vertragsfremd, sondern lässt sich auch in der Praxis nicht durchsetzen. Der Amtsantritt Merschs verzögerte sich dennoch bis in den Herbst 2012, da das Europäische Parlament (das vor der Ernennung zu konsultieren war) beanstandete, dass das Direktorium nun ausschließlich aus Männern bestehe und Zusagen für eine stärkere Berücksichtigung weiblicher Kandidaten einforderte.

Aus der Trichet-Ära blieb nur der im Mai 2010 ernannte portugiesische Vizepräsident Vítor Constâncio. Da die Amtszeit aller Direktoriumsmitglieder acht Jahre beträgt, ist daher auf lange Sicht personelle Kontinuität an der Spitze der EZB sichergestellt. Dies dürfte es Draghi erleichtern, die EZB zu „seiner“ Organisation zu machen, stärkt aber auch die Unabhängigkeit der EZB insgesamt gegenüber der Politik. Denn die neue EZB-Spitze wird wohl die Amtszeit der meisten gegenwärtigen Staats- und Regierungschefs im Euroraum überdauern.

Einen ersten Beweis seiner Unabhängigkeit lieferte Draghi, als er die Ressorts im Direktorium verteilte. Dabei übertrug er trotz anders lautender Forderungen aus Deutschland die Verantwortung für die volkswirtschaftliche Abteilung nicht dem Deutschen Asmussen, sondern dem Belgier Praet. Nach Otmar Issing und Stark ist somit der EZB-Chefvolkswirt erstmals seit Gründung der EZB kein Deutscher, was Bundesbanker bedauern mögen, aber auch belegt, dass es in der EZB keine „nationalen Erbhöfe“ gibt. Asmussen erhielt die Aufgabe, als „EZB-Außenminister“ gegenüber europäischen und internationalen Institutionen zu fungieren und Draghi zu Tagungen des Europäischen Rates und „Euro-Gipfeln“ zu begleiten, während Cœuré mit der Verantwortung für Finanzmarktoperationen betraut wurde. Weniger „deutsch“ als bisher ist die neue EZB-Spitze nicht, zumal man sowohl den Luxemburger Mersch als auch den Belgier Praet (mehr noch als Asmussen) zu den stabilitätsorientierten „Falken“ zählen kann. Konflikte zwischen der Linie des neuen EZB-Präsidenten und Bundesbankpräsident Weidmann blieben dennoch nicht aus.⁹ Die dabei sichtbar werdende Isolation des Bundesbankpräsidenten führte in Deutschland zu Überlegungen, den im Maastrichter Vertrag verankerten Grundsatz „Ein Mitglied, eine Stimme“ im EZB-Rat zu ändern und stattdessen eine Stimmgewichtung anhand des von den nationalen Zentralbanken eingezahlten Kapitalanteils vorzunehmen.¹⁰ Der Bundesbankpräsident hätte so ein Stimmgewicht von 27% anstatt nur eine von 23 Stimmen. Rechtlich gesehen nehmen allerdings die Mitglieder des EZB-Rats an diesem nicht als Vertreter ihrer Institution, sondern in persönlicher Eigenschaft teil.¹¹ Zudem würde eine am Kapitalanteil ausgerichtete Stimmverteilung die Zentralbankpräsidenten, die regelmäßig Unterstützer eines stabilitätsorientierten Kurses sind, jedoch aus kleineren Eurostaaten (z.B. Finnland, Luxemburg, den Niederlanden, Estland) stammen, erheblich schwächen. Wer ein Interesse an einer stabilitätsorientierten, von nationalen Interessen unabhängigen EZB hat, sollte daher besser auf mittlere Sicht ein kleineres, effizienteres geldpolitisches Entscheidungsgremium anstreben, in dem – nach dem Vorbild des Federal Open Market Committee der US Fed – die Mitglieder des Direktoriums gegenüber den nationalen Zentralbankpräsidenten eine Mehrheit hätten.

Draghis Geldpolitik: Zinssenkungen und „Dicke Bertha“

Unter Draghi führte die EZB die am Ziel der Preisstabilität orientierte Geldpolitik der Trichet-Ära fort, setzte aber rasch auch eigene Akzente. Während Trichet in seinen letzten Monaten im Amt das SMP für den (sterilisierten) Kauf italienischer und spanischer Staatsanleihen reaktiviert und im Oktober 2012 ein neues Programm zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen (sog. „Covered Bond Purchase Programme 2“, CBPP2) mit einem Volumen von 40 Mrd. Euro aufgelegt hatte, machte Draghi nach der ersten Sitzung des EZB-Rats unter seiner Leitung öffentlich, dass das SMP sowohl zeitlich als auch dem Volumen nach begrenzt sei.¹² Die EZB reduzierte in der Folge den Einsatz des SMP und führte ab März 2012 keine Interventionen mehr durch. Hierin konnte man eine taktische Orientierung hin zur orthodoxen Linie der Bundesbank sehen. Vor allem aber hatte der Pragmatiker Draghi erkannt, dass das SMP weitgehend wirkungslos geblieben war. So hat-

9 Der Spiegel, 5.3.2012, S. 20: „Der Riss“; F.A.Z., 2.8.2012, S. 3: „Duell der Notenbanker“.

10 F.A.Z., 28.8.2012, S. 13: „Schwelender Streit über EZB-Stimmrechte“.

11 Kritisch F.A.Z., 21.11.2011, S. 12: „Die EZB als Zins-Basar“.

12 So Draghi auf der EZB-Pressekonferenz v. 3.11.2011. Die vom EZB-Rat alle zwei Wochen festgelegte Obergrenze für Anleihekäufe lag im November 2011 bei ca. 20 Mrd. Euro; vgl. FAZ, 18.11.2011, S. 23.

ten die Interventionen am italienischen Anleihemarkt im Sommer 2011 zwar die Anleihezinsen etwas senken können, zugleich aber zu einem Nachlassen der Reformbemühungen des damaligen Premierministers Silvio Berlusconi geführt. Draghi schloss daraus, dass Interventionen der EZB nur Erfolg haben, wenn sie dazu dienen, glaubwürdige politische Reformen zu flankieren, nicht aber diese zu ersetzen. Draghis Hauptsorge galt zunächst der infolge neuer Spannungen an den Anleihemärkten im Herbst 2011 erheblich reduzierten Kreditvergabe im Euroraum und der damit einhergehenden Eintrübung der Konjunkturaussichten. Er begegnete dem mit einer Kombination von klassischer Geldpolitik und Sondermaßnahmen („enhanced credit support“):

- Der erste von Draghi geleitete EZB-Rat am 3. November 2011 beschloss, den Leitzins – den die EZB unter Trichet im Versuch, zur Normalität zurückzukehren, im April und Juli 2011 in zwei Schritten von 1,00% auf 1,5% erhöht hatte – nun um 25 Basispunkte auf 1,25% zu verringern. Mit dieser „Zinswende“ schaltete die EZB erneut auf Krisenmodus.
- Draghis erste Sondermaßnahme war eine konzertierte Aktion mit anderen Notenbanken am 30. November 2011, mit der dem globalen Finanzsystem Liquidität in US-Dollar zugeführt wurde. Dazu schloss die EZB mit der US Fed sowie den Zentralbanken Japans, Englands, Kanadas und der Schweiz neue Swap-Abkommen und senkte zugleich den Zinssatz in den seit Krisenbeginn bestehenden Abkommen um 50 Prozentpunkte.
- Am 8. Dezember 2011 senkte der EZB-Rat den Leitzins erneut auf nun 1,00%. Am selben Tag kündigte Draghi an, erstmals in der EZB-Geschichte den Banken unbegrenzt Liquidität zum Leitzins für einen Zeitraum von drei Jahren zur Verfügung zu stellen. Dazu bot die EZB zwei zusätzliche dreijährige Refinanzierungsgeschäfte (sog. „long-term refinancing operation“, LTRO) als Mengentender mit Vollzuteilung an. Vor der Krise liefen solche Tender maximal über drei Monate, seither maximal über ein Jahr. Mit dem ersten Drei-Jahres-Tender am 21. Dezember 2011 befriedigte die EZB einen Liquiditätsbedarf von 489,2 Mrd. Euro mit dem zweiten am 29. Februar 2012 einen Bedarf von weiteren 629,5 Mrd. Euro – insgesamt also von 1,1 Bio. Euro. Nachdem Politik und Marktteilnehmer die EZB immer wieder aufgefordert hatten, eine geldpolitische „Bazooka“ (eine raketentriebene Panzerabwehrwaffe) einzusetzen, verglich Draghi die neuen LTROs gegenüber der deutschen Presse mit der „Dicken Bertha“¹³, einem vom Unternehmen Krupp entwickelten Mörser, der im Ersten Weltkrieg zur Bekämpfung von Festungsanlagen eingesetzt worden war. Draghis „Dicke Bertha“ löste die Liquiditätsschwierigkeiten vor allem der italienischen, spanischen und französischen Banken und schaffte insgesamt Vertrauen. Dass einige Banken die frische Liquidität nutzten, um sie in spanische und italienische Staatsanleihen zu investieren und aus der Differenz zwischen niedrigen EZB-Zinsen und hohen Anleihezinsen Gewinn zu ziehen (ein nach dem damaligen französischen Präsidenten Nicholas Sarkozy auch „Sarko-Trade“ genanntes Carry-Trade-Geschäft), wurde von der EZB in Kauf genommen, auch wenn dies die problematische Koppelung von Bankenverbindlichkeiten an Staatsschulden verstärkte.

13 Vgl. das Draghi-Interview in F.A.Z., 24.2.2012, S. 14: „Stabile Preise ohne monetäre Staatsfinanzierung“.

- Ebenfalls am 8. Dezember 2011 senkte die EZB ihren Mindestreservesatz von 2% auf 1%, halbierte also die von Banken bei der Zentralbank zu unterhaltenden Pflichteinlagen. Die EZB setzte so Liquidität im Umfang von weiteren 100 Mrd. Euro frei.
- Am 8. Dezember 2011 beschloss die EZB außerdem eine weitere temporäre Lockerung des Rahmens für die von ihr bei Refinanzierungsgeschäften akzeptierten Sicherheiten. Sie setzte zunächst die Bonitätsschwellen für solche Asset-Backed Securities (ABS) herab, deren zugrundeliegende Vermögenswerte aus Wohnungsbauhypotheken oder Krediten an kleinere und mittlere Unternehmen bestanden. Ferner erlaubte die EZB es den nationalen Zentralbanken, vorübergehend bestimmte nicht notleidende Kreditforderungen – sog. „additional performing credit claims“ (ACCs) – als Sicherheiten auf eigenes Risiko anzunehmen, sofern dies gemäß Zulassungskriterien und Risikokontrollen (mit Risikoabschlägen von durchschnittlich 53%) erfolgte, die der EZB-Rat genehmigte. Nach einer solchen Genehmigung machten die Zentralbanken Irlands, Spaniens, Frankreichs, Italiens, Zyperns, Österreichs und Portugals von dieser Möglichkeit Gebrauch, um ACCs im Gesamtwert von ca. 200 Mrd. Euro zu akzeptieren. Erstmals gestattete die EZB so eine begrenzte regionale Differenzierung der Geldpolitik. Angesichts der zunehmenden Fragmentierung des Finanzmarkts war dies wohl eine notwendige Maßnahme, um vorübergehend die gezielte Transmission der Geldpolitik in den Krisenstaaten sicherzustellen. Allerdings können solche Differenzierungen den Wettbewerb zwischen Kreditinstituten verzerren und sind daher mit einer einheitlichen Geldpolitik auf Dauer nicht zu vereinbaren.
- Um Kritik vor allem der Bundesbank an einer zu großzügigen Sicherheitenpolitik entgegenzukommen¹⁴, befreite die EZB im März 2012 die nationalen Zentralbanken von der Pflicht, staatlich garantierte Bankanleihen als Sicherheiten anzunehmen, wenn diese durch einen Eurostaat garantiert wurden, der Finanzhilfen von EU oder IWF erhielt – eine Differenzierungsoption, von der die Bundesbank umgehend Gebrauch machte; seit dem 10. Mai 2012 akzeptiert sie keine ungedeckten Bankschuldverschreibungen aus Griechenland, Portugal und Irland. Am 3. Juli 2012 begrenzte die EZB dann grundsätzlich die Möglichkeit von Banken, sich über staatlich garantierte Anleihen zu refinanzieren. Sie beschloss, keine Papiere mehr als Sicherheit zu akzeptieren, die von Banken herausgegeben und von Staaten oder staatsähnlichen Institutionen garantiert werden. Nur in Ausnahmefällen kann der EZB-Rat von dieser Regel abweichen. Eine Bank, die dies beantragt, muss allerdings einen Finanzierungsplan vorlegen.
- Am 22. Juni 2012 lockerte die EZB ihren Sicherheitenrahmen erneut, indem sie nun auch ABS gedeckt durch Autokredite, gewerbliche Hypothekenkredite, Leasingverträge und Konsumentenkredite für Refinanzierungsgeschäfte zuließ und damit zusätzliche Liquidität von rund 100 Mrd. Euro freisetzte. Dabei schrieb sie allerdings je nach Bonität Bewertungsabschläge von 16%, 26% bzw. 32% vor. Sie erlaubte darüber hinaus als weitere regionale Differenzierungsoption, dass nationale Zentralbanken vorübergehend zusätzliche, weniger abgesicherte ABS akzeptieren konnten, sofern diese vor dem 20. Juni 2012 ausgegeben wurden und einem Bewertungsabschlag von 32% unterlagen.

14 F.A.Z., 1.3.2012, S. 9: „Die Bundesbank fordert von der EZB bessere Sicherheiten“.

- Am 5. Juli 2012 senkte die EZB ihren Leitzins erneut um 25 Basispunkte auf 0,75% und unterschritt damit erstmals 1%. Für die EZB gibt es in Krisenzeiten offenbar keine Zinsuntergrenze. Sie senkte ferner den Zinssatz für ihre Einlagefazilität auf 0%. Banken, die überschüssiges Geld über Nacht bei der EZB parkten, erhielten dafür nun keinerlei Vergütung mehr. Die EZB wollte Banken so einen Anreiz geben, das ihnen im Rahmen der dreijährigen LTROs zur Verfügung gestellte Geld nicht bei ihr zu deponieren – im Februar 2012 wurde die Einlagefazilität mit über 800 Mrd. Euro beansprucht –, sondern an andere Banken zu verleihen.

Trotz großer Unsicherheit im Markt konnte die EZB mit ihren dreijährigen LTROs eine Kreditklemme im Euroraum verhindern und somit für weitere politische Krisenmaßnahmen jedenfalls Zeit kaufen¹⁵. Ihre Bilanz hat die EZB durch die „Dicke Bertha“ und den gelockerten Sicherheitenrahmen allerdings erheblich auf 15% des BIP des Euroraums ausgeweitet. Zum Vergleich: Die US Fed und die Bank von England haben ihre Bilanz in der Krise durch den massiven Ankauf von Staatsanleihen¹⁶ auf 19 bzw. 21% des jeweiligen BIP ausgeweitet. Zu der vor allem in Deutschland befürchteten inflationären Wirkung der Draghischen „Kreditschwemme“ ist es jedoch bisher nicht gekommen, im Gegenteil: Lag die durchschnittliche Inflationsrate im Euroraum bei Draghis Amtsantritt noch bei 3% (in Deutschland: 2,8%), sank sie bis Juli 2012 auf 2,4% (in Deutschland: 1,7%) und soll 2013 auf 1,0 bis 2,2% fallen. Die Jahreswachstumsrate der Geldmenge M3, die im 4. Quartal 2011 2,2% betragen hatte, erreichte im Juli 2012 3,8% und blieb damit – verglichen mit dem EZB-Referenzwert von 4,5% – moderat. Angesichts eines erwarteten Wachstums des realen BIP von -0,5 bis -0,3% 2012 und einer Arbeitslosenrate von 11,2% im Euroraum (2013: 11,4%) bestehen auf mittlere Sicht keine Aufwärtsgefahren für die Preisstabilität – von der EZB definiert als Inflationsrate von unter, aber nahe 2%. Rechtlich gesehen durfte und musste die EZB somit gemäß ihrem im AEU-Vertrag niedergelegten Mandat tätig werden, um die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union zu unterstützen und zu den Maßnahmen auf dem Gebiet der Stabilität des Finanzsystems beizutragen (Artikel 127 Absatz 1 Satz 2, Absatz 5 AEU-Vertrag).

Krisenbekämpfung, Schuldenschnitt: Die EZB zwischen Geld- und Fiskalpolitik

Über ihre geldpolitische Rolle hinaus wirkte die EZB auch unter Draghi an den „Rettungsmaßnahmen“ für in Schwierigkeiten geratene Eurostaaten mit. Maßgeblich beteiligte sich die EZB in der „Troika“ mit Kommission und IWF an der regelmäßigen Beurteilung der Reform- und Konsolidierungsfortschritte in Irland, Portugal und Griechenland. Im Unterschied zu Griechenland konnten dabei Portugal und Irland unter dem „Rettungsschirm“ erste Erfolge bei den von der Bevölkerung weitgehend mitgetragenen Reform- und Konsolidierungsanstrengungen erzielen. Portugal erreichte 2012 als erstes „Programmland“ einen Primärüberschuss, hatte also – vor Abzug der Schuldzinsen – höhere Einnahmen als Ausgaben. Irland konnte im Juli 2012 sogar mit einer Fünf-Jahres-Anleihe an den Kapitalmarkt zurückkehren und dort bessere Bedingungen erzielen als Spanien und Italien.

Auch unter Draghi war der EZB allerdings daran gelegen, dass die Eurostaaten mit Mitteln der Fiskalpolitik rasch effiziente und flexible Hilfsinstrumente zur Verfügung stell-

15 Jean Pisany-Ferry/Guntram B. Wolff, Propping Up Europe, Bruegel Policy Contribution 2012/07, S. 7 ff.

16 Der Ankauf von Staatsanleihen macht bei US Fed und Bank von England 103 bzw. 116% des Bilanzwachstums aus, bei der EZB nur 20%; vgl. Pisany-Ferry/Wolff, Bruegel Policy Contribution 2012/07, S. 6.

ten und so die EZB, die mit ihren Sondermaßnahmen beachtliche Risiken auf sich nahm, wieder entlasteten. Als der Europäische Rat am 21. Juli 2011 die vorläufige Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) – ebenso wie ihren Nachfolger, den permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)¹⁷ –, in die Lage versetzte, selbst am Primär- und Sekundärmarkt für Staatsanleihen zu intervenieren, ermöglichte dies der EZB, ihre Anleihekäufe zurückzuführen. Überlegungen, dass der künftige ESM eine Banklizenz erhalten, sich wie eine Bank bei der EZB refinanzieren und so seine „Feuerkraft“ erhöhen könne, erteilte die EZB eine Absage. Nach seiner gegenwärtigen Struktur ist der ESM keine Bank, die Kredite an die Realwirtschaft vergibt, sondern ein Instrument zur Kreditfinanzierung von Staaten. Einer Zulassung des ESM als EZB-Geschäftspartner – wie von der EZB im Mai 2009 für die Europäische Investitionsbank beschlossen – steht daher das Verbot der monetären Finanzierung gemäß Artikel 123 AEU-Vertrag entgegen, wie die EZB in einer Stellungnahme festhielt.¹⁸

Die Verantwortung der Fiskalpolitik betonte die EZB vor allem bei der teilweisen Umstrukturierung der griechischen Staatsschulden, die im März 2012 durchgeführt und zu einem „freiwilligen“ Verzicht der privaten Gläubiger Griechenlands auf rund 75% des Werts der von ihnen gehaltenen griechischen Anleihen führte. Die griechische Regierung stand zu diesem Zeitpunkt übergangsweise unter der Leitung des früheren EZB-Vizepräsidenten Lucas Papademos. Die EZB hatte sich lange gegen eine Beteiligung privater Gläubiger („private sector involvement“, PSI) wegen der davon befürchteten Ansteckungseffekte gewehrt. Sie sorgte nun dafür, dass die von ihr im Rahmen ihrer geldpolitischen Maßnahmen (Refinanzierungsgeschäfte und SMP) erworbenen griechischen Staatsanleihen nicht – wie vom IWF gefordert – vom Schuldenschnitt erfasst, sondern vor dem Stichtag in neue Anleihen zum gleichen Nennwert umgetauscht wurden.¹⁹ Während des Schuldenschnitts, den die Märkte wie erwartet als teilweisen Zahlungsausfall werteten, nahm die EZB griechische Staatsanleihen nur unter der Bedingung weiter als Sicherheiten an, dass diese durch eine spezielle Zusage der Eurostaaten seitens der EFSF (sog. „Collateral Enhancement“²⁰) im Umfang von 35 Mrd. Euro versichert wurden. Als diese Versicherung im Juli 2012 auslief, beendete die EZB die Entgegennahme von griechischen Staatsanleihen bis auf weiteres. Im Sommer 2012 konnten sich die griechischen Banken daher nur noch im Rahmen der von der EZB tolerierten „Emergency Liquidity Assistance“ (ELA) refinanzieren, die von der griechischen Notenbank in eigener Verantwortung und auf eigene Rechnung (Artikel 14.4 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, sog. ESZB-Satzung) angeboten wurde.²¹ Ergeben sich daraus negative Auswirkungen für die Geldpolitik, kann der EZB-Rat die Fortsetzung der ELA mit Zwei-Drittel-Mehrheit untersagen – was allerdings den Zusammenbruch des griechischen Bankensystems und wohl auch das Ausscheiden Griechenlands aus dem Euro zur Folge hätte. Wie schon sein Vorgänger Trichet steht auch Draghi auf dem Standpunkt, dass ein solcher Schritt die Glaubwürdigkeit der Eurozone unwiederbringlich beschädigen würde. „Das ist im Vertrag nicht vorgesehen“, so beantwortete Draghi knapp auf seiner ersten EZB-Pressekonferenz eine Journalistenfrage nach dem „Grexit“. Es ist daher zu

17 Vgl. EZB, Der Europäische Stabilitätsmechanismus, Monatsbericht, Juli 2011, S. 76.

18 Vgl. EZB-Stellungnahme CON/2011/24 v. 17.3.2011, EU-Amtsblatt C Nr. 140, 11.5.2011, S.8, Ziff. 9.

19 F.T.D., 17.2.2012, S. 17: „Europas Notenbanken bringen Griechen-Bonds in Sicherheit“.

20 Vgl. die Stellungnahme der Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten und der EU-Organe v. 21.7.2011.

21 Vgl. F.T., 21.8.2012, S. 21, wonach die griechische ELA bislang insgesamt 106,3 Mrd. Euro betrug.

erwarten, dass sich EZB und Eurostaaten weiterhin bemühen werden, die Lage in Griechenland mit einer Mischung aus Druck und Finanzhilfen zum Positiven zu wenden. So deutete die EZB an, dass sie mit den von ihr gehaltenen, deutlich unter dem Nennwert erworbenen Griechenland-Anleihen keinen Gewinn machen, sondern diesen unter den nationalen Zentralbanken verteilen werde, die ihn ihrerseits wie rechtlich vorgesehen an die Eurostaaten ausschütten würden, welche damit Griechenland finanziell unterstützen könnten. Ferner ermöglichte die EZB Griechenland die Ablösung einer von der EZB gehaltenen und am 20. August 2012 fällig werdenden Anleihe, indem sie eine Erhöhung der von der Bank von Griechenland gewährten wöchentlichen ELA von 3 auf 7 Mrd. Euro genehmigte. Die griechische Regierung konnte so die Rückzahlung der Anleihe dadurch finanzieren, dass sie kurzlaufende Geldmarktpapiere über 4 Mrd. Euro begab, die allesamt von griechischen Banken erworben und bei der Bank von Griechenland als ELA-Sicherheiten hinterlegt wurden. Teilweise wurde diese von der EZB ermöglichte Zwischenfinanzierung als Monetisierung von Staatsschulden kritisiert. Sie stellte jedoch vor allem eine Verlagerung griechischer Schulden von der EZB auf die griechische Notenbank dar, reduzierte also das finanzielle Risiko der EZB.

Die EZB als Schrittmacher weiterer Integrationsschritte

Unter Draghi machte sich die EZB mehr noch als unter Trichet zum Anwalt einer umfassenden Reform der Wirtschafts- und Währungsunion und Stichwortgeber für neue Integrationsschritte.²² So war es Draghi, der im Dezember 2011 die Eurostaaten aufforderte, durch einen „Fiskalpakt“ ein verbindliches Glaubensbekenntnis gegen neue Staatsschulden abzugeben, um gegenüber aller Welt ihren Willen deutlich zu machen, die Schuldenkrise zu überwinden²³ – ein Vorschlag, der mit dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2. März 2012²⁴ in die Tat umgesetzt wurde; er soll die Neuverschuldung in allen EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und der Tschechischen Republik auf 0,5% pro Jahr begrenzen. Es war ebenfalls Draghi, der unterstrich, dass die Eurostaaten neben der notwendigen Konsolidierung mehr Wirtschaftswachstum benötigen, weshalb sie sich in einem „Wachstums-pakt“ zu engagierten Strukturreformen verpflichten sollten²⁵ – ein vom Europäischen Rat mit dem „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“ am 29. Juni 2012 realisiertes Vorhaben. Es war schließlich Draghi, der darauf hinwies, dass die Käufer von Zehn-Jahres-Anleihen der Eurostaaten die Gewissheit erhalten müssten, dass der Euro in einem Jahrzehnt trotz aller negativen Gerüchte noch bestehen würde und die Eurostaaten deshalb mit einem klaren Zeitplan – nach dem Vorbild des Delors-Plans – den Weg zu einer stärkeren Integration beschreiten sollten.²⁶ Als die Staats- und Regierungschefs daraufhin bei einem Abendessen am 23. Mai 2012 in Brüssel beschlossen, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die bis Jahresende einen konkreten Fahrplan für mittel- und langfristig erforderliche Reformen erarbeiten sollte, gehörte dieser neben den Präsidenten des Europäischen Rates, der Europäischen Kommission und der Eurogruppe auch der EZB-Präsident an – ein Novum in der

22 Vgl. Draghis Artikel „So bleibt der Euro stabil!“, *Die Zeit*, 30.8.2012, S. 1.

23 So Draghi in seiner Anhörung im Plenum des Europäischen Parlaments v. 1.12.2011.

24 EZB, Fiskalpakt für eine stärkere Wirtschafts- und Währungsunion, Monatsbericht, Mai 2012, S. 85.

25 So Draghi am 25.4.2012 vor dem Wirtschafts- und Währungsausschuss des Europäischen Parlaments.

26 So Draghi am 25.4.2012; Asmussen, Rede v. 21.5.2012: „Eine Europäische Agenda 20...“, sowie Cœuré, Rede v. 20.7.2012: „Short-term crisis management and long-term vision: how Europe responds to the crisis“.

institutionellen Entwicklung der Union. Die vier Präsidenten stellten am 26. Juni 2012 einen Zwischenbericht unter der Überschrift „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ vor, in der sie Bausteine einer stärkeren Integration skizzierten. Mit Schützenhilfe der EZB schienen sogar föderalistische Zukunftsvorstellungen wieder salonfähig zu werden²⁷. Dazu gehörte auch die von EZB und Kommission befürwortete „Europäische Finanzmarktunion“²⁸, in der Banken nicht mehr national, sondern auf europäischer Ebene beaufsichtigt und gegebenenfalls stabilisiert bzw. abgewickelt werden. Insofern befürwortete der Bericht der vier Präsidenten eine Übertragung der Bankenaufsicht im Euroraum auf die EZB gemäß Artikel 127 Absatz 6 AEU-Vertrag – ein Vorschlag, dem sich die Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten in der Gipfelerklärung vom 29. Juni 2012 anschlossen, wobei sie die zentrale Bankenaufsicht zur Vorbedingung für direkte Bankenrekapitalisierungen aus dem ESM machten, wie sie vor allem Spanien anstrebte. Für die EZB bedeutet dies eine beachtliche Ausweitung ihres Mandats.

Draghi „Masterplan“

Ende Juni 2012 hatte die Politik im Wesentlichen alle Maßnahmen ergriffen, die die EZB gefordert hatte. Der „Fiskalpakt“ war unterzeichnet und von den ersten Vertragsstaaten ratifiziert worden – auch von Irland, wo am 31. Mai 2012 in einer Volksabstimmung 60,3% für die neue Schuldenbremse stimmten. Mit dem ESM-Vertrag vom 2. Februar 2012 hatten die Eurostaaten einen permanenten Hilfsmechanismus mit einem Kreditvolumen von 500 Mrd. Euro geschaffen, der bis Mitte 2013 parallel zur EFSF bestehen sollte. Schließlich hatte der Europäische Rat am 29. Juni 2012 die Weichen für eine Europäische Bankenaufsicht in den Händen der EZB und für eine Bankenrekapitalisierung durch den ESM gestellt. Dennoch kam es nicht zu einer Beruhigung der Märkte, im Gegenteil: Die Lage in den Krisenstaaten spitzte sich weiter zu. Zur Unsicherheit trug bei, dass das Bundesverfassungsgericht am 10. Juli 2012 ankündigte, über Eil-Verfassungsklagen gegen den ESM-Vertrag und den „Fiskalpakt“ erst im Herbst zu entscheiden. Parallel dazu legte das irische Höchstgericht dem Europäischen Gerichtshof die Frage der Vereinbarkeit des ESM-Vertrags mit den EU-Verträgen vor.²⁹ Dem Euroraum stand somit wie schon 2011 ein turbulenter Sommer an den Märkten bevor, da zentrale Beschlüsse zur Krisenbekämpfung nach wie vor auf ihre Umsetzung warteten. Dabei betrug die „Feuerkraft“ der EFSF nach den Hilfsprogrammen für Irland, Portugal, Griechenland, Zypern und die spanische Bankenrettung nur noch ca. 140 Mrd. Euro, während die Anleihezinsen Spaniens und Italiens auf besorgniserregende Höhe stiegen. Die Verschärfung der Krise drohte auch die stabilsten Eurostaaten zu erfassen. Am 24. Juli 2012 senkte die amerikanische Ratingagentur Moody's erstmals den Ausblick für Deutschland, die Niederlande, Luxemburg und die EFSF auf „negativ“.

In dieser kritischen Lage ergriff Draghi die Initiative. Am 26. Juli 2012 sagte er in London: „Im Rahmen unseres Mandats steht die EZB bereit, alles zu tun, was notwendig ist, um den Euro zu bewahren. Und glauben Sie mir, es wird genug sein.“³⁰ Diese verbale Intervention wurde am Tag darauf durch folgende gemeinsame Stellungnahme der deut-

27 Exemplarisch Reding, Kommissions-Vizepräsidentin, F.A.Z., 9.3.2012, S. 10: „Mit einer Vision aus der Krise finden“; sowie Bundesfinanzminister Schäuble, F.A.Z., 23.5.2012, S. 8: „Im Eilschritt zur Volkswahl“.

28 Vgl. Asmussen, Rede v. 21.5.2012: „Eine Europäische Agenda 20...“, S. 5.

29 Anhängig unter der Rs. C-370/12, Pringle. Vgl. F.T., 14.8.2012, S. 6: „Fresh challenge to bailout fund“.

30 Vgl. EZB, Verbatim of the remarks made by Mario Draghi, 26.7.2012.

schen Bundeskanzlerin Merkel und des neuen französischen Staatspräsidenten François Hollande bekräftigt: „Deutschland und Frankreich sind der Integrität der Eurozone zutiefst verpflichtet. Sie sind entschlossen, alles zu tun, um die Eurozone zu schützen.“ Dem schloss sich eine ähnliche Erklärung Hollandes mit dem neuen italienischen Premier Mario Monti an. Die koordinierten Stellungnahmen von Zentralbank und Politik zeigten, dass es über offizielle Gipfelbeschlüsse hinaus eine „Heilige Allianz“³¹ der Führungspersonen des Euroraums gab, um den Euro um jeden Preis zu stabilisieren. Im Zentrum dieser Allianz stand seit seiner London-Rede ohne Zweifel der EZB-Präsident, was die Süddeutsche Zeitung zu folgendem Vergleich veranlasste: „Draghi agiert wie der Euro-Präsident, den die Währungsunion noch nicht hat, aber dringend bräuchte.“³²

Draghis Aussage bedeutete, dass die EZB bereit war, erforderlichenfalls im Rahmen einer konzertierten Aktion mit der EFSF (und später dem ESM) an den Anleihemärkten zu intervenieren. Dies wäre nach den EFSF-Regeln möglich. Danach hat die EZB einen Beobachterstatus bei den Sitzungen des EFSF-Verwaltungsrats, nimmt also stets beratend an der Entscheidungsfindung über Hilfsmaßnahmen teil. Anleihekäufe der EFSF auf dem Sekundärmarkt können dabei nur erfolgen, wenn eine EZB-Analyse außergewöhnliche Marktumstände und Risiken für die Finanzstabilität feststellt. Schließlich kann die EFSF die EZB als Fiskalagenten nutzen, d.h. die EZB kann für die EFSF gemäß Artikel 21.2 EZB-Satzung an den Finanzmärkten in deren Namen und auf deren Rechnung (also ohne eigenes finanzielles Risiko) tätig werden. Angesichts der Fiskalagent-Funktion der EZB für die EFSF wüssten Marktteilnehmer nie, ob die EZB nun mit Zentralbankgeld, für die EFSF oder in beiden Eigenschaften Anleihen kaufen würde – Spekulationen wären demgegenüber sinnlos. Nach der Sitzung des EZB-Rats am 2. August 2012 präzisierte Draghi seine Aussagen dahingehend, dass vor einer Marktintervention der EZB zunächst ein Antrag des betreffenden Eurostaats bei der EFSF sowie eine eigene unabhängige Entscheidung der EZB erforderlich wäre; dass die EZB ihre Interventionen auf kurzlaufende Anleihen konzentrieren würde; und dass die weiteren Details des neuen Programms noch ausgearbeitet würden. Offenbar wollte Draghi sicherstellen, dass Interventionen nur unter der Bedingung weiterer Reformen in den betroffenen Ländern erfolgen, wobei nur die EFSF bzw. der ESM die Befugnis und demokratische Legitimation haben, um solche Bedingungen aufzuerlegen. Im EZB-Rat stimmte Bundesbankpräsident Weidmann als einziger gegen Draghis Position, was Draghi selbst offenlegte. Nach erster Enttäuschung darüber, dass die EZB es zunächst bei Ankündigungen beließ, setzte sich am Markt die Überzeugung durch, dass bei entsprechender Antragstellung EZB und EFSF innerhalb kürzester Zeit zu gebündelten Interventionen – die EFSF am Primär-, die EZB am Sekundärmarkt – bereit stünden. Allein die Aussicht darauf beruhigte die Lage an den Märkten im Sommer 2012 spürbar, zumal Draghi am 2. August 2012 deutlich gemacht hatte, dass die von vielen Investoren beim Schuldenschnitt Griechenlands erlebte und als abschreckend empfundene Vorrangstellung der EZB gegenüber privaten Gläubigern bei neuen Interventionen überdacht würde. Ende August 2012 sanken die zweijährigen Renditen Spaniens auf 3,5%, die Italiens auf unter 3% (nach beinahe 7% bzw. knapp über 5% vor der Ankündigung Draghis), während die Zehnjahresanleihen nun bei 6,2% bzw. 5,7% notierten. Dass Hedgefonds im August 2012 ihre Wetten gegen europäische Aktien auflösten, institutionelle Investoren

31 Vgl. Libération, 28.7.2012, S. 1; „Europe: l’union sacrée pour sauver l’euro“.

32 So S.Z., 3.8.2012, S. 17: „Euro-Präsident Draghi“.

wieder Vertrauen in den Euroraum fassten, der deutsche Aktienindex um 3% stieg und der italienische und spanische Aktienindex mit Steigerungen um 9 bzw. 12% geradezu Kursfeuerwerke erlebten, war daher zweifellos auf den Draghi-Effekt zurückzuführen. Der Herbst 2012 wird zeigen, ob Draghis „Masterplan“ nur weitere Zeit erkaufte hat oder den Weg bereiten kann, auf dem sich die Krise durch ein wirksames Zusammenwirken von Fiskal- und Geldpolitik in den Griff bekommen lässt.

Der Euro sinkt, bewahrt aber seine internationale Rolle

Der Euro-Wechselkurs, der bisher relativ unberührt von der Krise geblieben war und bis Mitte 2011 gegenüber den Währungen der wichtigsten Handelspartner des Euroraums sogar an Wert gewonnen hatte, begann in der zweiten Jahreshälfte 2011 zu sinken, blieb aber bis Jahresende nahe seinem seit 1999 gemessenen Durchschnittsniveau und erholte sich dann etwas unter dem Eindruck der geldpolitischen Sondermaßnahmen der EZB. Angesichts der Verschärfung der Krise gab jedoch der nominale effektive Wechselkurs des Euro zwischen März und Juli 2012 nach und lag am 4. Juli 2012 6,4% unter seinem Durchschnittswert von 2011. Was die bilateralen Wechselkurse anging, so wertete der Euro gegenüber den meisten Währungen ab. Gegenüber dem US-Dollar und dem japanischen Yen verlor der Euro jeweils knapp 10%, gegenüber dem chinesischen Renminbi 11,4% und gegenüber dem britischen Pfund 7,5%. Am 4. Juli 2012 notierte der Euro bei 1,256 US-Dollar, 100,3 Yen, 7,973 Renminbi und 0,803 Pfund. Devisenmarktinterventionen der EZB fanden nicht statt. Wirtschaftspolitisch war der schwächere Euro-Kurs in der Krise ein durchaus willkommenes Konjunkturprogramm für die Exportwirtschaft. Der Anteil des Euro an den weltweiten Devisen blieb 2011 trotz der Krise relativ stabil bei 25% (2010: 25,4%), im Vergleich zu einem Anteil des US-Dollars von 62,1% (2010: 62,2%) und des Yen von 3,7% (2010: 3,9%).³³

Bemerkenswert war die Entwicklung des Euro-Wechselkurses zum Schweizer Franken. Der Franken hatte bis 2009 stets bei über 1,50 Euro gelegen, war in der Krise aber zu einer begehrten „Fluchtwährung“ für Kapitalanleger aus den Eurostaaten geworden, was 2010 und 2011 zu einem starken Kursanstieg führte. Um nachteilige Auswirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft zu verhindern, kündigte die Schweizer Nationalbank (SNB) am 6. September 2011 an, dass sie „am Devisenmarkt ab sofort keinen Euro-Franken-Kurs unter dem Mindestkurs von 1,20“ toleriere und „bereit“ sei, „den Mindestkurs mit aller Konsequenz durchzusetzen“ sowie „unbeschränkt Devisen zu kaufen.“ Die SNB konnte in der Folge den Kurs von 1,20 Euro pro Franken mit einseitigen Interventionen verteidigen, für die sie allerdings bis Sommer 2012 Euro im Gegenwert von mehr als 100 Mrd. Franken ankaufen musste. Seit ihrer einseitigen Wechselkursanbindung gehört die Schweiz zu den 59 Staaten und Gebieten des „Euro-Blocks“³⁴, die den Euro als Ankerwährung oder gesetzliches Zahlungsmittel nutzen und deren aggregiertes BIP 20% der globalen Wertschöpfung ausmacht. Im Vergleich dazu hat der 63 Staaten und Gebiete einschließende „Dollar-Block“ einen Anteil von 28%.

Neue formelle Beitritte zum Euro-Raum stehen gegenwärtig nicht bevor. Die turnusmäßig im Mai 2012 veröffentlichten Konvergenzberichte der EZB und der Kommission zeigten, dass alle acht EU-Mitgliedstaaten, die den Euro noch nicht eingeführt haben, des-

33 EZB, The international role of the euro, Juli 2012, S. 13.

34 Vgl. Deutsche Bundesbank, „Der Euro als Ankerwährung“, Monatsbericht, Juli 2012, S. 15.

sen Einführung aber rechtlich anzustreben haben, trotz Fortschritten nach wie vor mehrere der im Vertrag vorgeschriebenen Konvergenzkriterien verfehlen. Kroatien, das zum 1. Juli 2013 EU-Mitgliedstaat werden soll und daher in den Konvergenzberichten 2012 noch nicht beurteilt wurde, konnte in den vergangenen Jahren die kroatische Krone gegenüber dem Euro stabilisieren und orientiert sich derzeit an einem gleitenden Leitkurs. Es muss nach seinem Beitritt mindestens zwei Jahre lang spannungsfrei am Wechselkursmechanismus II teilnehmen, bevor eine Euro-Teilnahme rechtlich in Frage kommt. Seit Unterzeichnung des kroatischen EU-Beitrittsabkommens am 9. Dezember 2011 darf die kroatische Nationalbank aber bereits Beobachter zu den Sitzungen des Erweiterten Rats der EZB und ihrer Ausschüsse entsenden.

Auseinandersetzung um die ungarische Zentralbank

Ende 2011 stellten Verfassungs- und Gesetzesänderungen in Ungarn – die auch sonst in der europäischen Öffentlichkeit wegen Beschränkungen der Medienfreiheit und der Unabhängigkeit der Justiz kontrovers diskutiert wurden – die Unabhängigkeit der ungarischen Zentralbank in Frage. In mehreren Stellungnahmen gemäß Artikel 127 Absatz 4 AEU-Vertrag äußerte die EZB deshalb ernste Bedenken.³⁵ In der fortwährenden Änderung der Zusammensetzung der Beschlussorgane und der Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Geldpolitischen Rates sah die EZB ein Mittel der ungarischen Regierung zur Beeinflussung des Entscheidungsprozesses in der Zentralbank. Die wiederholten Gesetzesänderungen zur Kürzung der Bezüge der Mitglieder der Zentralbankorgane kritisierte sie als Beeinträchtigung der finanziellen Unabhängigkeit. Schließlich beanstandete die EZB eine Verfassungsänderung, die den Zusammenschluss der ungarischen Zentralbank mit der ungarischen Finanzaufsichtsbehörde in einer neuen Institution vorsah, innerhalb derer der Präsident der Zentralbank dem Präsidenten der neuen Institution unterstellt wäre. Die EZB sah darin eine Bedrohung der persönlichen Unabhängigkeit. Die Europäische Kommission, die die rechtlichen Bedenken der EZB weitgehend teilte, leitete wegen dieser und anderer EU-rechtswidriger Rechtsvorschriften am 17. Januar 2012 ein beschleunigtes Vertragsverletzungsverfahren ein. Ungarn (das gerade Verhandlungen mit IWF, Kommission und EZB über neue Zahlungsbilanzhilfen führte) änderte daraufhin seine Verfassung und das ungarische Zentralbankstatut, weshalb die Kommission im Juli 2012 insofern das Verfahren einstellen konnte. Auch die EZB zeigte sich grundsätzlich zufrieden mit den vorgenommenen Rechtsänderungen, will aber ebenso wie die Kommission deren Umsetzung in die Praxis genau verfolgen.

Die britische Regierung verklagt die EZB

Zu einem weiteren rechtlichen Grundsatzstreit kam es im September 2011, als das Vereinigte Königreich eine Nichtigkeitsklage gegen die EZB vor dem Gericht in Luxemburg erhob.³⁶ Anlass für diese historisch erste Klage eines EU-Mitgliedstaats gegen die europäische Währungsbehörde waren im Juli 2011 veröffentlichte EZB-Pläne, nach denen private Clearing-Häuser künftig nur dann größere Beträge von in Euro notierten Wertpapieren abwickeln dürfen, wenn sie ihren Sitz im Euroraum haben.³⁷ Unter Clearing versteht man

35 Vgl. EZB, Jahresbericht 2011, S. 115, Kasten 9.

36 Anhängig als Rechtssache T-496/11; vgl. EU-Amtsblatt C Nr. 340, 19.11.2011, S. 29.

37 Vgl. F.T., 15.9.2011, S. 1: „Britain to sue ECB over rules on clearing“.

die Verrechnung von Forderungen und Verbindlichkeiten im Zahlungsverkehr. Ein Clearing-Haus übernimmt mit dem Clearing zugleich das Risiko für den Ausfall eines Geschäftspartners, weshalb seine Rolle von systemischer Bedeutung ist und der Aufsicht bedarf. Die EZB ist gemäß Artikel 127 Absatz 2, vierter Gedankenstrich AEU-Vertrag sowie Artikel 22 ESZB-Satzung für das reibungslose Funktionieren von Zahlungssystemen und deren Beaufsichtigung zuständig und hat daher ein Interesse, für den Euro systemrelevante Clearing-Häuser wirksam überwachen zu können. Aus EZB-Sicht setzt dies deren örtliche Ansiedelung im Euroraum voraus. Benachteiligt von den EZB-Plänen würde aber das in London ansässige LCH-Clarnet, eines der größten Clearinghäuser der Welt (Umsatz 2010: 554 Mio. Euro), das den Handel mit Staatsanleihen sowie den Wertpapierhandel für die Londoner Börse abwickelt. Die britische Regierung fürchtete, dass die EZB-Pläne den Finanzplatz London im Wettbewerb gegenüber Frankfurt am Main und Paris erheblich schwächen könnten. Im November 2011 bekräftigte die EZB in einem weiteren Dokument, dass auch Clearing-Häuser, die im Rahmen des Managements der Devisenreserven der Eurostaaten tätig sind, ihren Sitz im Euroraum haben müssen, was die britische Regierung dazu veranlasste, ihre Klage auch auf dieses Dokument zu erstrecken.³⁸ Der Rechtsstreit ist symptomatisch für das wachsende Spannungsverhältnis zwischen dem sich in der Krise stärker integrierenden Euroraum und dem Vereinigten Königreich, das einerseits fest entschlossen ist, dem Euroraum und einer stärkeren Integration fernzubleiben, andererseits wirtschaftlich weiterhin von dem für alle 27 Mitgliedstaaten geltenden Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen profitieren möchte. Die bevorstehende Entscheidung, die Bankenaufsicht für Banken im Euroraum der EZB zu übertragen, dürfte diese Konfliktsituation weiter anheizen.

Weiterführende Literatur

Marc Beise: Lang lebe der Euro! Warum wir für unsere Währung auf die Straße gehen sollten, München 2012.

Heiner Brockmann / Horst Keppler: EZB-Käufe von Staatsanleihen anders begründen!, Wirtschaftsdienst 2012, S. 173.

Sylvester Eijffinger / Lex Hoogduin: The European Central Bank in (the) Crisis, CESifo DICE Report 1/2012, S. 32.

Europäische Zentralbank: Jahresbericht 2011, Frankfurt am Main 2012.

Europäische Zentralbank: Konvergenzbericht 2012, Frankfurt am Main 2012.

Stefano Tamburello: Mario Draghi il Governatore. Dalla Banca d'Italia al vertice della Bce, Florenz 2011.

38 F.T., 16.2.2012, S. 6: „Britain starts extra legal action on clearing houses“.

Rechnungshof

Siegfried Magiera / Isabel Stirn

Der Rechnungshof hat den Jahresbericht über die Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Union einschließlich der Europäischen Atomgemeinschaft zum Haushaltsjahr 2010 zusammen mit dem Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten und zehnten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) zum Haushaltsjahr 2010 in seiner Sitzung am 8. September 2011 verabschiedet.¹ Für das Jahr 2010 erstellte er zudem 42 besondere Jahresberichte zur Rechnungsführung der verschiedenen Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU. Im Jahr 2011 verfasste der Rechnungshof ferner 16 Sonderberichte, unter anderem zu EU-Finanzhilfen für eGovernment- und für Tourismusprojekte, zu Agrarumweltmaßnahmen sowie zu Schulmilch- und Schulobstprogrammen, und sieben Stellungnahmen, beispielsweise zum öffentlichen Auftragswesen, zum Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zu den Strukturfonds.²

Zu den Prüfungsbefugnissen des Rechnungshofs in den Mitgliedstaaten stellte der Europäische Gerichtshof in einem Klageverfahren der Kommission gegen Deutschland fest, dass dem Rechnungshof die Vornahme von Prüfungen im Rahmen der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer nicht verwehrt werden darf, weil die Mitgliedstaaten unionsrechtlich verpflichtet sind, einen Teil der von ihnen als Mehrwertsteuer erhobenen Beträge der Union als Eigenmittel zur Verfügung zu stellen.³

Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010

In seinem nunmehr 34. Jahresbericht stellt der Rechnungshof die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung im Haushaltsjahr 2010 fest, indem sie die Finanzlage der Union sowie die Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows insgesamt sachgerecht in Übereinstimmung mit der Haushaltsordnung und den Rechnungsführungsvorschriften wiedergibt. Nach Ansicht des Rechnungshofes sind die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Einnahmen und Mittelbindungen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß. Aufgrund des vermehrten Einsatzes vorfinanzierter Kosten sollte die Kommission nach Auffassung des Rechnungshofes gleichwohl die relevante Rechnungsführungsvorschrift überarbeiten und ihre Aufsichtstätigkeit intensivieren.

Hinsichtlich der Beurteilung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der den Haushaltsausgaben zugrunde liegenden Vorgänge orientiert sich die Berichterstattung des Rechnungshofes ab dem Haushaltsjahr 2010 an den fünf – gegenüber den Vorjahren leicht veränderten – Themenkreisen (Politikbereichen) „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“, „Kohäsion, Energie und Verkehr“, „Forschung und andere interne Politikbereiche“,

1 Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2010, ABl. C 326 v. 10.11.2011, S. 1 und S. 251.

2 Europäischer Rechnungshof, Jährlicher Tätigkeitsbericht 2011, S. 7 ff. (zugänglich auf der Website des Rechnungshofes: eca.europa.eu).

3 EuGH, Rs. C-539/09, Europäische Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Urteil vom 15. November 2011.

„Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ sowie „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen. Ebenfalls neu sind ein Kapitel „EU-Haushalt und Ergebnisbringung“ zu Themen der Wirtschaftlichkeitsprüfung unter Rückgriff auf den Jährlichen Tätigkeitsbericht verschiedener Generaldirektionen der Kommission sowie die Angabe geschätzter Fehlerquoten für die einzelnen Themenkreise und den Haushalt insgesamt.

Die dem Jahresbericht zugrunde liegenden Zahlungen sind – bei einer allgemein angenommenen Wesentlichkeitsschwelle von 2% – mit einer geschätzten Fehlerquote von 3,7% in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet. Die zugehörigen Überwachungs- und Kontrollsysteme, welche die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen gewährleisten sollen, sind bedingt wirksam. Im Einzelnen sind insbesondere die Themenkreise „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ sowie „Kohäsion, Energie und Verkehr“ mit einer Quote von 2,3% bzw. 7,7% entsprechend fehlerhaft. Im Vergleich zum Vorjahr ist bei dem zuletzt genannten Themenkreis sogar ein Anstieg gegenüber der Fehlerquote des früheren Themenkreises „Kohäsion“ zu verzeichnen. Bei den Zahlungen in den übrigen Themenkreisen ist die Fehlerquote demgegenüber relativ konstant geblieben. Nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet sind insoweit der Themenkreis „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ sowie – bis auf die Zwischen- und Abschlusszahlungen – die Themenkreise „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ und „Forschung und andere interne Politikbereiche“.

Die für 2010 zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel belaufen sich auf insgesamt 147,3 Milliarden Euro bei den Verpflichtungen und 130,5 Milliarden Euro bei den Zahlungen, was einer Steigerungsrate von 0,9% bzw. 4,8% gegenüber dem Vorjahr entspricht. Die Einnahmen in einem Gesamtvolumen von 127,8 Milliarden Euro sind nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet. Die dazugehörigen Kontrollsysteme sind ebenfalls wirksam. Traditionelle Eigenmittel (TEM: Zölle und Produktionsabgabe für Zucker) und solche Eigenmittel, die sich aus der Mehrwertsteuer (MwSt.) bzw. dem Bruttonationaleinkommen (BNE) ergeben, sind von den Mitgliedstaaten vorschriftsmäßig berechnet bzw. erhoben und abgeführt worden. Mit 93,8% des Gesamtvolumens stellen die Eigenmittel im Haushaltsjahr 2010 die Haupteinnahmequelle der EU dar; davon entfallen 12,2% auf die TEM, 10,5% auf den MwSt.-Anteil und 71,2% auf den BNE-Anteil. Einige Systemmängel beziehen sich auf den Bereich der traditionellen Eigenmittel, dort insbesondere auf ungerechtfertigte oder verspätete Buchungen sowie auf verzögerte Vollstreckungsmaßnahmen. Weiter bestehen Rückstände bei der Aufhebung von Vorbehalten im Hinblick auf die Erhebung von MwSt.-Eigenmitteln und Verzögerungen bei der Überwachung der anzuwendenden MwSt.-Richtlinien. Auch im Bereich der BNE-Eigenmittel bestehen Vorbehalte zu den von den Mitgliedstaaten zu übermittelnden und von Eurostat zu bewertenden Daten. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission daher, ihre Kontrollen im Bereich der traditionellen Eigenmittel zu verstärken und dem BNE-Ausschuss Bewertungsberichte zu den BNE-Daten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

Der neu zusammengesetzte Themenkreis „Kohäsion, Energie und Verkehr“ mit einem Gesamtvolumen von 40,6 Milliarden Euro an Zahlungen verfolgt das Ziel, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU zu stärken sowie Systeme und Dienstleistungen im Energie- und Verkehrssektor zu fördern. Fehler in diesen Ausgabenbereichen sind – bei einer geschätzten Gesamtfehlerquote von 7,7% – im Wesentlichen zurückzuführen auf die Berücksichtigung nicht förderfähiger Projekte sowie auf die Nichteinhaltung der Regelungen für die öffentliche Auftragsvergabe. Bei der Berücksichtigung nicht

förderfähiger Projekte geht es in erster Linie um die Angabe überhöhter Kosten oder den Mangel an Belegunterlagen für bereits geltend gemachte Kosten. Zudem verfügt die Kommission beim Einsatz der Finanzierungsinstrumente über keine hinreichenden Begleitinformationen, wie mit ihnen auf Empfängerebene tatsächlich operiert wird. Die mitgliedstaatlichen Prüfbehörden können die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge nur bedingt wirksam gewährleisten. Fehler entstehen hauptsächlich durch Prüfungen, die entweder verzögert durchgeführt werden oder für die es nur unzureichende Anleitungen der Kommission gibt. Daher richtet der Rechnungshof seine Empfehlung an die Kommission, ihre Kontrollen in diesem Bereich zu verbessern.

Der Themenkreis „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ mit einem Gesamtvolumen von 56,8 Milliarden Euro an Zahlungen ist bei einer geschätzten Fehlerquote von 2,3% ebenfalls mit wesentlichen Fehlern behaftet. Von den beiden dem Ausgabenbereich zugrunde liegenden Fonds, dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ist der Bereich Entwicklung des ländlichen Raums besonders fehlerbehaftet. Begünstigte haben Flächenzahlungen überhöht angegeben. Direktzahlungen, die unter das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKos) fallen, sind demgegenüber nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet. Die zugehörigen Überwachungs- und Kontrollsysteme sind nur bedingt wirksam. Eine Schwachstelle bildet dabei insbesondere die Qualität und Zuverlässigkeit nationaler Vor-Ort-Kontrollen. Daher empfiehlt der Rechnungshof der Kommission, die Ordnungsmäßigkeit der Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der mitgliedstaatlichen Kontrollsysteme sicherzustellen. Ferner sollten Luftbilder mit einheitlichem Maßstab verwendet und im Flächenidentifizierungssystem aktualisiert werden.

Im Ausgabenbereich „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ mit einem Gesamtvolumen von 6,5 Milliarden Euro an Zahlungen liegt die geschätzte Fehlerquote von 1,7% unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle. Demgegenüber sind die Zwischen- und vor allem die Abschlusszahlungen in diesem Bereich im wesentlichen Ausmaß fehlerhaft. Die zugehörigen Kontrollsysteme sind nur bedingt wirksam. Daher richtet der Rechnungshof seine Empfehlung an die Generaldirektion Erweiterung mit der Maßgabe, ihre Kontrollen und insbesondere die Qualität der Daten für ihr Managementinformationssystem zu verbessern. Weiterhin sollte die Kommission eine kohärente Methode für die Ermittlung der Restfehlerquote für diejenigen Direktionen ermitteln, die im Bereich Außenbeziehungen tätig sind.

Im Themenkreis „Forschung und andere interne Politikbereiche“ mit einem Gesamtvolumen von 9 Milliarden Euro an Zahlungen liegt die geschätzte Fehlerquote von 1,4% ebenfalls unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle. Allerdings weisen die Zwischen- und Abschlusszahlungen zum 6. und 7. Forschungsrahmenprogramm beträchtliche Fehler auf. Die meisten Fehler sind immer noch auf die fehlerhafte Berechnung von Personal- und indirekten Kosten sowie die komplexen Berechnungsvorschriften zurückzuführen. Andere Fehler beziehen sich auf nicht zuschussfähige oder nicht ordnungsgemäß gemeldete Projektkosten, auf die Geltendmachung nicht förderfähiger indirekter Steuern, auf falsch berechnete Abschreibungen von Sachanlagen oder auf nicht angegebene Bankzinsen aus der Anlage von Vorfinanzierungsbeträgen. Die dem Themenkreis zugehörigen Kontrollsysteme bewertet der Rechnungshof für nur bedingt wirksam. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, vor allem ihre Ex-Ante-Prüfungen zu intensivieren und die unabhängigen Prüfer stärker an die Förderfähigkeitsregeln heranzuführen.

Im Ausgabenbereich „Verwaltungs- und sonstigen Ausgaben“ der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU mit einem Gesamtvolumen von 9,3 Milliarden Euro an Zahlungen liegt die Fehlerquote von 0,4% ebenfalls unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle. Die zugehörigen Kontrollsysteme sind nach dem Prüfungsergebnis des Rechnungshofes grundsätzlich wirksam. Hingegen weisen die durchgeführten Beschaffungsverfahren Schwachstellen auf. Zudem werden die wiederholte unvollständige Ausschöpfung von Haushaltslinien und die damit verbundene Mittelübertragung für andere Zwecke (Bauprojekt „Residence Palace“) als Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit vermerkt. Ferner mangelt es häufig an einer angemessenen Dokumentation von Einstellungsentscheidungen. Die Empfehlung des Rechnungshofes lautet daher, diese Dokumentationen zu verbessern. Darüber hinaus sollen die Anweisungsbefugten vor allem bei der Durchführung der Vergabeverfahren nachbessern.

Sonderberichte

Im Sonderbericht Nr. 9/2011 befasst sich der Rechnungshof mit der Frage der Wirksamkeit der aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) geförderten eGovernment-Projekte. Prüfungsgegenstand des Rechnungshofes bilden dabei die EFRE-Ausgaben der vier Mitgliedsländer Spanien, Frankreich, Italien und Polen im Programmplanungszeitraum 2000-2006. Nach Ansicht des Rechnungshofes trägt die Förderung der eGovernment-Projekte zur Weiterentwicklung der elektronischen Behördendienste sowie zur Digitalisierung der Verwaltung bei. Dennoch fallen die Nutzeffekte wesentlich geringer aus als erwartet. Daher sollten die Mitgliedstaaten wirksame eGovernment-Strategien mit klaren Zielen und einer strikten Zuständigkeitsverteilung der verantwortlichen Stellen ausarbeiten sowie bei der Auswahl ihrer eGovernment-Projekte die voraussichtlichen Kosten und Nutzeffekte berücksichtigen. Im Hinblick auf einen Erfahrungsschatz für künftige Planungen sollte die Kommission auf die Überwachung und Bewertung der Projektergebnisse und -auswirkungen durch die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten hinwirken.

Der Sonderbericht Nr. 10/2011 befasst sich mit der Frage der Wirksamkeit der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) geförderten Programme „Schulmilch“ und „Schulobst“. Das Programm „Schulmilch“ sorgt seit 1977 für Beihilfen in Bezug auf die vergünstigte Abgabe von Milcherzeugnissen in Schulen. Mit dem Programm „Schulobst“ erfolgt die Kofinanzierung der Abgabe von Obst und Gemüse in Schulen seit dem Schuljahr 2009/2010. Ziel beider Programme ist es, einen Beitrag zur Stabilisierung des Marktes und zu einer gesunden Ernährung zu leisten. Ferner sollen beide Programme kurzfristig den Konsum der betreffenden Produkte durch junge Menschen über die Bereitstellung in Schulen erhöhen und erhalten sowie langfristig einen erzieherischen Einfluss auf die Essgewohnheiten ausüben. Der Rechnungshof stellt die sehr begrenzte Wirksamkeit des Schulmilchprogramms fest. Nach Empfehlung des Rechnungshofes sollte das Schulmilchprogramm daher nur unter der Voraussetzung einer gründlichen Reform beibehalten werden. Dabei sollten vor allem der Beihilfebetrag pro Kilogramm auf das Niveau einer kostenlosen Abgabe angehoben und die vorhandenen Mittel auf eine nach den zu ermittelnden Ernährungsbedürfnissen bestimmte Zielgruppe konzentriert werden.

Ausschuss der Regionen

Otto Schmuck

Der Ausschuss der Regionen kam weiterhin seiner vertraglichen Beratungsverpflichtung nach und gab zu allen wesentlichen Vorschlägen der Kommission mit Bezug zu den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften detaillierte Stellungnahmen ab. In den fünf Plenartagungen des Berichtszeitraums Juli 2011 bis Juni 2012 haben die 344 AdR-Mitglieder insgesamt 62 Stellungnahmen und vier Entschließungen verabschiedet.¹ Dem AdR stand im Jahr 2011 ein Budget in Höhe von 84,1 Mio. Euro zur Verfügung; der Stellenplan umfasste insgesamt 612 Personen.²

Erneut wurden wichtige Gesetzgebungsvorschläge von Mitgliedern der Kommission im AdR-Plenum vorgestellt. So besuchten Kommissionsvizepräsident Maros Sefcovic und Umweltkommissar Janez Potonik die 93. Plenartagung am 14./15. Dezember 2011. Die Kommissarin für maritime Angelegenheiten Maria Damanaki erläuterte in der Sitzung am 15./16. Februar 2012 die Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik.

Kommissionspräsident José Manuel Barroso stellte in der gleichen Sitzung die Ziele eines neuen Kooperationsabkommens zwischen seiner Institution und dem AdR vor.³ Dieses sieht unter anderem in seiner Ziffer 11 vor, dass die EU-Kommission den Ausschuss der Regionen künftig erneut um Stellungnahme bitten soll, wenn sich im Verlauf des EU-Gesetzgebungsverfahrens wesentliche Änderungen gegenüber dem Gesetzgebungsentwurf ergeben haben.

Ständige Praxis im AdR ist es inzwischen auch geworden, dass in den Plenarversammlungen und in den Sitzungen der Fachkommissionen Vertreter des jeweiligen EU-Ratsvorsitzes die Ziele der Präsidentschaft erläutern. Der AdR wurde vom ungarischen und dänischen Ratsvorsitz zudem zu Stellungnahmen zu für die Regionen und Kommunen besonders wichtigen Fragen aufgefordert.

In der Mai-Plenartagung 2012 suchte auch der Präsident des Europäischen Rates den Kontakt zu den AdR-Mitgliedern. Herman Van Rompuy unterstrich in seiner Ansprache die wichtige Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Umsetzung der Europa-2020-Strategie. Regionen und Kommunen seien prädestiniert, Vorschläge zur Ausgestaltung der europäischen Kohäsionspolitik zu liefern, unter anderem auch im Hinblick auf die Verwaltungsvereinfachung.

Mit Vertretern von Verbänden lokaler und regionaler Gebietskörperschaften wurden drei so genannte „Strukturierte Dialoge“ über die Kohäsionspolitik, über das Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission und mit Kommissionspräsident Barroso über die allgemeine politische Ausrichtung der Arbeit der Europäischen Kommission durchgeführt.

1 91. – 96. Plenartagung vom 30. Juni/1. Juli 2011; 11./12. Oktober 2011; 14./15. Dezember 2011; 15./16. Februar 2012; und 3./4. Mai 2012. 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/>.

2 Jährlicher Tätigkeitsbericht 2011, Vorlage des Generalsekretärs zur 138. Präsidiumssitzung des AdR am 17. Juli 2012, S. 6.

3 Protokoll über die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und dem Ausschuss der Regionen, in: ABl. der EU C 102 vom 5.4.2012, S. 6ff.

Prioritätensetzungen für 2012

Im Rahmen des Dezember-Plenums 2011 verabschiedete der AdR eine ausführliche Entschließung zu seinen Prioritäten für 2012 auf der Grundlage des Legislativ- und Arbeitsprogramms der Kommission.⁴ Darin zeigt sich der AdR überzeugt, „dass es für die Europäische Union derzeit vor allem darauf ankommt, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Fähigkeit der EU zur Gewährleistung von Finanzstabilität und Konjunkturaufschwung zurückzugewinnen sowie den Vorrang der demokratisch legitimierten Entscheidung gegenüber den negativen Einflüssen der Finanzmärkte geltend zu machen.“

„Eine weitergehende europäische Einigung bezüglich der wirtschaftspolitischen Steuerung“ wird befürwortet, „sofern diese demokratisch legitimiert ist und sich im Rahmen der Institutionen der Europäischen Union vollzieht.“ Damit übte der AdR deutliche Kritik am Vorgehen des Europäischen Rates, zur Überwindung der Verschuldungskrise nach Lösungen im intergouvernementalen Rahmen zu suchen. Nach Ansicht des AdR ist die Anwendung der Gemeinschaftsmethode der einzig mögliche Weg, die demokratische Legitimation der Union, die Verwirklichung der Werte Solidarität und Zusammenhalt und die Einhaltung der Grundsätze der Multi-Level-Governance, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu garantieren.

Konkret werden für 2012 die folgenden prioritären Ziele benannt:

- Die besondere Rolle und den Mehrwert des EU-Haushalts verdeutlichen,
- die EU-Kohäsionspolitik zukunftsfest machen und mit ausreichenden Mitteln ausstatten,
- die Europa-2020-Strategie partnerschaftlich zum Erfolg führen,
- intelligentes, integratives und nachhaltiges Wachstum realisieren,
- die Entwicklung einer Multi-Level-Governance bei der Politikgestaltung vorantreiben,
- die Agenda für Bürgernähe: Freiheit, Sicherheit und Recht umsetzen,
- die Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU vorantreiben,
- der EU auf der Weltbühne mehr Gewicht geben.

Schwerpunkte der Arbeit

Im Rahmen dieses Überblicks können nur wenige Stichworte zu den vielfältigen Befassungen des AdR mit Sachthemen gegeben werden. Hierzu gehörten u.a. die Weiterbehandlung des AdR-Weißbuchs „Multi-Level-Governance“ von 2009, der zweite Überwachungsbericht des AdR zur Europa-2020-Strategie sowie die Arbeiten zur Überwachung des Subsidiaritätsprinzips.

Im Dezember 2011 verabschiedete der AdR zudem eine besonders bedeutsame Stellungnahme zum mehrjährigen Finanzrahmen nach 2013.⁵ Darin wird betont, dass die von der Kommission vorgeschlagene Höhe der Finanzausstattung „als absolutes Minimum anzusehen ist, damit die ehrgeizigen Ziele umgesetzt werden können, die die Mitgliedstaaten im Vertrag und in der Europa-2020-Strategie vereinbart haben.“ Jede Form von makroökonomischer Konditionalität wird abgelehnt. Die von der Kommission vorgeschlagene neue Kategorie von „Übergangsgebieten“ für Regionen mit einem Pro-Kopf-Einkommen von zwischen 75 und 90 Prozent des EU-Durchschnitts wird begrüßt. Die nationalen Beiträge sollen durch EU-Eigenmittel ersetzt werden.

4 Amtsblatt der EU C 54 vom 23. Februar 2012, S. 1-8.

5 Stellungnahme des AdR „Der neue mehrjährige Finanzrahmen nach 2013“, in: ABl. Der EU C 54 vom 2.3.2012, S. 40ff.

Mehrfach befasste sich der AdR auch mit den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die in Deutschland häufig mit dem Stichwort „Daseinsvorsorge“ umschrieben werden. Diese Dienste sind aus regionaler und kommunaler Sicht von zentraler Bedeutung, weil Güter des täglichen Lebens wie Öffentlicher Personennahverkehr, Rettungsdienste, Wasser, Elektrizität sowie Angebote von Bildung und Kultur in hoher Qualität zu erschwinglichen Preisen für alle Bevölkerungsgruppen bereitgestellt werden müssen. In diesem Zusammenhang wird das Vorgehen der EU von AdR-Mitgliedern häufiger als allzu marktorientiert kritisiert – und das sowohl hinsichtlich der Vorschläge der Kommission für neue Rechtsvorschriften als auch hinsichtlich der Urteile des Europäischen Gerichtshofs.

Bereits in der Plenarsitzung am 30. Juni/1. Juli 2011 hatte der AdR eine Stellungnahme zur „Mitteilung der Kommission zur Reform der EU-Beihilfevorschriften über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ beschlossen.⁶ Diese Stellungnahme wurde im Oktober-Plenum 2011 in einigen Punkten überarbeitet, um auf zwischenzeitlich erfolgte Positionsänderungen der Kommission zu reagieren. In beiden Stellungnahmen wird eine sekundärrechtliche Rechtsgrundlage zur Schaffung eines größeren Spielraums für die Gebietskörperschaften gefordert. Diese Rechtsgrundlage soll durch ein breites Spektrum an Definitionen gewährleisten, dass die Gebietskörperschaften das Wettbewerbsrecht möglichst flexibel auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse anwenden können.

Die von der Kommission vorgeschlagene Einführung einer wirtschaftlichen Effizienzprüfung für Ausgleichszahlungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wird abgelehnt. Der Schwellenwert der „De-minimis“-Verordnung für Ausgleichszahlungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen sollte auf 800.000 Euro jährlich angehoben werden, um die auf lokaler Ebene erbrachten öffentlichen Dienstleistungen mit lokaler und/oder regionaler Dimension im Sozialbereich von der Beihilfenkontrolle auszunehmen. Für Ausgleichszahlungen über diesem Schwellenwert sollte eine neue vereinfachte Regelung bei der Überprüfung getroffen werden, bei der a priori von einer Vereinbarkeit mit den Bestimmungen über staatliche Beihilfen ausgegangen werden sollte.

Die „Open Days“ 2011, Foren und Netzwerke

Vom 10. bis 13. Oktober 2011 fanden in Brüssel erneut zahlreiche Workshops, Diskussionsforen und Events im Rahmen der vom AdR in Zusammenarbeit mit der Generaldirektion Regio der Kommission veranstalteten „Open Days“ statt. Das Motto dieser europäischen Woche der Regionen und Städte lautete „Investitionen in Europas Zukunft: Regionen und Städte für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“. Themen waren unter anderem neben der Vorstellung und Diskussion zahlreicher Best-Practice-Beispiele die Verbesserung der Durchführung der Kohäsionspolitik, der Beitrag der Strukturfonds und der Kohäsionspolitik zur Erreichung der Europa-2020-Ziele, die Ausrichtung dieser Fonds nach 2013 sowie die Zukunft der territorialen Zusammenarbeit. Die „Open Days“ waren mit über 6.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus 206 Partnerregionen und -städten eine der größten Veranstaltungen der EU in Brüssel. Begleitet werden die „Open Days“ durch Veranstaltungen, die parallel in den EU-Mitgliedstaaten und einigen Drittstaaten stattfinden.

Besondere Höhepunkte in der Arbeit des AdR waren auch die fünf Foren, deren Schwerpunkt auf den Europa-2020-Leitinitiativen und der lokalen Wirkung des Europäischen Jahres der Freiwilligentätigkeit lag. 2011 fanden außerdem über 200 Konferenzen, Seminare und Veranstaltungen mit etwa 20.000 Teilnehmern statt, wodurch die Rolle des

6 ABl. der EU C 259 vom 2. September 2011, S. 40-47.

AdR als Treffpunkt der Regionen und Städte Europas gestärkt wurde. Zudem wurden die Netze des AdR (die Europa-2020-Monitoringplattform, das EVTZ-Netz und das Netz für Subsidiaritätskontrolle) sowie seine Versammlungen weiter ausgebaut und vergrößert, wodurch sie sowohl zur Stärkung der politischen Rolle des AdR auf EU-Ebene als auch zur Unterstützung der Mitglieder beitrugen.

Ausblick

Der AdR ist erkennbar bestrebt, seine Arbeit nachhaltiger zu gestalten und seinen Beschlüssen mehr Nachdruck zu geben. In dem bereits erwähnten neuen Protokoll über seine Zusammenarbeit mit der Kommission wurde vereinbart, dass er im ersten Halbjahr eines jeden Jahres eine an die Kommission gerichtete Entschließung zu den wichtigsten Standpunkten des AdR zum Arbeitsprogramm der Kommission für das folgende Jahr richtet.⁷ Mit diesem neuen Ansatz will der AdR frühzeitig und proaktiv auf die Planungen der Kommission Einfluss nehmen und nicht nur wie zuvor auf die Vorschläge der Kommission reagieren.

Die Wirksamkeit der AdR-Stellungnahmen wird auch dadurch erhöht, dass ein neues System zur strategischen Planung sämtlicher Stellungnahmen und der Überwachung ihrer Folgemaßnahmen errichtet wurde, in dessen Rahmen eine Übersicht über sämtliche Aktivitäten im Zusammenhang mit einer Stellungnahme gegeben wird. Der erste sehr ausführliche Bericht auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon wurde für die Aktivitäten des Jahres 2010 erarbeitet und am 1. Juli 2011 im Plenum vorgestellt.⁸ Alle sechs Fachkommissionen waren aufgefordert, die Wirkung der hier erarbeiteten Stellungnahmen zu prüfen.

Besondere Verdienste hat sich der AdR in der Vergangenheit bei der Vorbereitung von EU-Erweiterungen erworben. Er pflegte intensive Kontakte zu Vertreterinnen und Vertretern der regionalen und lokalen Ebene der Beitrittsstaaten. Hierzu wurden Gemischte Ausschüsse eingerichtet und Arbeitsgruppen geschaffen. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass bereits seit Januar 2012 neun kroatische Beobachter an den Arbeiten des AdR teilnehmen. Damit ist der AdR die erste Institution, die Vertretern dieses künftigen EU-Mitgliedsstaats die Mitarbeit ermöglicht hat.

In diesem Zusammenhang ist allerdings auch darauf hinzuweisen, dass bei einem Festhalten am bisherigen Mitgliederschlüssel die Zahl der AdR-Mitglieder nach erfolgreichem kroatischem Beitritt auf 353 ansteigen würde. Damit würde die im Vertrag von Lissabon vorgeschriebene Höchstzahl an Mandaten von 350 überschritten. Damit steht der vertagte Streit zwischen den kleineren und den größeren EU-Staaten um die künftige Zusammensetzung des AdR wieder ganz oben auf der Tagesordnung.⁹

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.

Leitermann, Walter: Streit über künftige Zusammensetzung des Ausschusses der Regionen: Ausschuss unfähig zur Reform, in: *EUROPA Kommunal*, Heft 6/2010, S. 28-29.

7 Protokoll über die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und dem Ausschuss der Regionen, in: *ABl. Der EU C* 102 vom 5.4.2012, S. 6, Ziffer 1.

8 Wirkungsbericht des Ausschusses der Regionen 2010, *CdR* 149/2011.

9 Siehe den Artikel zum Ausschuss der Regionen im *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2011, S. 120.

3. Die Innenpolitik der Europäischen Union

Agrar- und Fischereipolitik

Christian Lippert

Anders als im Vorjahr konnten sich diesmal Ministerrat und Parlament bereits Anfang Dezember 2011 auf den EU-Haushalt 2012 verständigen. Im Haushaltsjahr 2012 entfallen auf die Haushaltsrubrik „Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“, die in etwa dem Agrarhaushalt entspricht, insgesamt 60,0 Milliarden Euro an Verpflichtungsermächtigungen (plus zwei Prozent gegenüber dem Haushalt 2011) bzw. 57,03 Milliarden an Zahlungsermächtigungen. Damit haben die Verpflichtungsermächtigungen dieser Rubrik einen Anteil von 40,7% an den gesamten Verpflichtungen des EU-Haushalts. Für die erste Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) – d.h. für Marktinstrumente und Direktzahlungen – wurden dabei 43,7 Milliarden Euro veranschlagt. Für die Ländliche Entwicklung (zweite Säule der GAP) können Verpflichtungen in Höhe von rund 14,6 Milliarden Euro eingegangen werden.

Die Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2014 bis 2020 dauerten an. Einige Abgeordnete des Landwirtschaftsausschusses des Europäischen Parlaments wollen erst dann einer GAP-Reform zustimmen, wenn der Finanzrahmen für diesen Zeitraum feststeht. In einer Mitteilung hatte die Kommission im Juli 2011 für die erste Säule der GAP einen Sieben-Jahres-Bedarf von 281,8 Milliarden Euro kalkuliert. Für die zweite Säule sollten 89,9 Milliarden Euro zur Verfügung stehen. Außerdem sollten weitere 15,2 Milliarden Euro aus anderen Haushaltsbereichen für unterschiedliche Agrar- und Ernährungszwecke vorgesehen werden. Die Finanzierung der GAP würde damit ohne Inflationsausgleich auf dem Niveau von 2013 verbleiben, was beim vorgesehenen weiteren Anstieg des gesamten EU-Haushalts dazu führen würde, dass sich der GAP-Anteil am Budget im Jahr 2020 nur noch auf etwa 34% beläuft. Da sich im September 2011 acht Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich, die Niederlande und Italien gegen die von der Kommission vorgesehene Erhöhung des gesamten Budgets ausgesprochen haben und zudem einen Anstieg der nationalen Beiträge zum Unionshaushalt ablehnen, ist der Umfang der GAP-Mittel für die kommenden Jahre noch ungewiss.¹

Konflikt um die Zulassung gentechnisch veränderter Organismen (GVO)

Nicht zuletzt wegen der in der Union weit verbreiteten ablehnenden Haltung zur „grünen Gentechnik“ gestaltet sich die Einigung auf Regeln zur GVO-Zulassung seit Jahren als überaus schwierig. Während weltweit vor allem in Nord- und Südamerika große Flächen insbesondere mit gentechnisch verändertem Soja, Mais und Raps bestellt werden, spielt der GVO-Anbau in der EU auch aufgrund der rigiden Zulassungspraxis sowie nationaler Anbauverbote keine nennenswerte Rolle. Im Sommer 2011 trat eine von der Mischfutterin-

¹ Agra-Europe 29/2011, Dokumentation: Ein Haushalt für „Europa 2020“; Agra-Europe 38/2011, EU-Nachrichten, S. 3; Agra-Europe 49/2011, EU-Nachrichten, S. 9; Agra-Europe 13/2012, EU-Nachrichten, S. 10; Agra-Europe 18/2012, EU-Nachrichten, S. 4-5.

dustrie seit Langem geforderte EU-Verordnung zur GVO-Toleranzschwelle bei importierten Futtermitteln in Kraft: Importe dürfen nun bis zu 0,1% an GVO enthalten, für die in der EU ein Erstzulassungsantrag gestellt wurde, die jedoch noch nicht zugelassen sind. Wäre die zuvor geltende Nulltoleranzschwelle beibehalten worden, hätte – angesichts der „Eiweißlücke“ der Union und bei Importen von 33 Millionen Tonnen Sojaschrotäquivalenten allein im Wirtschaftsjahr 2008/2009 – die Gefahr bestanden, dass der heimischen Tiererzeugung nicht mehr genügend Eiweißfuttermittel zur Verfügung gestanden hätten. Für Lebensmittel gilt wie bisher eine Null Prozent-Toleranzgrenze bezüglich in der Union nicht zugelassener GVO. Gegen den Willen der Bundeslandwirtschaftsministerin strebt die Kommission hier jedoch eine der neuen Futtermittelregelung entsprechende Toleranzschwelle an.

Der Konflikt um die GVO-Zulassungspraxis in der Gemeinschaft blieb im ersten Halbjahr 2012 verfahren. Nach einem Kompromissvorschlag der dänischen Ratspräsidentschaft sollten die Mitgliedstaaten zum Einen die Möglichkeit erhalten, *während* eines laufenden Zulassungsverfahrens mit dem Antragsteller eine gesonderte Vereinbarung zum Ausschluss ihres Staatsgebietes von der Zulassung zu treffen. Darüber hinaus sollten nationale Anbauverbote von GVO-Sorten *nach* bereits erfolgter EU-Zulassung möglich sein, sofern sie in ihrer Begründung nicht der Unbedenklichkeitsbewertung widersprechen, die der EU-Zulassung zugrunde lag. Das hieße z.B. dass Probleme der Koexistenz mit anderen landwirtschaftlichen Nutzungen, nicht aber Gesundheitsbedenken angeführt werden dürften. Deutschland, Belgien und Frankreich waren die entschiedensten Gegner nationaler Anbauverbote und bildeten im Rat der Umweltminister eine Sperrminorität gegen den Kompromissvorschlag. Unter anderem bestanden Zweifel, ob der Vorschlag WTO-konform und mit den Prinzipien eines einheitlichen Binnenmarktes vereinbar ist. Somit gilt weiterhin eine EU-GVO-Zulassung unmittelbar im gesamten Unionsgebiet. Nationale Ausnahmen wie das seit 2009 geltende deutsche MON810-Verbot dürfen nur mit Sicherheitsbedenken, nicht jedoch politisch begründet werden. Hinsichtlich des in Frankreich geltenden Verbotes der GVO-Maissorte MON810 hat der Europäische Gerichtshof im September 2011 festgestellt, dass derartige Ausnahmen mit fallspezifischen, wissenschaftlich belegten Gesundheits- oder Umweltrisiken zu begründen sind. Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit sieht keine hinreichenden Gründe für das im März 2012 erneut formulierte französische MON810-Anbauverbot.²

Diskussion der Gemeinsamen Agrarpolitik für die Jahre 2014 bis 2020

Im Oktober 2011 hat die Kommission ihre Legislativvorschläge zum künftigen Rechtsrahmen der GAP veröffentlicht. In ihrer Begründung der Vorschläge nennt sie zunächst ausdrücklich drei Reformziele: neben dem *Produktivitätsziel* („rentable Nahrungsmittelerzeugung“) werden ein *ökologisches Ziel* („nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen“) sowie ein *strukturpolitisches Ziel* („ausgewogene

2 Agra-Europe 17/2011, Sonderbeilage, S. 5; Agra-Europe 26/2011, EU-Nachrichten, S. 4-5; Agra-Europe 27/2011, EU-Nachrichten, S. 8; Agra-Europe 37/2011, EU-Nachrichten, S. 10; Agra-Europe 10/2012, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 11/2012, EU-Nachrichten, S. 9-10; Agra-Europe 22/2012, EU-Nachrichten, S. 7-8; Agra-Europe 23/2012, EU-Nachrichten, S. 7; Agra-Europe 24/2012, EU-Nachrichten, S. 8; <http://www.tagesschau.de/inland/gentechnik126.html> (11. 6. 2012); vgl. auch Christian Lippert: Agrar- und Fischereipolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2009, Baden-Baden 2010, S. 117-124, hier S. 122.

räumliche Entwicklung“) angeführt. Etwas später im Text wird außerdem implizit ein *verteilungspolitisches Ziel* postuliert, indem die vorgeschlagene stufenweise Kürzung der Direktzahlungen mit „einer besseren Verteilung der Zahlungen auf die Betriebsinhaber“ begründet wird. Diese Ziele sollen unter anderem mit den folgenden Reformelementen erreicht werden: Die Cross Compliance-Regeln³, deren Befolgung eine Voraussetzung für die ungekürzte Auszahlung der betrieblichen Zahlungsansprüche darstellt, sollen um Vorgaben zur Fruchtfolge, um ein Grünlandumbruchverbot und um das Gebot, mindestens 7% der prämieneberechtigten Ackerflächen als „im Umweltinteresse genutzte Flächen“ (d.h. als Brachflächen oder Landschaftselemente wie z.B. Hecken und Feldgehölze) zu bewirtschaften, erweitert werden (sogenannte Ökologiesierung oder „Begrünung / greening“ der GAP). Dabei ist noch nicht abschließend geklärt, welche Flächennutzungsarten im Einzelnen auf diese neue „Flächenstilllegung“ angerechnet werden dürfen.

Nach intensiver Diskussion im Agrarrat zeichnete sich zuletzt ab, dass die Kommission bereit ist, hierbei auch Flächen mit bestimmten aus der zweiten Säule der GAP geförderten Agrarumweltmaßnahmen zu berücksichtigen. Für Betriebe des ökologischen Landbaus sollen die neuen Auflagen pauschal als erfüllt gelten. Der Auszahlungsbetrag der Direktzahlungen soll mit steigendem Prämienanspruch ab einem Betrag von 150.000 Euro zunehmend reduziert werden, bis die Kürzung für die Tranche oberhalb von 300.000 Euro schließlich 100% beträgt, wobei Großbetriebe bei der Ermittlung der Kürzungen ihre Lohnkosten berücksichtigen dürfen. Dies würde bedeuten, dass die Höhe der Subventionszahlungen davon abhinge, wie viele Arbeitsplätze der betreffende Betrieb bietet. Direktzahlungen sollen zudem nur noch „aktive Landwirte“ erhalten, jedoch keine Personen, bei denen „der jährliche Betrag der Direktzahlungen [...] sich auf weniger als 5% ihrer Gesamteinkünfte aus nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten im jüngsten Steuerjahr [beläuft]“. Diese Regel soll jedoch nicht gelten, wenn im Vorjahr weniger als 5000 Euro an Direktzahlungen bezogen wurden. Die Mitgliedstaaten dürfen weiterhin einen Teil (allerdings nur noch bis zu 5% ihres jeweiligen nationalen Limits) der Direktzahlungen als an bestimmte Produktionsverfahren, wie z.B. die Mutterkuhhaltung, gekoppelte Stützung auszahlen, sofern sich die begünstigten Landwirtschaftsformen „in Schwierigkeiten befinden und ihnen aus wirtschaftlichen und/oder sozialen und/oder ökologischen Gründen eine ganz besondere Bedeutung zukommt“. Im Jahr 2010 waren in der EU (in Deutschland) rund 14,6% (1,6%) der 39,7 (5,45) Milliarden Euro an Direktzahlungen an eine bestimmte Erzeugung gebunden. Vor allem Frankreich hat bisher von der Kopplungsmöglichkeit starken Gebrauch gemacht. In Deutschland sind mit dem Jahresbeginn 2012 die letzten produktionsabhängigen Beihilfen (z.B. für Eiweißpflanzen und Stärkekartoffeln) in die entkoppelten Flächenprämien überführt worden. Junglandwirte, die sich erstmalig niederlassen, sollen bis zu fünf Jahre lang einen Zuschlag zu ihren Zahlungsansprüchen erhalten. Die Mitgliedstaaten können bis zu 5% ihrer nationalen Obergrenze für zusätzliche Flächenprämien an Landwirte in den ausgewiesenen benachteiligten Gebieten verwenden und sie dürfen bis zu 10% der Obergrenze in die Entwicklung des Ländlichen Raums (zweite Säule der GAP) transferieren, was dann zu einer entsprechenden Kürzung

3 Die gegenwärtigen *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 guten Erhaltung der Nutzflächen. Verstößt ein Landwirt gegen eine oder mehrere dieser Bestimmungen, können die ihm zustehenden Direktzahlungen (Flächenprämien) gekürzt werden.

der nationalen Flächenprämien führen würde. Insbesondere die südeuropäischen Mitgliedstaaten und Frankreich lehnen die verbindliche Einführung einer regional einheitlichen Flächenprämie ab. Gegen die betriebsgrößenabhängige Deckelung der Direktzahlungen haben sich erneut Deutschland, aber auch Tschechien und das Vereinigte Königreich ausgesprochen. Eine mit Blick auf die Haushaltsdisziplin von Schweden und dem Vereinigten Königreich vorgeschlagene lineare jährliche Kürzung der Direktzahlungen ist im Rat nicht mehrheitsfähig. Die diesbezügliche Haltung der Bundesregierung, die sich gemeinsam mit Österreich ausdrücklich gegen solche Kürzungen ausgesprochen hat, ist schwer nachvollziehbar, da sie sich gleichzeitig gegen einen Anstieg des Gesamtbudgets engagiert und es bei der GAP-Reform auch um die Anhebung der Flächenprämien in den zwölf zuletzt beigetretenen Mitgliedstaaten geht. Diese sind mit der von der Kommission vorgeschlagenen 33%igen Reduzierung der Differenz zwischen 90% des EU-Durchschnitts und den ihnen 2013 zur Verfügung stehenden Mitteln bis zum Jahr 2020 nicht einverstanden. Dem entgegen steht der Wunsch der Nettozahlerländer, die Haushaltsausgaben zu begrenzen sowie der Widerstand der Länder mit höheren Flächenprämien, Kürzungen ihrer Prämien zu akzeptieren.

Bei den Marktmaßnahmen sind einige Staaten, darunter Deutschland, Frankreich, Spanien, Rumänien, Österreich und Ungarn gegen eine Abschaffung der mengenbegrenzenden Zuckerquoten bereits ab dem Jahr 2015, während das Vereinigte Königreich, Irland und Schweden es strikt ablehnten, die Kontingentierung nach 2015 weiterzuführen. Auch Agrarkommissar Ciolos besteht auf einem Ende der Zuckerquoten im Jahr 2015. Winzerinteressenvertretungen, weinproduzierende Mitgliedsländer und das EU-Parlament sind gegen das gleichfalls für 2015 geplante Auslaufen der flächenbezogenen Weinbaupflanzrechte. Der Dachverband der EU-Weinwirtschaft, der Weinhändler und Sektellereien repräsentiert, befürwortet hingegen den von der Kommission favorisierten Verzicht auf die Pflanzrechte. Bis Ende 2012 soll nun eine Hochrangige Gruppe Empfehlungen erarbeiten. Der Vorschlag der Kommission, bei „außergewöhnlichen Marktkrisen“ selbständig Krisenmaßnahmen auslösen zu dürfen, wurde von Deutschland, dem Vereinigten Königreich und anderen eher liberal orientierten Staaten abgelehnt. Fraglich ist auch, wie derartige Krisen von üblichen Preisschwankungen zu unterscheiden wären.

Weil einige Mitgliedstaaten noch keine Simulationen zur Auswirkung der neuen Gebietskulissen auf ihre Agrarsektoren vorlegen mochten, will der Landwirtschaftsausschuss des EU-Parlaments die umstrittene Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete, in denen neben den Flächenprämien eine zusätzliche „Ausgleichszulage“ gewährt wird, auf das Jahr 2015 verschieben. Das Parlament hatte im Übrigen bereits 2011 gefordert neben den von der Kommission vorgeschlagenen acht „biophysikalischen Faktoren“ (unter anderem Bodenqualität, Hangneigung, Klima) weiterhin auch sozioökonomische Abgrenzungskriterien zu berücksichtigen.

Es stellt sich die Frage, inwiefern die Kommissionsvorschläge zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen den oben genannten Zielen gerecht werden und ob durch die teils komplizierten Regelungen nicht unnötige Zielkonflikte entstehen. Hinsichtlich der „Begrünung“ ist einerseits festzustellen, dass der geforderte Anbau von jährlich mindestens drei Feldfrüchten – bei denen die Hauptkultur immerhin bis zu 70% der Ackerfläche einnehmen darf! – gute fachliche Praxis im Eigeninteresse der Landwirte darstellt, die kaum eine staatliche Kompensationszahlung begründet. Andererseits wird mit dem generellen Grünlandumbruchverbot und der 7%igen „Flächenstilllegung“ die angestrebte öko-

logische Verbesserung unter Umständen teuer erkaufte: Auf Gunststandorten fallen hohe Flächennutzungskosten in Form entgangener Erträge an, die in Zukunft bei weltweit steigender Nachfrage nach Agrarprodukten eigentlich dringend benötigt würden, während auf marginalen Standorten zu niedrigeren Kosten gegebenenfalls mehr ökologische Vorrangflächen zur Verfügung gestellt werden könnten. Hier ergibt sich ein Konflikt zwischen dem Produktivitätsziel und dem ökologischen Ziel, der durch einen besseren agrarpolitischen Instrumenteinsatz aufgelöst werden könnte, z.B. indem die Direktzahlungen gekürzt und ein Teil der dadurch freiwerdenden Mittel für weitere freiwillige Agrarumweltprogramme verwendet würden. Deren Angebot wäre regional differenziert und unter Beachtung des jeweiligen ökologischen Nutzens auszurichten.

Auch das Element der *betriebsgrößenabhängigen Reduzierung der Flächenprämien* ist im Hinblick auf das Produktivitätsziel kontraproduktiv, denn es besteht die Gefahr, dass hierdurch Betriebsstrukturen erhalten werden, die auf Dauer nicht wettbewerbsfähig sind. Ökologische Ziele werden durch die höhere Flächensubventionierung kleinerer Betriebe nicht befördert, da es bislang keinen Hinweis gibt, dass kleine Betriebe generell umweltfreundlicher wirtschaften. Die betriebsgrößenabhängigen Flächenprämien sind auch zur langfristigen Verfolgung verteilungspolitischer Ziele ungeeignet. Verteilungspolitik sollte unabhängig von der Berufszugehörigkeit und mit Blick auf die tatsächliche Bedürftigkeit betrieben werden. Auch flächenarme Betriebe können unter Umständen hohe landwirtschaftliche Einkommen erzielen. Anders als in Frankreich, wo die Pachtpreise staatlich reglementiert werden, ist zudem in Deutschland bei einem Pachtflächenanteil von inzwischen 60% davon auszugehen, dass im Zuge des Wettbewerbs auf den Pachtmärkten ein nicht unerheblicher Teil der Flächenprämien an – zum Teil wohlhabende – Landverpächter weiter gereicht wird und somit nicht die Einkommen bedürftiger Landwirte erhöht.

Die Degression der Flächenprämien in Verbindung mit der *Lohnkostenanrechnung bei der Kürzung der Direktzahlungen* ist im Übrigen wenig zielführend im Hinblick auf strukturpolitische Ziele, die hierdurch zu unnötig hohen Kosten verfolgt werden. Diese Regelung bedeutet de facto eine Subventionierung des Faktors Arbeit ausschließlich in der Landwirtschaft. Doch weder aus wettbewerbspolitischer noch aus strukturpolitischer Sicht ist es sinnvoll, die Arbeitskosten in nur einem Wirtschaftssektor gezielt zu senken, da auf diese Weise Fehlanreize geschaffen werden können, sodass schließlich mehr Arbeitskräfte im Agrarsektor beschäftigt werden, als volkswirtschaftlich sinnvoll ist.

Eine gut koordinierte Wirtschafts- und Umweltpolitik könnte stattdessen den Faktor Arbeit in der gesamten Volkswirtschaft durch Senkung der Lohnnebenkosten und Umbau des Steuersystems verbilligen und gleichzeitig die Energie verteuern. Besser wäre es auch, gezielt wirtschaftliche Aktivitäten zu fördern, die Arbeitsplätze im strukturschwachen ländlichen Raum schaffen. Im Übrigen benötigen prosperierende ländliche Regionen aus strukturpolitischen Gründen keine Maßnahmen zum Erhalt möglichst vieler landwirtschaftlicher Arbeitsplätze. Die verteilungspolitisch motivierte Idee, Prämien nur an „aktive Landwirte“ auszuzahlen, würde in jedem Fall zu einem hohen bürokratischen Aufwand bei der Ermittlung „nicht aktiver Landwirte“ führen. Dabei wären von dieser Regel, so wie sie in den Legislativvorschlägen steht, ohnehin nur wenige Personen mit sehr hohem außerlandwirtschaftlichem Einkommen betroffen. Sollte die Regel so verändert werden, dass ein größerer einkommensstarker Personenkreis betroffen wäre, ergebe sich zwangsläufig ein Konflikt zwischen Verteilungs- und ökologischem Ziel, da die „nicht aktiven Landwirte“ dann ihre Flächen bewirtschaften könnten, ohne die ökologischen Cross Compliance-Stan-

dards zu beachten. Werden zwei Ziele angesteuert, führt eine derartige Verkopplung agrarpolitischer Instrumente (hier: die Verknüpfung von Auflagen mit einem Einkommenstransfer) zu suboptimalen Zielerreichungsgraden.⁴ Es bleibt festzuhalten, dass die Kommissionsvorschläge zu unnötigen Zielkonflikten führen und insgesamt keinen überzeugenden Reformentwurf darstellen. Trotz Finanzkrise und angespannter Haushaltslage in der Union werden die landwirtschaftlichen Direktzahlungen, die ursprünglich zur Kompensation von inzwischen weit (bei Getreide zehn Jahre und mehr) zurückliegenden Stützpreissenkungen eingeführt wurden, nicht in Frage gestellt. Dabei könnte die Landwirtschaft mittel- bis langfristig Subventionskürzungen umso mehr verkraften, als angesichts der zu erwartenden Knappheits- und Agrarpreisentwicklungen in Zukunft mit höheren Markteinkommen zu rechnen ist und ein Teil der durch eine Kürzung frei werdenden Haushaltsmittel für die Aufstockung von Agrarumweltprogrammen im Rahmen der zweiten Säule der GAP genutzt werden könnte (eine entsprechende Stärkung der ländlichen Entwicklung auf Kosten der Agrarsubventionen in der ersten Säule ist bisher insbesondere ein britisches Anliegen). Der wenig zielführende Kommissionsvorschlag zur „Begrünung“ der GAP erscheint als Teil einer Legitimationsstrategie gegenüber den Steuerzahlern, bei der anhaltende Einkommensübertragungen nun durch Umweltziele gerechtfertigt werden sollen. Diese Legitimation sollte jedoch zumindest nicht durch fadenscheinige Umweltauflagen, wie die vorgeschlagene Fruchtfolgeregelung, erfolgen. Ein schrittweiser Abbau der Einkommensstützung und eine zielgerichtete, flexible Agrarumweltpolitik, die den Landwirten zudem einen größeren Entscheidungsspielraum hinsichtlich der honorierten Umweltleistungen einräumt, wäre vorzuziehen. Doch wie bei früheren Reformrunden werden wohl auch diesmal kurzfristige materielle Interessen und Einkommenseffekte in den einzelnen nationalen Agrarsektoren den Reformkompromiss bestimmen.⁵ Im Hinblick auf die gravierenden wirtschaftlichen Probleme und die hohe Staatsverschuldung in Europa ist es dennoch erstaunlich, dass der nominale Gesamtumfang der landwirtschaftlichen Direktzahlungen, die sich 2012 auf immerhin voraussichtlich 40,5 Milliarden Euro belaufen werden, zur Zeit nicht zur Disposition steht.⁶

WTO-Verhandlungen und Agrarhandelsfragen

Ein Abschluss der Doha-Runde zur Liberalisierung des Welthandels ist nicht in Sicht. Somit kommt volkswirtschaftlich suboptimalen bilateralen Handelsvereinbarungen eine immer größere Bedeutung zu. Seitens der EU und der USA wird inzwischen erwogen, bila-

4 Vgl. Heinz Ahrens/Christian Lippert: Tinbergen-Regel und Agrarpolitik, in: Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, Band 30, Münster-Hiltrup 1994, S. 151-160.

5 Vgl. Christian Lippert: Agrar- und Fischereipolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden 2012, S. 123-132, hier S. 127-128.

6 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Brüssel, den 19.10.2011, KOM(2011) 625 endgültig/2; Agra-Europe 41/2011, EU-Nachrichten, S. 9; Agra-Europe 42/2011, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 47/2011, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 52/2011, Länderberichte, S. 38; Agra-Europe 5/2012, EU-Nachrichten, S. 1-2; Agra-Europe 9/2012, EU-Nachrichten, S. 2; Agra-Europe 13/2012, EU-Nachrichten, S. 2; Agra-Europe 17/2012, EU-Nachrichten, S. 11-12; Agra-Europe 18/2012, EU-Nachrichten, S. 4, 6; Agra-Europe 20/2012, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 21/2012, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 22/2012, EU-Nachrichten, S. 4; Agra-Europe 23/2012, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 24/2012, EU-Nachrichten, S. 1, 4.

terale Freihandelsverhandlungen auch unter Einbeziehung des Agrarsektors zu führen. Für das Freihandelsabkommen zwischen der EU mit Kolumbien und Peru, das der Union Bedingungen bietet, wie sie die beiden südamerikanischen Länder auch den USA eingeräumt haben, stand im Sommer 2012 noch die Zustimmung durch das EU-Parlament aus. Im Agrarbereich gewährt die Union den südamerikanischen Partnern ein Zuckerzollkontingent von 62000 Tonnen, reduzierte Bananenzölle und einen verbesserten Zugang zum EU-Weinmarkt. Dafür profitiert die Union unter anderem von Handelserleichterungen bei Getreide, Olivenöl und Wein. Für Käse und Milchpulver erhält sie zunächst Zollkontingente, bevor der Marktzugang für diese Güter im Verlauf der nächsten 17 Jahre sukzessive vollständig liberalisiert werden soll.

Inzwischen hat sich – anders als noch im Vorjahr – auch Bundeslandwirtschaftsministerin Aigner für eine vorbehaltlose Abschaffung der Agrarexportsubventionen, unabhängig vom weiteren Verlauf der Doha-Runde, eingesetzt. Während das deutsche Anliegen, die Exporterstattungen abzuschaffen unter anderem von britischer Seite unterstützt wurde, sprachen sich Spanien und Frankreich für eine Beibehaltung dieser Subventionsmöglichkeit aus. Aufgrund der GAP-Reformen in der Vergangenheit, bei denen die Preisstützung durch direkte Einkommensübertragungen ersetzt wurde, sodass sich EU-Binnen- und Weltmarktpreise annähern konnten, beliefen sich die EU-Agrarexporterstattungen 2011 auf nur noch etwa 164 Millionen Euro. Im Jahr 1993 hatten die entsprechenden Subventionen 10,2 Milliarden Euro betragen. Dennoch möchte die EU-Kommission nicht einseitig und ohne entsprechendes Entgegenkommen der Handelspartner bei der Doha-Runde auf die Möglichkeit, weiterhin Exporterstattungen zu gewähren, verzichten.

Die WTO hat im Juli 2011 die vergangenen Reformen der GAP hin zu einer weniger marktverzerrenden Agrarstützung begrüßt, wies jedoch gleichzeitig darauf hin, dass diese mit rund einer Billion Euro, die zwischen den Jahren 2000 und 2009 durch Verbraucher und Steuerzahler an die EU-Landwirte transferiert wurde, immer noch hoch ist. Des Weiteren kritisierte die WTO die für exportierende Drittländer belastenden EU-Lebensmittelsicherheitsvorschriften sowie die in der jüngeren Vergangenheit praktizierte variable Zollgestaltung bei Getreide. Die Union hatte dabei angesichts hoher Weltmarktpreise ihren Futtergetreidezoll ausgesetzt. Folgen einer derartigen Zollpolitik sind stärkere Preisschwankungen am Weltmarkt und damit einhergehende größere Planungsunsicherheiten in Drittländern.⁷

FISCHEREIPOLITIK

Aufgrund günstiger Bestandsentwicklungen hat der EU-Fischereirat den deutschen Nordseefischern für 2012 gegenüber dem Vorjahr deutlich höhere *Fangquoten* bei Hering, Wittling, Schellfisch und Scholle zugewiesen. Beim Nordseehering ging die EU auf Betreiben Norwegens weit über die nach dem gemeinsamen langfristigen Bewirtschaftungsplan eigentlich maximal zulässige jährliche Quotenerhöhung um 15% hinaus. Mit Blick auf den überraschend hohen Bestand einigte man sich auf eine Zunahme der Fangmenge um mehr als 100% auf 405000 Tonnen. Die Seelachs- und Kabeljauquoten wurden verringert. Ersterer jedoch aufgrund gleichfalls unerwartet hoher Bestände weniger als zunächst geplant.

7 Agra-Europe 29/2011, EU-Nachrichten, S. 10-11; Agra-Europe 50/2011, EU-Nachrichten, S. 10; Agra-Europe 5/2012, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 16/2012, EU-Nachrichten, S. 7; Agra-Europe 23/2012, EU-Nachrichten, S. 6.

Die erlaubten Fangmengen für Dorsch in der gesamten Ostsee sowie, nach Kürzungen in den Vorjahren, auch für Hering in der westlichen Ostsee wurden erhöht. In der übrigen Ostsee wurden die Heringsquoten hingegen gekürzt. Trotz der rund 30%igen Quotenanhebung hatten die deutschen Ostsee-Heringsfischer ihre Fangmenge aufgrund besonders günstiger Bedingungen bereits Anfang April 2012 ausgeschöpft. Der bisherige negative Trend scheint sich hier umzukehren, wobei es schwierig ist, die Bestandsentwicklungen in der Vergangenheit wissenschaftlich zu erklären. Wegen steigender globaler Nachfrage nach Hering vor allem in Asien und Afrika rechnet der Fischereisektor ungeachtet der großen Fänge mit stabilen Preisen.

Davon ausgehend dass 75% der europäischen Fischbestände überfischt und die EU-Fangflotten immer noch zu groß sind, hat die Kommission im Juli 2011 ihre Vorschläge zur *Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP)* vorgelegt. Wesentliche Reformelemente sind ein generelles Rückwurfverbot für unerwünscht gefangenen Fisch, die Einführung innerhalb eines Mitgliedstaates „übertragbarer Fischereibefugnisse“ (d.h. handelbare Fangquoten), die Ausrichtung ganzer Fischereien an mehrjährigen Bewirtschaftungsplänen, um schließlich höchstmögliche Dauererträge zu erzielen, eine Regionalisierung der GFP, bei der das „Mikromanagement“ der Bestände auf der Basis von EU-Rahmenplänen den Mitgliedstaaten überlassen werden soll sowie der Verzicht auf die Beseitigung von Fisch zur Preisstützung. Das grundlegende GFP-Prinzip der relativen Stabilität mit konstanten Anteilen der Mitgliedstaaten an den jeweils geltenden Gesamtfangmengen wird beibehalten. Die Handelbarkeit von Fangquoten, die z.B. in Dänemark bereits praktiziert wird, soll es den Fischern ermöglichen, auch bei erschöpfter eigener Quote sämtliche Fänge anzulanden sowie einen finanziellen Anreiz zur Aufgabe der Fischerei bieten. Ein generelles Rückwurfverbot, das von den skandinavischen Ländern ab 2013 für den Skaggeak bereits beschlossen wurde, würde einen höheren Kontrollaufwand bedeuten. Sowohl die vorgesehene Übertragbarkeit der Fangquoten als auch das generelle Rückwurfverbot wurden von einigen Regierungen sowie von Fischereivertretern kritisiert. Erstere könne zu einer unerwünschten Konzentration der Fischereiquoten führen. Das von der Bundesregierung grundsätzlich begrüßte Rückwurfverbot wird zum Teil als zu unflexibel erachtet, zumal einige Fischarten wie Seezungen und junge Schollen erhebliche Überlebensraten nach einem Rückwurf aufwiesen. Die Reform soll nach den Vorstellungen der Kommission bis Ende 2012 von Rat und Parlament beschlossen werden.⁸

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gemeinsame Fischereipolitik. Brüssel, den 13.7.2011, KOM(2011) 425 endgültig.

Martin Freier/Martin Petrick/Thomas Glauben: Aspekte der Agrarpolitik 2011, in: German Journal of Agricultural Economics 61 2012, Supplement, Die landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 2011/12, S. 1-12, <http://www.gjae-online.de/>

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Stellungnahme Koexistenz Gentechnik in der Land- und Ernährungswirtschaft, Juni 2010.

8 Agra-Europe 29/2011, EU-Nachrichten, S. 7-9; Agra-Europe 30/2011, EU-Nachrichten, S. 5; Agra-Europe 43/2011, EU-Nachrichten, S. 10; Agra-Europe 48/2011, Länderberichte, S. 46; Agra-Europe 50/2011, Länderberichte, S. 1-2, EU-Nachrichten, S. 10; Agra-Europe 52/2011, EU-Nachrichten, S. 2; Agra-Europe 15/2012, Länderberichte, S. 28-29; http://ec.europa.eu/fisheries/reform/proposals/index_de.htm.

Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Peter-Christian Müller-Graff / René Repasi

Die gemeinsame Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik stand jenseits des voranschreitenden kleinteiligen Ausbaus der internen politischen, rechtlichen und technischen Vernetzung unter den besonderen Herausforderungen der Folgewirkungen des „Arabischen Frühlings“ und der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie insgesamt eines zunehmenden Migrationsdrucks an den südlichen und südöstlichen Außengrenzen der EU. Die Urteile des EuGH¹ und des EGMR², die eine Überstellung von Flüchtlingen nach Griechenland im Dublin-System als „eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung“ einstufen, weil die Lebensumstände für Flüchtlinge in dem vom Migrationsdruck überforderten Griechenland menschenrechtlichen Standards nicht mehr genühten, erzeugten einen politischen Handlungsdruck für die EU-Mitgliedstaaten. Einerseits rückte in der europäischen Migrationspolitik die Frage nach Solidarität im Sinne von Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten in den Vordergrund,³ andererseits zeigten sich zugleich Renationalisierungstendenzen in den Mitgliedstaaten, wie die Forderung des Europäischen Rates nach Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen im Schengen-Raum deutlich machte.⁴ In diesem Spannungsfeld bewegte sich die legislative Entwicklung, die trotz einiger Fortschritte hinter den Vorgaben des dritten fünfjährigen Programms der europäischen Justiz- und Innenpolitik (*Stockholmer Programm*) zurückliegt.⁵

Der Rechtsrahmen der Zugangspolitiken

Die Europäisierung der Zugangspolitiken ist eine Frucht der Binnenmarktentwicklung. So wies die Europäische Kommission bereits in ihrem Weißbuch zur „Vollendung des Binnenmarktes“ aus dem Jahr 1985 darauf hin, dass durch die Abschaffung der Kontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen die Notwendigkeit entstehen werde, die Asyl- und Visapolitik der Mitgliedstaaten zu koordinieren.⁶ Der Lissabonner Vertrag hat den vorläufigen Schlusspunkt einer Entwicklung⁷ gesetzt, die mit punktuellen und rein intergouvernementalen, völkerrechtlichen Übereinkommen (Schengener und Dubliner Übereinkommen) begann und etappenweise zuerst die Visapolitik (Vertrag von Maastricht) und

1 EuGH, Urteil vom 21.12.2011, verb. Rs. C-411/10 und C-493/10, N.S. (InfAuslR 2012, S. 108ff.).

2 EGMR, Urteil vom 21.1.2011, M.S.S., Nr. 30696/09 (NVwZ 2011, S. 413ff.).

3 Siehe nur Schmidt, Solidarität – Ein wichtiges Kriterium in den Aufgabenstellungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge?, ZAR 2012, S. 129ff.; Marx, Solidarität im grundrechtskonformen europäischen Asylsystem, NVwZ 2012, S. 409ff.

4 Vgl. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen vom 23./24. Juni 2011, EUCO 23/11, Nr. 20ff.; Vorschlag für eine VO zur vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen, KOM(2011) 561 endg.

5 Vgl. zum *Haager-Programm* (ABl. EG 2005 Nr. C 53, S. 1), zum Programm von *Tampere* Müller-Graff/Kainer, Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99, S. 135, 136f.; 2000/01, S. 123, 125 und 2005, S. 139f. und zum *Stockholmer Programm* (ABl. EG 2010 Nr. C 115, S. 1) Müller-Graff/Kainer, Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, S. 130f.

6 Vgl. KOM(1985) 310 endg., S. 15, Rn. 55.

7 Dazu ausführlich Müller-Graff, EuR 2009, Beiheft 1, 105ff.

später das Asyl- und Einwanderungsrecht (Vertrag von Amsterdam) im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vergemeinschaftete. Die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts rückt in der neuen Fassung des EU-Vertrages in den Kern des Zielviecks der Union und zwar – integrationsfunktional und integrationsgeschichtlich wenig plausibel⁸ – 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 Rechtsetzungsverfahren wird der bereits eingeschlagene Weg hin zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit Mehrheitsprinzip im Rat vollendet. Der Europäische Gerichtshof erhält weitgehende Jurisdiktion nach den allgemeinen Regeln. Kompetentielle Erweiterungen finden sich vor allem bei der Kontrolle der Außengrenzen und im Asylrecht. Die Kompetenzen für die Regelung der Einwanderung erstrecken sich über die Gewährung von kurzfristigem Aufenthalt (Art. 77 Abs. 2 AEUV) einerseits und langfristigem Aufenthalt (Art. 79 Abs. 2 lit. a) AEUV) andererseits hin zur rechtlichen Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen mit Daueraufenthaltsrecht und Unionsbürgern (Art. 79 Abs. 2 lit. b) AEUV), begleitet durch eine Befugnis der EU zur Förderung der Integration Drittstaatsangehöriger (Art. 79 Abs. 4 AEUV). Der Gewährung von legalisierendem Aufenthaltsrecht vorgelagert ist die Frage des Umgangs mit irregulärer Migration, die von Art. 79 Abs. 2 lit. c) und d) AEUV geregelt wird. Die irreguläre Migration stellt die Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen vor enorme Herausforderungen, zu deren Entlastung Art. 80 AEUV den Grundsatz der wechselseitigen Solidarität primärrechtlich verankert. In räumlicher Hinsicht sind im Wege völkerrechtlicher Verträge Norwegen und Island sowie die Schweiz und Liechtenstein als Mitglieder des Schengenraums in die europäischen Zugangspolitiken eingebunden, während Großbritannien und Irland (kein Wegfall der Binnengrenzkontrollen) sowie Dänemark nur begrenzt teilnehmen.⁹ Für Rumänien, Bulgarien und Zypern bestehen die Grenzkontrollen fort.¹⁰

Die politische Entwicklung in den Zugangspolitiken

Im November 2011 stellte die Kommission ihren Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) vor.¹¹ Sie reagierte damit auf die Herausforderungen, die der Arabische Frühling und die Überforderung der Mittelmeeranrainer-Mitgliedstaaten mit der Migrationswelle im Jahr 2011 an die europäischen Zugangspolitiken stellten. Ein Schwerpunkt der GAMM liegt in der Stärkung der externen Dimension der Migrationspolitik, insbesondere durch den Abschluss von Mobilitätspartnerschaften mit EU-Nachbarstaaten (beginnend mit Ägypten, Marokko und Tunesien). Die angestrebten Mobilitätspartnerschaften kennzeichnen sich durch Visa-Erleichterungen für die Staatsangehörigen des Partnerstaats einerseits und die Verpflichtung zur Rückübernahme von Flüchtlingen andererseits. Hinzu tritt das Konzept der regionalen Schutzprogramme. Dieses Konzept will Flüchtlinge in den Nachbarländern ihrer jeweiligen Herkunftsländer halten und hierzu die Asylsysteme dieser

8 Deutliche Kritik bei Müller-Graff, *Integration* 2007, S. 223 und S. 226f.

9 Vgl. dazu Müller-Graff, *EuR* 2009, Beiheft 1, S. 105, 106ff.

10 Nach Art. 4 Abs. 2 des Protokolls über den Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur EU (ABl. EU 2005 Nr. L 157 S. 29) und Art. 3 Abs. 2 der Beitrittsakte 2003 (ABl. EU 2003 Nr. L 236, S. 33) bedarf es für den Wegfall den Binnengrenzkontrollen eines gesonderten Beschlusses des Rats. Dieser Beschluss steht für Bulgarien, Rumänien und Zypern noch aus.

11 KOM(2011) 743 endg.

Staaten an den EU-Standard heranführen. Während hiermit der Zugang zur EU für Flüchtlinge erschwert werden soll, soll nach dem GAMM der Zugang für Arbeitsmigranten auch über den Hochqualifiziertenbereich hinaus erleichtert werden.

Die Migrationswelle der vergangenen Jahre hat Fragen nach einem Lastenausgleich unter den Mitgliedstaaten aufgeworfen. Der Rat schlägt in seinen Schlussfolgerungen vom 9. März 2012 eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung der Solidarität unter den Mitgliedstaaten in Migrationsfragen vor: Die Mitgliedstaaten sollen stärker zusammenarbeiten und ihre Zuwanderungssysteme koordinieren, der Asyl- und Migrationsfonds soll für die kommende Haushaltsperiode verbessert werden, um größere finanzielle Solidarität herzustellen, Umsiedlungsprogramme zur Entlastung der EU-Einreise- und Transitstaaten und die gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen sollen angedacht werden.¹² Die politischen Eckpunkte der gegenwärtigen Entwicklung beruhen auf dem *Stockholmer* Programm von 2009.¹³ In seinen Prioritäten für die Zugangspolitiken setzt es auf eine bessere Steuerung der Zuwanderung nach den wirtschaftlichen und demographischen Bedürfnissen der Mitgliedstaaten,¹⁴ eine Asylpolitik im Einklang mit dem Europäischen Pakt für Einwanderung und Asyl,¹⁵ die zu einem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem führen soll, sowie auf eine effizientere Eindämmung irregulärer Zuwanderung. Schließlich betont das Programm die externe Dimension der europäischen Innenpolitik (Zusammenarbeit mit Drittstaaten), die allerdings stark auf die Abwehr irregulärer Migration und die Rückführung irregulärer Zuwanderer fokussiert ist. Im Gegensatz zum Binnenmarktrecht fehlt es im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts an eigenständigen subjektiven Rechten im Primärrecht, deren Durchsetzung die Politik antreiben könnte, wohl aber können sich aus dem Zusammenspiel von Grundfreiheiten, EU-Grundrechten und Unionsbürgerfreizügigkeit subjektive Rechte mit Bezug zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ergeben. Nicht zuletzt ist der Funktionsbezug der Zugangspolitiken zum Binnenmarktrecht durch den Lissabonner Vertrag geschwächt worden. Dagegen betreibt die Kommission eine dynamische Politik, was sich an ihren progressiven legislativen Initiativen zeigt.

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

In den Schlussfolgerungen von Tampere aus dem Jahr 1999 kam der Europäische Rat überein, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) zu schaffen, das auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention und den Menschenrechtsübereinkünften steht. Es soll die Mitgliedstaaten in gegenseitiger Solidarität dazu befähigen, auf humanitäre Bedürfnisse zu reagieren, und zugleich sicherstellen, dass der Grundsatz der Nichtzurückweisung gewahrt bleibt.¹⁶ Das GEAS setzt sich aus drei Komponenten zusammen: Die unionsweit einheitliche Bestimmung des für die Behandlung des Asylantrags zuständigen Mitgliedstaates¹⁷, die Angleichung der mitgliedstaatlichen Asylrechtsordnungen mit dem Ziel der Vereinheitlichung und die Regelung des Lastenausgleichs unter den Mitgliedstaaten¹⁸. Die Asylrechtsharmonisierung soll dabei in zwei Stufen erfolgen: Zunächst sollen

12 Vgl. Ratsdokument 7485/12.

13 ABl. EU 2010 Nr. C 115, S. 1.

14 Vgl. dazu KOM(2007) 780 endg. und KOM(2008) 359 endg.

15 Ratsdokumente 13440/08 sowie 14368/08.

16 Vgl. Europäischer Rat (Tampere), Schlussfolgerungen vom 15./16.10.1999, Rn. 4, 13ff.

17 VO (EG) Nr. 343/2003, ABl. EG 2003 Nr. L 50, S. 1 (Dublin-VO).

18 Entscheidung Nr. 573/2007/EG, ABl. EU 2007 Nr. L 144, S. 1 (Europäischer Flüchtlingsfonds) und RL 2001/55/EG, ABl. EG 2001 Nr. L 212, S. 12 (SchutzgewährungsRL), dazu Schmahl, ZAR 2001, S. 3ff.

Mindeststandards geschaffen werden¹⁹, bevor auf der zweiten Stufe ein unionaler Asylraum mit einheitlichem Verfahren und einheitlichem Status entstehen kann. Das *Stockholmer* Programm²⁰ fordert den Abschluss der zweiten Stufe und damit die Schaffung des GEAS bis 2012.

Im Kontrast zu den ambitionierten Stockholmer Zielen kam die Rechtsentwicklung auch 2011/2012 nur langsam voran. Bereits im Juni 2010 trat die Verordnung über die Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros (EASO) in Kraft. Ihre Einrichtung will die Lücke schließen, die die richtlinientypische Problematik fortbestehender Unterschiede²¹ zwischen den Mitgliedstaaten bei der Gewährung internationalen Schutzes trotz weitgehender Harmonisierung des Asylrechts öffnet. Das Unterstützungsbüro soll demnach die operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten koordinieren und damit die Einheitlichkeit der Anwendung europäischen Asylrechts und letztlich die Qualität asylrechtlicher Entscheidungen und Verfahren verbessern. Im März 2012 haben Europäisches Parlament und Rat eine Ausweitung des gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms beschlossen.²² Zum einen wurden die Fördersummen aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds für Mitgliedstaaten, die sich erstmals an dem weiterhin freiwilligen Programm beteiligen, erhöht. Zum anderen wurde die Liste der Flüchtlinge, deren Neuansiedlung mit den EU-Geldern gefördert wird, erweitert um gefährdete Frauen und Kinder und um Flüchtlinge, die aufgrund von rechtlichen oder körperlichen Gründen dringend umgesiedelt werden müssen. Zudem legte das neue Neuansiedlungsprogramm regionale Schwerpunkte für das Jahr 2013 fest, aus denen Flüchtlinge, die die Kriterien des besonderen Personenkreises nicht erfüllen müssen, mit finanzieller Unterstützung der EU in EU-Mitgliedstaaten umgesiedelt werden können.²³ Beschlossen wurde zudem die Neufassung der Qualifikationsrichtlinie.²⁴ Zu den wichtigsten Änderungen gehört die weitestgehende Angleichung der Rechte von Flüchtlingen und Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, im Hinblick auf den Zugang zu Beschäftigung und zu medizinischer Versorgung. Unterschiede gibt es noch beim Aufenthaltstitel, der Flüchtlingen mit einer Gültigkeit von mindestens drei Jahren und subsidiär Schutzberechtigten mit einer Gültigkeit von mindestens einem Jahr verliehen werden kann. Weiterhin im legislativen Prozess befindet sich die Neufassung der Eurodac-Verordnung, welche die rechtlichen Grundlagen für eine Fingerabdruckdatenbank enthält.²⁵ Besonders umstritten ist die Frage, inwieweit zukünftig mitgliedstaatliche Strafverfolgungsbehörden und Europol Zugriff auf die Eurodac-Daten haben dürfen. Nachdem die Kommission auf Druck des Europäischen Parlaments eine entsprechende Zugriffsmöglichkeit aus ihrem Erstentwurf²⁶ herausgenommen hatte,²⁷ sieht

19 RL 2003/9/EG, ABl. EG 2003 Nr. L 31, S. 18 (Aufnahmerichtlinie), dazu Haedrich, ZAR 2010, S. 227, 231ff.; RL 2004/83/EG, ABl. EG 2004 Nr. L 304, S. 12 (Qualifikationsrichtlinie), dazu Hailbronner, ZAR 2002, S. 259 und ZAR 2003, S. 299) und RL 2005/85/EG, ABl. EG 2005 Nr. L 326, S. 13 (Asylverfahrensrichtlinie), dazu Müller-Graff/ Kainer, Jahrbuch 2006, S. 137, 139f.; Renner, Günter, ZAR 2004, S. 305ff.

20 Ratsdokument 17024/09, S. 59f.

21 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.

22 Beschluss 281/2012/EU, ABl. EU 2012 Nr. L 92, S. 1.

23 Dabei handelt es sich um kongolesische Flüchtlinge in Burundi, Malawi, Ruanda und Sambia, irakische Flüchtlinge in der Türkei, Syrien, Libanon und Jordanien, afghanische Flüchtlinge in der Türkei, Pakistan und Iran, somalische Flüchtlinge in Äthiopien, birmanische Flüchtlinge in Bangladesch, Malaysia und Thailand und eritreische Flüchtlinge in Ostudan.

24 RL 2011/95/EU, ABl. EU 2011 Nr. L 337, S. 9.

25 KOM(2012) 254 endg.

der jüngste Vorschlag der Kommission aus dem Mai 2012 eine solche Möglichkeit wieder vor.²⁸ Hiernach soll ein Zugang zur Eurodac-Datenbank nur möglich sein, wenn der entsprechende Fingerabdruckabgleich für die Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten erforderlich ist. Ein systematischer Abgleich ist ausgeschlossen und die Abfrage erfolgt nach dem sog. hit/no hit-Verfahren, welches der anfragenden Behörde lediglich mitteilt, ob der abzugleichende Fingerabdruck in der Eurodac-Datenbank vorhanden ist.

Die Kommissionsvorschläge für die Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie und der Aufnahmeleitlinie befinden sich noch im Rechtsetzungsprozess. Bei den Aufnahmebedingungen²⁹ 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“ (insb. 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 Asylverfahren³⁰ 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. sollen frühzeitige Unterstützungsangebote für Asylbewerber bereitgestellt werden.

Die weiterhin noch nicht abgeschlossene Neufassung der Dublin II-Verordnung³¹ stand im Berichtszeitraum unter dem Eindruck der Entscheidungen des EuGH³² und des EGMR³³ zu den Überstellungen an Griechenland im Rahmen des Dublin-Systems. Beide Gerichte entschieden, dass eine Überstellung von Flüchtlingen in den Mitgliedstaat der (auch illegalen) Ersteinreise, in dem „das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber [...] systemische Mängel aufweisen“, „eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung der an diesen Mitgliedstaat überstellten Asylbewerber im Sinne von Art. 4 der Charta [Art. 3 EMRK]“ ist.³⁴ Solche „systemische Mängel“ treten im Dublin-System bei Flüchtlingswellen zutage, weil die EU-Grenz- und Transitstaaten, die für die Prüfung von Asylanträgen zuständig sind, schnell durch die Flüchtlingswelle überfordert sein können. Um diesen Mängeln entgegen treten zu können, schlug die Kommission ursprünglich vor, in solchen Fällen Überstellungen vorläufig auszusetzen.³⁵ Dies lehnen die Mitgliedstaaten ab, die stattdessen ein Frühwarnsystem bevorzugen. Die Mitgliedstaaten sollen hiernach unter Einbindung des EASO Maßnahmen entwickeln, wie die Zuspitzung von Krisen verhindert werden kann.³⁶ Die in der Dublin-II-Verordnung geregelte Zuständigkeitsverteilung soll hingegen unangetastet bleiben. Ein Ausgleichsmechanismus in Form von freiwilligen Umsiedlungen in Anlehnung an das Pilotprojekt zur Umsiedlung aus Malta soll nunmehr

26 KOM(2008) 825 endg.

27 KOM(2010) 555 endg.

28 KOM(2012) 254 endg.

29 Vorschlag der Kommission, KOM(2011) 320 endg.

30 Vorschlag der Kommission, KOM(2011) 319 endg.

31 Vorschlag der Kommission, KOM(2008) 820 endg., letzte Erörterung im Rat am 26./27. April 2012, vgl. Ratsdokument 8595/12.

32 EuGH, verb. Rs. C-411/10 und C-493/10, N.S.

33 EGMR, M.S.S., Nr. 30696/09.

34 EuGH, verb. Rs. C-411/10 und C-493/10, N.S., Rn. 86; ähnlich EGMR, M.S.S., Nr. 30696/09, Rn. 358ff.

35 Vgl. Art. 31 des Vorschlags, KOM(2008) 820 endg.

36 Vgl. Rat, Schlussfolgerungen, Ratsdokument 7485/12, S. 4f.

angedacht werden. Ebenso hat die Kommission den Auftrag, die Durchführbarkeit einer gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen innerhalb der EU bis Ende 2012 zu prüfen.³⁷ Bis zu einem politischen Kompromiss gilt nach der Rechtsprechung nunmehr, dass das Selbsteintrittsrecht eines zur Prüfung des Asylantrags eigentlich unzuständigen Mitgliedstaates zu einer Selbsteintrittspflicht wird, wenn der eigentlich zuständige Mitgliedstaat in Folge einer Flüchtlingswelle mit der Aufnahme der Flüchtlinge überfordert ist.

Insgesamt nimmt das GEAS immer mehr 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 über die Rechtsstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger (2003)³⁸, der „Blue Card“-Richtlinie³⁹ (2009) und der Rahmenrichtlinie⁴⁰ (2011) 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. Auf dieser Grundlage sollte die europäische Arbeitsmigrationspolitik durch ein Richtlinienpaket basierend auf vier Sektorenrichtlinien (betreffend hoch qualifizierte Arbeitnehmer, Saisonarbeiter, innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer und bezahlte Auszubildende) und einer Rahmenrichtlinie umgesetzt werden.⁴¹ Von den Sektorenrichtlinien wurde mit der „Blue Card“-Richtlinie betreffend hoch qualifizierte Arbeitnehmer bislang eine Richtlinie erlassen. Die Sektorenrichtlinien zu Saisonarbeitern⁴² und innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmern⁴³ befinden sich noch im Legislativprozess. Die Rahmenrichtlinie wurde im Dezember 2011 verabschiedet. Sie beinhaltet zum einen ein einheitliches einwanderungsrechtliches Antragsverfahren für Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für Drittstaatsangehörige. Zum anderen schreibt sie das Prinzip der Inländergleichbehandlung für diejenigen Drittstaatsangehörigen fest, die bereits über einen Zugang zum Arbeitsmarkt verfügen und sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten. Die Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt sind ausgeklammert und unterliegen der mitgliedstaatlichen Regelungsautonomie. Von der Inländergleichbehandlung erfasst sind Arbeitsbedingungen, der Zugang zu Bildung und Wohnraum sowie soziale Rechte und die Anerkennung von Berufsqualifikationen. Allerdings sieht die Richtlinie zahlreiche Einschränkungsmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten beim persönlichen Anwendungsbereich einzelner Gleichbehandlungsansprüche vor.

Mit einem Grünbuch wandte sich die Kommission im November 2011 dem hoch umstrittenen Thema der Familienzusammenführung zu.⁴⁴ Sie wirft hier die Fragen auf, ob das Recht auf Familienzusammenführung ausschließlich für die Kernfamilie gelten soll, ob

37 Vgl. Rat, Schlussfolgerungen, Ratsdokument 7485/12, S. 11f.

38 RL 2003/109/EG, ABl. EG 2004 Nr. L 16, S. 44.

39 RL 2009/50/EG, ABl. EU 2009 Nr. L 155, S. 17, dazu Kuczynski/Solka, ZAR 2009, S. 219-229; Martín Asensio, ZAR 2010, S. 175ff.

40 RL 2011/98/EU, ABl. EU 2011 Nr. L 343, S. 1, dazu Tewocht, ZAR 2012, S. 217ff.

41 Vgl. KOM(2005) 669 endg.

42 KOM(2010) 379 endg.

43 KOM(2010) 378 endg.

44 KOM(2011) 735 endg.

gleichgeschlechtliche Partnerschaften erfasst sind und bestimmte Mindestbedingungen wie ein Mindestalter des nachziehenden Ehegatten erfüllt sein müssen. Sie möchte den bisher sehr weiten Entscheidungsspielraum der Mitgliedstaaten beschränken. Zugleich problematisiert sie, ob der Familiennachzug zusätzlich zu den bisherigen Kriterien von der erfolgreichen Ablegung von Integrationsmaßnahmen wie Sprachkursen abhängig gemacht werden darf und wie der Missbrauch der Familienzusammenführung und Scheinehen besser bekämpft werden können.

Außengrenzen und irreguläre Einwanderung

Die Bekämpfung irregulärer Einwanderung bildet angesichts des erheblichen Migrationsdrucks den Schwerpunkt der aktuellen europäischen Zuwanderungspolitik. Im Vordergrund stehen die Bekämpfung von Menschenhandel und gewerblichem Schleusertum, die weitere Integration der Grenzkontrollen⁴⁵ über den erreichten Stand (insb. Schengener Grenzkodex⁴⁶) hinaus, aber auch eine verstärkte Zusammenarbeit der zuständigen mitgliedstaatlichen Sicherheitsbehörden,⁴⁷ 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 irregulärer Einwanderung bekämpft⁴⁸ und die Rückführung irregulär aufhältiger Drittstaatsangehöriger organisiert.⁴⁹ Teil der Strategie ist der Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit den Herkunfts- und Transitländern der irregulären Migranten.⁵⁰ Das jüngste Rückübernahmeabkommen wurde von der EU im Juni 2012 mit der Türkei paraphiert.⁵¹ Es soll hinsichtlich der Rückübernahme irregulär, auf direktem Weg von der Türkei in die EU eingereister Drittstaatsangehöriger erst drei Jahre nach seiner Ratifizierung in Kraft treten und sieht für Personen, die im Grenzgebiet zur Türkei aufgegriffen wurden, ein Schnellverfahren vor.

Immer mehr steht im Zentrum der Bekämpfung der irregulären Einwanderung die Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (Frontex),⁵² die heute etwa die Rückführung irregulärer Einwanderer, Frontex-Unterstützungsteams (RABIT⁵³) und zukünftig immer stärker auch die Grenzüberwachung selbst koordiniert.⁵⁴ Zur Stärkung

45 S. dazu KOM(2008) 69 endg.

46 VO Nr. 562/2006, ABl. EG 2006 Nr. L 105, S. 1.

47 Vgl. etwa den Beschluss 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. EU Nr. 2004 Nr. L 64, S. 1, geändert durch VO Nr. 493/2011, ABl. EU 2011 Nr. L 141, S. 13.

48 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), dazu Huber, NZA 2012, S. 477ff.

49 RL 2008/115/EG, ABl. EG 2008 Nr. L 348, S. 98 (gemeinsame Normen und Verfahren); RL 2001/40/EG, ABl. EG 2001 Nr. L 149, S. 34 (gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung); Entscheidung 2004/573/EG, ABl. EG 2004 Nr. L 261, S. 5 (Organisation vom Sammelflügen zur Rückführung); Einrichtung eines Rückkehrfonds, ABl. EG 2007 Nr. L 144, S. 45.

50 Bis jetzt hat die EU mit Hongkong, Macao (2004), Albanien (2006), Russland (2007), Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Montenegro, Moldau, Serbien, Ukraine (2008), Pakistan (2010), Georgien (2011) Rückübernahmeabkommen abgeschlossen.

51 KOM(2012) 239 endg.

52 VO (EG) Nr. 2007/2004, ABl. EG 2004 Nr. L 349, S. 1.

53 VO (EG) Nr. 863/2007, ABl. EG 2007 Nr. L 199, S. 30.

ihrer operativen Kapazitäten wurde im Oktober 2011 eine Änderung der Frontex-Verordnung erlassen.⁵⁵ Nunmehr ist es Frontex möglich, eigene Ausrüstung zu erwerben. Die Mitgliedstaaten sind künftig dazu verpflichtet, Frontex bestimmte Mindestkontingente an nationalen Grenzschutzbeamten und Ausrüstungsgegenstände zur Verfügung zu stellen. Auf Ersuchen eines Mitgliedstaates kann Frontex nunmehr auch Rückführungen irregulärer Migranten koordinieren oder gemeinsame Rückführungen der Mitgliedstaaten organisieren. Auf Initiative des Europäischen Parlaments wurde der Grundrechtsschutz verstärkt. So soll ein Verhaltenskodex für die Grenzschutzbeamten, die im Auftrag der Frontex tätig werden, und eine Grundrechtsstrategie erarbeitet werden. Der Exekutivdirektor hat Einsätze der Frontex nunmehr auszusetzen oder zu beenden, wenn es zu schwerwiegenden oder anhaltenden Grundrechtsverletzungen kommt. Von Bedeutung für die künftige Tätigkeit von Frontex im Mittelmeer ist das im Februar 2012 gefällte Urteil des EGMR in der Rechtssache Hirsi.⁵⁶ Hiernach gelten das Refoulementverbot aus Art. 3 EMRK und das Verbot der Kollektivausweisung nach Art. 4 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK (vgl. auch Art. 19 der EU-Grundrechtecharta) auch auf Hoher See und damit im Mittelmeerraum, wenn eine Rückschiebung von Bootsflüchtlings durch Militärschiffe unter der Flagge eines Konventionsstaates ohne individuelle Prüfung jedes Flüchtlings und in Kenntnis der unzureichenden Menschenrechtssituation des Staates, in den die Flüchtlinge zurückgeschoben werden sollen (im konkreten Fall: Libyen vor dem Umsturz), vorgenommen wird.

Weiter in der Entwicklung ist das Grenzüberwachungssystem Eurosur.⁵⁷ Hierzu hat die Kommission einen Verordnungsvorschlag vorgelegt.⁵⁸ Eurosur soll den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Grenzkontrollbehörden der Mitgliedstaaten und mit Frontex unterstützen und fördern. Ziel ist die Bekämpfung außergrenzenüberschreitender Kriminalität, insbesondere Menschen- und Drogenhandel, sowie der irregulären Einwanderung. Hierzu sollen mit Hilfe von mit Eurosur eingeführter Überwachungstechnik sog. Lagebilder erstellt werden, die Daten, Informationen und nachrichtendienstlichen Erkenntnisse der jeweiligen nationalen Außengrenzregionen und des Grenzbereichs, der von Frontex überwacht werden soll, zusammenführen. Die ursprünglich für 2007 geplante Inbetriebnahme des Schengener Informationssystems II (SIS 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. Euro) ausgeräumt scheinen.⁵⁹ Die Kommission hat mittlerweile eine Verordnung für die Migration des bestehenden Schengener Informationssystems zum SIS II vorgeschlagen.⁶⁰

54 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), *Hermes* (Lampedusa), *Amazon* (internationale Flughäfen, Kontrolle von Immigranten aus Lateinamerika) oder *Eurocup 12* (Fußball-Europameisterschaft 2012 in Polen und der Ukraine).

55 VO (EU) Nr. 1168/2011, Abl. EU Nr. L 304, S. 1.

56 EGMR, Urteil vom 23.2.2012, Hirsi Jamaa u. a./Italien, Nr. 27765/09 (NVwZ 2012, S. 809ff.), dazu Lehnert/Markard, ZAR 2012, S. 194ff.; Weber, ZAR 2012, S. 263ff.

57 Vgl. KOM(2008) 68 endg.

58 KOM(2011) 873 endg.

59 Vgl. KOM(2011) 391 endg., bestätigt in KOM(2012) 334 endg.

60 KOM(2012) 81 endg.

Visapolitik

Die Visapolitik der EU regelt den kurzzeitigen (bis zu dreimonatigen) Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Schengenraum.⁶¹ Längerfristige Visa bleiben in nationaler Zuständigkeit, allerdings sind die Rechtsfolgen solcher Visa teilweise europäisiert.⁶² Den Grundpfeiler des europäischen Visarechts bildet der Visakodex⁶³, der 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 Liste⁶⁴ von Drittstaaten visumpflichtig sind. Damit ist das Visarecht weitgehend vergemeinschaftet.⁶⁵ Von Bedeutung ist die Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) am 11. Oktober 2011.⁶⁶ 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.⁶⁷ Mittelfristig soll das VIS in das SIS II-System integriert werden,⁶⁸ passend zur Schaffung einer europäischen Agentur für die IT-Großsysteme im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.⁶⁹ 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.⁷⁰

Fazit

Im Spannungsfeld zwischen dem Ruf nach verstärkter unionsweiter Solidarität bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Renationalisierungstendenzen in der Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise und der Überforderung der Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen mit den Flüchtlingsströmen versucht die europäische Politik der Zugangspolitiken ihren Platz zu finden. So gelang ihr im Berichtszeitraum 2011/2012 mit der Neufassung der Qualifikationsrichtlinie ein entscheidender Schritt in Richtung einer einheitlichen europäischen Asylpolitik. Auch das ausgebaute Neuansiedlungsprogramm spricht eine flüchtlingsfreundliche Sprache. Zugleich lag der Schwerpunkt der politischen Aktivitäten im Ausbau der Außengrenzkontrollen mit der Stärkung von Frontex, dem Verordnungsvorschlag zu Eurosur, den überarbeiteten Vorschlägen für die Eurodac-Fingerabdruckdatenbank und dem neuen Gesamtansatz für Migration und Mobilität. Hierin sehen Kritiker eine

61 Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich nicht an der europäischen Visapolitik.

62 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.

63 VO (EG) Nr. 810/2009, ABl. EG 2009 Nr. L 243, S. 1, dazu Winkelmann, ZAR 2010, S. 213, 220ff.

64 ABl. EG 2001 Nr. L 81, S. 1; zuletzt geändert durch VO Nr. 1211/2010, ABl. EU 2010 Nr. L 339, S. 6.

65 Vgl. noch VO (EG) Nr. 1683/95, ABl. EG 1995 Nr. L 164, S. 1 (einheitliche Visagegestaltung) und VO (EG) Nr. 333/2002, ABl. EG 2002 Nr. L 53, S. 4 (einheitliche Gestaltung des Formblatts für die Anbringung eines Visums).

66 Vgl. KOM(2012) 376 endg., S. 4f., 7ff.

67 Beschluss 2008/633/JI, ABl. EG 2008 Nr. L 218, S. 129.

68 Insoweit 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.

69 VO (EU) Nr. 1077/2011, ABl. EU Nr. L 286, S. 1.

70 Vgl. KOM(2010) 620 endg., mit anschaulichen Beispielen für Reiseerleichterungen aufgrund der Verhandlungsführung der Europäischen Kommission.

Akzentuierung der europäischen Politik der Zugangspolitiken als Ausbau der „Festung Europa“. Indes darf hierbei neben dem allgemeinen Ordnungsanliegen nicht außer Acht gelassen werden, dass insbesondere die Mitentscheidungsbefugnisse des Europäischen Parlaments dazu geführt haben, dass der Respekt der Grund- und Menschenrechte als Gegengewicht zur „Festung Europa“ Einzug in das europäische Migrationsrecht gehalten hat. Auch die scheinbar unbegrenzte Datensammlung unionaler Netzwerke wie SIS II, VIS oder Eurodac, die nunmehr unter dem Dach der neuen IT-Behörde in Tallinn vereint sind, hat mit ausführlichen Datenschutzregelungen ein in der öffentlichen Diskussion eher seltener bemerktes, aber dennoch starkes Gegengewicht durch die Interventionen des Europäischen Parlaments erhalten. So bedenkt die Kommission die Belange humanitärer Freiheitsrechte und des Datenschutzes bereits bei der Erstellung von Verordnungsvorschlägen, wie der Neuvorschlag der Eurodac-Verordnung zeigt. Die Aufgabe der europäischen Migrationspolitik in den kommenden Jahren ist es, den Weg der Vergemeinschaftung der europäischen Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik weiter zu beschreiten und aus den bereits vergemeinschafteten Bruchstücken eine kohärente Migrationspolitik zu schaffen, die die Grundfreiheiten und Grundrechte uneingeschränkt achtet und die der Verantwortung der EU in einer globalisierten Welt auch in Migrationsfragen gerecht wird.

Weiterführende Literatur

- Friedemann Kainer: Die Justiz- und Innenpolitik der Europäischen Union, in: Matthias 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.
- ders., Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Integrationswert für Bürger und Gesellschaft, Mitgliedstaaten und Union, integration 2012, S. 100-109.
- Albrecht Weber: Migration im Vertrag von Lissabon, ZAR 2008, S. 55-58.
- Steven Peers: EU Justice and Home Affairs Law, 3. Aufl., Oxford 2011.
- Jürgen Bast: Illegaler Aufenthalt und europarechtliche Gesetzgebung, ZAR 2012, S. 1-7.
- Daniel Thym: Freizügigkeit in Europa als Modell? EU-Migrationspolitik zwischen Offenheit und Abschottung, EuR 2011, S. 487-512.
- Reinhard Marx: Solidarität im grundrechtskonformen europäischen Asylsystem, NVwZ 2012, S. 409-413.

Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Peter Becker

Das Jahr war geprägt von der anhaltenden Wirtschaftskrise und den schweren beschäftigungs- und sozialpolitischen Krisenfolgen. Insgesamt stand die europäische Krisenpolitik in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik allerdings im Schatten der makroökonomischen Maßnahmen und Reformen. Die EU griff zunächst auf ihr vorhandenes Instrumentarium, das umfassende Monitoring- und Berichtswesen zurück und verharnte somit in den bestehenden Strukturen. Erst die beschäftigungspolitischen Initiativen der Europäischen Kommission im Frühjahr 2012, die in erster Linie ein Appell an die politische Verantwortung der Mitgliedstaaten waren, erweiterte die Debatte für neue, unorthodoxe Ideen.

Im März 2012 lag die saisonbereinigte Arbeitslosenquote in der EU bei 10,2% (gegenüber 9,4% im März 2011) und in der Eurozone bei 10,9%; insgesamt waren demnach rund 24,77 Millionen Frauen und Männer in der EU und 17,37 Millionen Menschen in der Eurozone ohne Arbeit.¹ Die niedrigsten Arbeitslosenquoten meldeten Österreich (mit 4,0%), die Niederlande (5,0%), Luxemburg (5,2%) und Deutschland (6%); die höchsten Quoten verzeichneten die Krisenländer Spanien (24,1%) und Griechenland (21,7%). Besonders drängend war die rasant ansteigende Arbeitslosigkeit von jungen Menschen im Alter unter 25 Jahren. In der EU lag die Quote der Jugendarbeitslosigkeit im März 2012 bei 22,6% und im Euroraum bei 22,1%, wobei auch hier Griechenland mit 51,2% (im Januar 2012) und Spanien mit 51,1% die schlechtesten Werte verzeichneten.

Der Ausschuss für Sozialschutz der EU konstatierte in seinem dritten Bericht zu den sozialen Auswirkungen der Wirtschaftskrise und der laufenden Fiskalkonsolidierung,² dass im Jahr 2010 in der EU rund 115,5 Millionen Menschen (23,4% der EU-Bevölkerung) von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht waren. Dies war im Vergleich zum Jahr 2009 eine Zunahme um fast zwei Millionen Menschen. Sehr wahrscheinlich habe sich die Lage in der Zwischenzeit in einigen Mitgliedstaaten weiter verschlechtert. Seit Beginn der Krise seien immer mehr Menschen in der EU auf das unterste Ende der Einkommensskala abgesunken; die Krise habe das verfügbare Einkommen in den Privathaushalten spürbar verringert. Im Jahr 2011 habe die Zahl der Sozialleistungsempfänger unvermeidlich in einer Reihe von Mitgliedstaaten zugenommen. Auch die Erwerbstätigkeit reiche für einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung nicht aus, um dem Armutsrisiko aus eigener Kraft zu entgehen. Damit steige jedoch zugleich die Überschuldung und dies könne zu steigender Obdachlosigkeit führen. Notwendig seien nun, so der Ausschuss, politische Entscheidungen und Maßnahmen zur Verbesserung der Widerstandsfähigkeit der Sozialschutzsysteme, die Beibehaltung der Einkommensunterstützung auf einem angemessenem Niveau sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Verminderung der Ungleichheiten und eine gerechte Verteilung der sozialen Folgen der Spar- und Konsolidierungsprogramme.

1 Eurostat, Pressemitteilung 67/2012 v. 2. Mai 2012.

2 Social Protection Committee, Third report on the Social Impact of the Economic Crisis and Ongoing Fiscal Consolidation, Rat der EU, Dok. 5858/12, Add. 1, Brüssel, 1.2.2012.

Vor diesem Hintergrund konzentrierten sich die Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf die Bekämpfung von vier Krisentrends:

- Die Jugendarbeitslosigkeit nahm insbesondere in den Krisenländern ein außergewöhnliches Ausmaß an;
- die Zahl der von Langzeitarbeitslosigkeit Betroffenen wuchs erneut deutlich an und damit die Gefahr der Abkoppelung vom Arbeitsmarkt;
- auch die Zahl der armuts- und von sozialer Ausgrenzung gefährdeten Menschen – insbesondere von Kindern – stieg;
- die Erwerbstätigen im Niedriglohnbereich nahmen europaweit deutlich zu.

Europäische Krisenpolitik 1: Der Wachstums- und Beschäftigungsbericht

Grundsätzlich reagierte die EU auf diese beschäftigungs- und sozialpolitischen Krisensymptome mit ihrem bestehenden Instrumentarium, in dessen Zentrum das Europäische Semester und die Europa 2020-Strategie³ für mehr Wachstum und Beschäftigung stehen.

Die Europäische Kommission hatte bereits sehr frühzeitig am 23. November 2011 ihren zweiten Jahreswachstumsbericht als umfassende wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Bestandsaufnahme der EU für das Jahr 2012 vorgelegt und damit das zweite Europäische Semester zur wirtschaftspolitischen Steuerung eingeleitet. Darin betonte sie, dass angesichts der sich verschlechternden wirtschaftlichen und sozialen Lage die Anstrengungen für mehr Wachstum und Beschäftigung intensiviert werden müssten. Die Kommission bewertete die europäische Krisenpolitik des Jahres 2011 sehr kritisch. Zwar seien im Bereich der Haushaltskonsolidierung und auch bei den Arbeitsmarktreformen Fortschritte zu verzeichnen. Dennoch zeigten die Prognosen, dass der Wirtschaftsaufschwung zum Stillstand gekommen sei und das Bruttoinlandsprodukt der EU stagnieren werde. Das Gesamtwachstum in der EU werde im Jahr 2012 bei nur 0,6 % liegen. „Die Arbeitslosigkeit dürfte im Jahr 2012 und bis ins Jahr 2013 mit rund 10 % weiterhin auf hohem Niveau verharren und die sozialen Folgen der Krise verschärfen.“⁴ Die Krise beschleunige die wirtschaftlichen Umwälzungen, erhöhe den Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit und begründe insofern auch die Gefahr der sozialen Ausgrenzung. Besonderes Augenmerk müsse auf den rapiden Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit gerichtet werden. Die Krise stelle nicht nur die Wirtschaft, sondern das gesamte Sozialgefüge der EU auf die Probe. Die sozialen Sicherungssysteme müssten deshalb weiter als soziale Stabilisatoren wirken. Die EU und die Mitgliedstaaten sollten sich auf Kernprioritäten konzentrieren, um auf der Basis einer wachstumsfreundlichen Haushaltskonsolidierung einen kräftigen Anschlag für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu leisten und um so die stetig zunehmende Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die sozialen Folgen der Krise zu begrenzen.

Der Frühjahrsgipfel des Europäischen Rats am 1./2. März 2012 teilte die skeptische Analyse der Europäischen Kommission und rief dazu auf, „sich auf die Durchführung von Reformen zu konzentrieren und dabei besonderes Gewicht auf Maßnahmen zu legen, die kurzfristig Wachstums- und Beschäftigungsimpulse entfalten.“⁵ Die Staats- und Regierungschefs billigten die fünf von der Kommission vorgeschlagenen Prioritäten für verstärkte Maßnahmen auf Unionsebene und auf nationaler Ebene:

3 Zum Aufbau der Europa 2020-Strategie siehe Peter Becker, Die EU-Wachstumsstrategie „Europa 2020“. Der Prozess als Ziel, SWP-Studien 2011/S 06, März 2011.

4 Europäische Kommission, Jahreswachstumsbericht 2012, KOM (2011) 815 endg., Brüssel, 23.11.2011, S. 2.

5 Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, 1./2. März 2012, Ziffer 3.

- Inangriffnahme einer differenzierten, wachstumsfreundlichen Haushaltskonsolidierung,
- Wiederherstellung einer normalen Kreditvergabe an die Wirtschaft,
- Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit,
- Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Bewältigung der sozialen Folgen der Krise und
- Modernisierung der Verwaltungen.

Der Jahreswachstumsbericht beinhaltete Empfehlungen der EU-Kommission zu konkreten Maßnahmen der Mitgliedstaaten, damit Arbeitsplätze geschaffen und eine beschäftigungsintensive wirtschaftliche Erholung gewährleistet werden könnten. Besonderes Augenmerk sollte auf die Förderung der Beschäftigung insbesondere junger Menschen und den Schutz der Schwächsten gelegt werden. Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit empfahl die Kommission den Mitgliedstaaten, die Flexibilität der Arbeitsmärkte zu erhöhen, die Mobilität der Arbeitskräfte zu unterstützen, die Gründung von Unternehmen zu fördern und Initiativen für besondere Wirtschaftszweige mit hohem Beschäftigungspotenzial zu starten, wie in den Bereichen Gesundheit und Soziales, in digitalen oder ressourceneffizienten Branchen. Gegen das dringliche Problem der Jugendarbeitslosigkeit sollten die Mitgliedstaaten spezielle Aktionen und engagierte Förderprogramme entwickeln, um den Jugendlichen qualitativ hochwertige Ausbildungs- und Praktikumsplätze anzubieten und um die unternehmerische Qualifikationen zu stärken. Von besonderer Bedeutung seien dabei die Verbesserung der Bildungssysteme und deren Anpassung an die Qualifikationsbedürfnisse der Arbeitsmärkte.

In ihrem Fortschrittsbericht 2012 zur Strategie Europa 2020, der Bestandteil des Jahreswachstumsberichts war, konstatierte die Kommission, dass das ambitionierte Beschäftigungsziel der EU als Folge der Krise in eine unerreichbare Ferne gerückt ist. Selbst wenn alle Mitgliedstaaten ihre nationalen Pläne einhalten und alle Vorgaben umsetzen würden, würde die EU insgesamt das Ziel, bis zum Jahr 2020 eine Beschäftigungsquote von 75% zu erreichen, „immer noch um 1,0 – 1,3 Prozentpunkte verfehlen.“⁶ Im Jahr 2011 habe es keine erkennbaren Fortschritte gegeben. Die immense Herausforderung, bis zum Jahr 2020 insgesamt 17,6 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, bleibe unverändert bestehen. Auch das sozialpolitische Ziel der Armutsbekämpfung lasse sich mit den gegenwärtigen nationalen Zielstellungen nicht erreichen.

Integraler Bestandteil des Jahreswachstumsberichts war auch der nach Artikel 148 AEUV zu erstellende Gemeinsame Beschäftigungsbericht von Rat und Kommission, der ebenfalls dem Europäischen Rat vorgelegt wurde. Darin bestätigten Kommission und Rat grundsätzlich die Prioritäten und Maßnahmen der im Oktober 2010 angenommen beschäftigungspolitischen Leitlinien. Vorgeschlagen wurden zusätzliche Anstrengungen in einigen prioritären Bereichen, wie wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen oder einen integrierten Ansatz zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, ähnlich einer „Jugendgarantie“. Dazu sollten umfassende Maßnahmen ergriffen werden, „die den Übergang von der Ausbildung in die Beschäftigung gewährleisten und den Aufbau von Kompetenzen, hochwertige betriebliche Ausbildung und Praktika und gezielte Hilfe bei der Stellensuche und Berufsberatung umfassen.“⁷ Weitere vorrangige Themenfelder seien die Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit mit speziellen Umschulungsmaßnahmen und individuell zugeschnittenen Aktivierungsmaßnahmen sowie Investitionen in die Systeme der all-

6 Europäische Kommission, Jahreswachstumsbericht 2012, Anhang I Fortschrittsbericht zur Strategie Europa 2020, KOM (2011) 815 endg., Vol. 2/5, Brüssel, 23.11.2011, S. 3.

7 Europäische Kommission, Jahreswachstumsbericht 2012, Anhang III „Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts, KOM (2011) 815 endg., Vol. 4/5, Brüssel, 23.11.2011.

gemeinen und beruflichen Bildung, um Qualifikationen und Kompetenzen zu erhöhen und zu fördern. Die sozialen Sicherungssysteme müssten leistungsfähiger werden, um die Spirale aus Arbeitslosigkeit und sozialem Abstieg zu verhindern. Im Zentrum einer intelligenten Konsolidierung und Modernisierung der Sozialdienstleistungen sollten die Bewahrung eines Mindestniveaus an Rentenzahlungen und eine offene Gesundheitsversorgung stehen.

Insgesamt formulierte die Europäische Kommission in ihrem Jahreswachstumsbericht und den Anlagen sehr deutlich die fortbestehenden sozial- und beschäftigungspolitischen Herausforderungen der Krise an die EU und die Mitgliedstaaten. Zugleich betonte sie die besondere Notwendigkeit und Verpflichtung, zusätzliche entschiedene und effiziente Maßnahmen zu ergreifen. Erforderlich seien größere Investitionen in Kompetenzen und Qualifikationen der Arbeitssuchenden, wirksamere aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Arbeitsanreize sowie zusätzliche Strategien zur aktiven Eingliederung der schwächsten Bevölkerungsgruppen. Nur so seien auch Fortschritte bei den gemeinsamen Zielvereinbarungen der Europa 2020-Strategie zu erzielen, seien steigende Beschäftigungsquoten und eine stärkere Teilhabe am Erwerbsleben möglich.

Europäische Krisenpolitik 2: das Beschäftigungspaket der Kommission

Als Ergänzung der intensivierten wirtschaftspolitischen Koordinierung legte die Europäische Kommission am 18. April 2012 ein eigenes Beschäftigungspaket vor, um die beschäftigungs- und sozialpolitische Dimension der europäischen Krisenpolitik zu unterstreichen. Die Kommission versuchte, die von den Staats- und Regierungschefs mit dem Jahreswachstumsbericht gebilligten beschäftigungspolitischen Prioritäten „durch mittelfristige Leitlinien“ zu ergänzen. Sie wollte die Wirksamkeit der beschäftigungspolitischen Leitinitiativen im Rahmen der Europa 2020-Strategie verstärken und versuchte zugleich, die bestehenden finanziellen Förderinstrumente, insbesondere den Europäischen Sozialfonds (ESF), für die angemahnten Arbeitsmarktreformen und die notwendigen Investitionen effektiver zu nutzen. Das Beschäftigungspaket enthalte deshalb „Maßnahmen, die im gegenwärtigen Kontext forciert werden müssen, und [es] soll helfen, zwischen allen Akteurinnen und Akteuren Vertrauen aufzubauen, damit die erforderlichen beschäftigungspolitischen Reformen umgesetzt werden können.“⁸

Ganz bewusst konzentrierte sich die Kommission deshalb auf die Nachfrageseite bei ihren konkreten Vorschlägen zur Schaffung von Arbeitsplätzen. So könnten Fördergelder aus dem EU-Budget verstärkt genutzt werden, um Einstellungszuschüsse für Neueinstellungen zu gewähren oder um Investitionen in Qualifizierungs- und Aktivierungsmaßnahmen zu finanzieren oder um Unternehmensneugründungen mit neuen Arbeitsplätzen zu fördern. Die Kommission warb vehement und mit konkreten Hinweisen und Beispielen für die optimale und effiziente Nutzung der europäischen Strukturfondsgelder durch nationale, regionale und lokale Behörden. Möglich sei auch der Abbau von Steuerbelastungen auf den Faktor Arbeit durch die Umstellung auf Umwelt-, Verbrauchs- oder Vermögenssteuern. Auch staatliche Lohn- und Ergänzungsleistungen für geringer qualifizierte Arbeitskräfte zur Erhöhung der Netto-Entgelte seien denkbar. Grundsätzlich sollten die Entgeltfestsetzungssysteme modernisiert werden, um Löhne und Gehälter an die Produktivitätsentwicklung anzupassen. „Entgeltfestsetzungsmechanismen, die dafür sor-

8 Europäische Kommission, Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten, KOM(2012) 173 endg., Straßburg, 18.4.2012, S. 3.

gen, dass das reale Entgeltwachstum die Produktivitätsentwicklung und die lokalen Arbeitsmarktbedingungen widerspiegelt, sind notwendig, damit Wirtschaftswachstum zu einer entsprechenden Steigerung der Nachfrage nach Arbeitskräften und letztlich zur Schaffung von Arbeitsplätzen führt“, so die Kommission in ihrer Mitteilung. Gezielte Erhöhungen von Löhnen und Gehältern seien in einigen Sektoren oder Mitgliedstaaten durchaus denkbar. Wie bereits im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht wies sie auf die großen Beschäftigungspotenziale in der „grünen Wirtschaft“, im Gesundheitswesen und in der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) hin.

Um die Dynamik der Arbeitsmärkte wieder herzustellen, solle auf Grundlage des bekannten Flexicurity-Ansatzes⁹ die Flexibilität der Arbeitsmärkte erhöht werden, z.B. durch Arbeitszeitkonten oder Kurzarbeiterregelungen. Die Arbeitsmarktflexibilität setze dabei die Sicherheit bei Beschäftigungsübergängen voraus. Dazu gehöre auch die Sicherung einer angemessenen Entlohnung durch die Vereinbarung von Mindestlöhnen oder Lohnuntergrenzen. Differenzierte Mindestlöhne könnten, so die Kommission, ein wirksames Mittel zur Stützung der Arbeitskräftenachfrage sein. Zur Flexibilisierung der Arbeitsmärkte gehöre auch die Förderung der geographischen Mobilität der Arbeitskräfte in Europa. Darüber hinaus sollten nicht nur die Erwerbstätigen durch lebenslanges Lernen ihre Beschäftigungsfähigkeit erhalten und ständig verbessern. Auch die Arbeitgeber sollten sich für die Weiterbildung ihrer Beschäftigten engagieren. Insbesondere gering Qualifizierte und sozial Schwache benötigten individuelle Berufsberatungen und Schulungen zu marktrelevanten Qualifikationen. Ziel müsse es sein, einen wirklichen „europäischen Arbeitsmarkt“ zu schaffen und dafür bestehende rechtliche und praktische Hindernisse für die Arbeitnehmerfreizügigkeit zu beseitigen. Die Kommission nannte die Beschränkungen beim Arbeitsmarktzugang für Arbeitskräfte aus Bulgarien und Rumänien; Stellen in den öffentlichen Diensten der Mitgliedstaaten sollten künftig grundsätzlich allen EU-Bürgerinnen und -Bürgern offen stehen und die Anerkennung von Berufsqualifikationen müsse weiter verbessert werden. Zudem sollten noch bestehende Steuerprobleme und Probleme der Sozialversicherungen behoben werden.

Zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit hatte die Europäische Kommission bereits im Dezember 2011 eine neue Initiative „Chancen für junge Menschen“¹⁰ ins Leben gerufen. Die Kommission befürchtete eine „verlorene Generation“ angesichts von mehr als 7,5 Millionen jungen Menschen, die weder erwerbstätig noch in der allgemeinen oder beruflichen Bildung seien. Die Mitgliedstaaten seien in der zentralen Rolle, um die Hauptursachen der Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen; die EU-Ebene könne nur unterstützend eingreifen. Sie forderte die Mitgliedstaaten deshalb auf, stärkere Anstrengungen zu unternehmen, um frühzeitige Schulabgänge zu verhindern, die jungen Menschen besser auf die Anforderungen der Arbeitswelt vorzubereiten, die allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme zu verbessern und den Zugang junger Menschen zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Die Kommission forderte die Mitgliedstaaten auf, die Gelder des Europäischen Sozialfonds besser und effizienter einzusetzen. Zugleich schlug sie eine Liste konkreter Einzelmaßnahmen vor, um die geforderten nationalen Anstrengungen zu ergänzen. So zum Beispiel die Förderung aus dem EU-Haushalt von Jugendgarantie-Systemen, mit denen gewährleistet werden solle, dass junge Menschen innerhalb von vier Monaten nach Verlassen der Schule eine Arbeitsstelle oder einen Aus- oder Weiterbildungsplatz erhalten.

9 Vgl. zu den Ansatz den Beiträge im Jahrbuch der Europäischen Integration 2008 und 2009.

10 Europäische Kommission, Initiative „Chancen für junge Menschen“, KOM(2011) 933 endg., Brüssel, 20.12.2011.

Europäische Krisenpolitik 3: der Pakt für Wachstum und Beschäftigung

Der Europäische Rat nahm die Initiativen der Kommission bei seinem Treffen am 28./29. Juni 2012 auf und beschloss seinerseits einen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“.¹¹ Zugleich billigten die Staats- und Regierungschefs die länderspezifischen Empfehlungen der EU an die Mitgliedstaaten zur Konsolidierung der Haushalte, zur Fortsetzung der wirtschaftspolitischen Strukturreformen und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze. Damit wurde das zweite Europäische Semester 2012 formell abgeschlossen. Das Semester war gekennzeichnet von der anhaltenden Wirtschaftskrise, die schwere Auswirkungen auf die makroökonomischen Ungleichgewichte hat, der steigenden Arbeitslosigkeit sowie dem Druck auf die soziale Kohäsion. Die länderspezifischen Empfehlungen sollten den Mitgliedstaaten konkrete Vorschläge liefern, um ihre nationalen Sozial- und Beschäftigungspolitiken effektiver und zielgerichteter umzusetzen; sie dienten damit der Umsetzung der Europa 2020-Strategie.

Auch in den länderspezifischen Empfehlungen 2012 wurde auf die großen beschäftigungs- und sozialpolitischen Herausforderungen hingewiesen und die Notwendigkeit betont, zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen. Erneut wurden steigende Beschäftigungsquoten und eine stärkere Teilhabe am Erwerbsleben gefordert, wirksame Strategien zur aktiven Eingliederung der schwächsten Bevölkerungsgruppen, zusätzliche Investitionen in die Verbesserung der Kompetenzen und Qualifikationen sowie aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Arbeitsanreize.

Zur Vorbereitung des Europäischen Rats hatte die Kommission eine zusätzliche Mitteilung für eine europäische Wachstumsinitiative vorgelegt, in der sie konkrete Vorschläge für gemeinsame europäische und nationalstaatliche Maßnahmen auflistete.¹² Es gelte, die wachstumsorientierte Haushaltskonsolidierung so beschäftigungswirksam und effektiv wie möglich auszugestalten. Darin erneuerte sie die Vorschläge aus ihrem Beschäftigungspaket und warb für eine verstärkte Überwachung der nationalen Beschäftigungspläne durch die Kommission mit Hilfe eines neuen Benchmarking- und Scoreboard-Verfahren. Weitere Impulse für beschäftigungspolitische Reformen sollten von einer besseren Nutzung der europäischen Strukturfondsgelder für die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen ausgehen. Den Mitgliedstaaten empfahl die Kommission, ihre aktiven Arbeitsmarktstrategien weiter zu präzisieren. Um ältere Menschen auf dem Arbeitsmärkten zu halten, sollten die Arbeitsregelungen modernisiert werden. In Ländern mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen sollte die Binnennachfrage – auch durch Lohnsteigerungen – weiter gestärkt werden.

Der Europäische Rat übernahm viele Anregungen der Kommission in seinen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“¹³. Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich darin dazu, ihre nationalen Beschäftigungspläne zügig umzusetzen und für das Jahr 2013 „ehrgeizigere und präzisere nationale Beschäftigungspläne“ auszuarbeiten. Im Übrigen solle der Rat die Vorschläge des Beschäftigungspakets „rasch prüfen und entsprechende Beschlüsse fassen, wobei besonderes Gewicht auf die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze, strukturelle Reformen der Arbeitsmärkte und Investitionen in Humankapital gelegt“ werden solle.

Weiterführende Literatur

Tim van Rie/Ive Marx, *The European Union at Work? The European Employment Strategy from Crisis to Crisis*, in: *JCMS* (2012) 50, 2, S. 335-356.

11 Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 28./29. Juni 2012.

12 Europäische Kommission, *Maßnahmen für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung*, KOM(2012) 299 endg., Brüssel, 30.5.2012.

13 Anlage zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 28./29. Juni 2012.

Bildungspolitik

Knut Diekmann

Für die Bildungspolitik waren die letzten Monate nicht hektisch, aber sehr wohl von einer intensiven Betriebsamkeit geprägt. Blickt man auf die letzten 15 Jahre zurück, so hat die EU viel erreicht und angestoßen. Zunächst ist die Strukturbildung im Bereich von Hochschulen sowie Berufsbildung zu nennen. Dann hat sich die EU bei der immer populärerem Mobilität in Bildungsphasen als zentraler und wichtigster Akteur etabliert. Und schließlich basteln die Akteure auch weiter an der Zukunft eines Raums europäischer Bildung.

Dies ist umso erstaunlicher, als der Auftrag zu einer originären europäischen Bildungspolitik – nach dem Vertragstext – recht dünn ist. Die EU-Kommission entfaltet auf dem Boden von Soft law ein umfangreiches Wirken. Sie spielt recht erfolgreich auf der Klaviatur der rechtspolitischen und vor allem finanziellen Instrumente.¹

Die Mitgliedstaaten haben sich auf die Infrastrukturen eingelassen und für von der EU definierte Handlungsfelder gewinnen lassen. Vorteilhaft ist dies vor allem für die Staaten in Transformation oder mit nur wenigen Mitteln. Die größeren Mitgliedstaaten üben sich in Gefolgschaft, da sie nur gelegentlich Schwerpunkte setzen, aber den Mainstream mittragen. Eine ausgesprochene gestalterische Rolle – wie in anderen Politikfeldern – spielen sie allerdings nicht. Immerhin hat sich die politische Administration in Deutschland 2011 entschlossen, einen Monitoring-Prozess zu starten.² Der soll jährlich über die Aktivitäten der EU informieren. Eine Evaluierung ist damit aber wohl nicht verbunden.

In Deutschland lässt sich das auch an den Höhepunkten der Bildungspolitik ablesen, die es – abgesehen von schockierenden Zahlen – nur selten auf die ersten Seiten schafft: Dies gelang ihr jedoch mit einer Frage zur europäischen Dimension, der Einigung auf einen Deutschen Qualifikationsrahmen am 31. Januar 2012.

Zudem lässt sich in den letzten Jahren beobachten, dass die von der Kommission angestoßenen Prozesse eine Eigendynamik entfalten, die auch die politische Verantwortung weitgehend determiniert. Die letzten EU-Kommissare für Bildung, Figel (2004-9), Sefcovic (2009-10) und Vassiliou (seit 2010) konnten keine wesentlichen Impulse mehr setzen. Vielmehr ist es der Apparat selbst, der die politische Richtung formuliert.

Grundausrichtung der EU-Bildungspolitik

Die EU-Bildungspolitik hält weiter an ihrer strategischen Ausrichtung der Standortsicherung fest. Da der EU keine Rolle bei der Mitgestaltung von Bildung im engeren Sinne (wie Grundbegriff, Standards) gewährt wird, entfaltet sie weiter ihre besondere Kraft als Rahmenbedingung für den globalen Standortwettbewerb. Sie hat es mittlerweile auch geschafft, mit dem Kompetenzbegriff ein Konzept zu etablieren, das teils neben dem deutschen Bildungsbegriff steht, teils ihm gegenüber. Kompetenz trägt einen immanenten, auf berufliche Betätigung ausgerichteten Bezug. Zumindest ist er pragmatisch – nicht absolut, metaphysisch oder auf Menschenbildung ausgerichtet.

1 Vgl. Kerstin Odendahl, *Europäische (Bildungs-)Union?*, Berlin 2011.

2 Monitor EU-Bildungspolitik, Nr. 1, 12. Mai 2011, vgl. http://www.eu-bildungspolitik.de/uploads/monitor/monitor_eu-bildungspol_2011_nr01.pdf.

Dagegen formiert sich nun auf europäischer Ebene Widerstand. Die European Civil Society Platform on Lifelong Learning formuliert unter Werten: „It believes that the objectives of education and training should not only be described in terms of employability or economic growth but also as a framework for personal development. It is essential to raise awareness on the fact that lifelong learning should include a large range of learning settings and create more complementarity and continuity between formal, non-formal and informal learning.“³ Antonio Mocchi schlägt gar ein neu zu begründendes European Institute on Lifelong Learning vor.

In allen Aktivitätsfeldern kommt jedoch auch die europäische Dimension zum Ausdruck, Rahmenbedingungen für den Austausch zu definieren und die Menschen Europa in Bildungsinfrastrukturen konkret erfahren zu lassen. Zwar lernen die Europäer ihre Mitbürger in anderen Ländern durch Reisen kennen, jedoch sind Mobilitätsaufenthalte in anderen Ländern vor allem im jugendlichen und frühen Erwachsenenalter prägend für die persönliche Werteentwicklung wie oft für den gesamten beruflichen Lebensweg.

Wenn auch kaum sichtbar, so nimmt das Selbstbewusstsein der EU-Kommission bei der Ausgestaltung der Bildungspolitik weiter zu. Dies zeigt sich zunächst im Ausmaß, wie das Soft law für die Ausgestaltung des Raums der europäischen Bildung genutzt wird. Doch versucht sie auch die Zugriffsmöglichkeiten vor allem bei der Programmpolitik zu erhöhen, indem sie ihre rechtspolitischen Instrumente ausschöpft: Beispiele dafür sind die Nutzung der Verordnung für ‚Erasmus for all‘ sowie der delegierten Rechtsakte für die EU-Berufsanerkennungsrichtlinie. Und zudem zeichnet sie auch programmatisch eine Zukunft, die sehr wohl ein Moment der ‚Harmonisierung durch Zentralisierung‘ vorsieht: Beispiele finden sich dafür in der ESCO-Initiative oder dem vorgeschlagenen 28. Régime bei der Anerkennung von reglementierten Berufen.

Die Zeit bis zum Jahresende 2013 wird voraussichtlich mit der Ausgestaltung der Instrumente für die neue Strukturfondsförderperiode ausgefüllt werden. Denn hierbei vollzieht sich der ‚übliche Verteilungskampf‘ der Mitgliedstaaten sowie das Lobbying für besondere Leistungen aus den Strukturfonds.

Kopenhagen- und Bologna-Prozess

Der Bologna-Prozess zur Entwicklung eines europäischen Hochschulraumes ist an einem Punkt angelangt, an dem die politischen Entscheider einhalten müssen. Denn die Umsetzung der ursprünglichen Anliegen ist nicht umgesetzt wie erhofft,⁴ und in den Mitgliedstaaten werden teilweise verbitterte politische Diskussionen nicht nur zur Umsetzung, sondern auch zur grundsätzlichen Ausrichtung geführt.⁵ Es zeigt sich aber auch, dass die intendierte Qualitätssicherung empirisch kaum zu fassen ist. Denn Anwendungsorientierung und Berufsqualifizierung lassen sich in ihrer Wirkung zugunsten einer erhöhten Produktivität des Wirtschaftens nicht nachweisen. Zudem werden die Studierenden mit einem Lehrarrangement konfrontiert, dass auf konzentrierten Wissenserwerb, weniger auf umfassende Talententwicklung ausgerichtet ist. Und zudem lässt sich an der Entwicklung des Studienangebots sehen, dass eher Schmalspur- und Spezialausbildungen gefördert werden.

Immerhin vermochte es die EU, sich auf die Erleichterung der Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten zu einigen (Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen zur Ausübung einer hoch-

3 <http://www.eucis-lll.eu/pages/index.php/about-us/objectives>.

4 Im Einzelnen siehe <http://www.bmbf.de/de/3336.php>.

5 Vgl. Johanna Witte et al., Wirkungen von Bologna auf Studierende, in: Der Bologna-Prozess aus Sicht der Hochschulforschung, hrsg. von Sigrun Nickel, Gütersloh 2011, S. 36-49.

qualifizierten Beschäftigung). Die Mitgliedstaaten zogen mit der Umsetzung erst jetzt nach, da der Fachkräftemangel immer sichtbarer wird. Ob sich jedoch jemals daraus so etwas wie eine – auch mittels Qualifikation – gesteuerte Zuwanderung ergeben wird, ist offen.

Für den Kopenhagen-Prozess ist 2012 ein wichtiges Jahr, da dann die Mitgliedstaaten ihre Entwürfe für nationale Qualifikationsrahmen vorgelegt haben sollen. Doch der Status Quo zeigt intensive Diskussionen in den Mitgliedstaaten, aber auch Torsos von vorläufigen Rahmen: beispielsweise in Österreich und Deutschland wurde die hochschulische Bildung wieder herausgelöst. Immerhin hat die EU-Kommission es geschafft, bereits einen Automatismus zum Vergleich mittels eines sog. EQF-Portals einzuleiten, wenn sich bislang auch nur wenige Staaten daran beteiligen.⁶ In Zukunft wird es nun darum gehen, die nationalen Qualifikationen in toto den Stufen zuzuordnen.⁷ Doch dafür sind große Schwierigkeiten zu überwinden. Denn erstens ist unklar, wie man mit den großen Märkten der freien Weiterbildung umgehen will; zweitens ist gänzlich ungelöst, wie mit Kompetenzen verfahren werden soll, die nicht formal festgestellt sind. Neben den Gestaltungsproblemen kommen mittel- und langfristig Akzeptanzprobleme hinzu, da der eigentliche Mehrwert der nationalen Qualifikationsrahmen weiter angezweifelt werden muss: denn sie entfalten keinerlei Verbindlichkeit für die eigentliche Zielrichtung, i.e. die Vergleichbarkeit und Feststellung der Gleichwertigkeit. Andererseits dürfte die Sichtbarkeit Europas einen immensen Schub erfahren, sollten alle Zeugnisse der nationalen Regelsysteme die DQR-Stufenzuordnung schriftlich und gestalterisch ausweisen.

Gleichwohl versucht sich die EU-Kommission an der Regelungstiefe des Kopenhagen-Prozesses: Zunächst hat sie für 2012 angekündigt, eine Mitteilung zur Validierung des informellen Lernens zu veröffentlichen. Ziel ist, über die 2004 vorgestellten gemeinsamen europäischen Grundsätze hinaus die Mitgliedstaaten dazu zu bringen, eigene nationale Systeme oder Infrastrukturen aufzubauen. Auch sollte im Verlauf des Jahres 2012 der Europass zu einer Kompetenzbilanzierung umgestaltet werden. Stattdessen wird ein neues Instrument, der Europass Experience, integriert. ECVET ist jedoch das eigentliche Stiefkind des Kopenhagen-Prozesses. Denn trotz umfangreicher Förderung ist für die Kreditierung von Bestandteilen beruflicher Qualifikationen so gut wie kein Fortschritt erzielt worden.

Auch das Aktionsfeld Erwachsenenbildung stagniert. Obwohl mit großem Aufwand das Politikfeld vor Jahren erschlossen werden sollte, endete dies mit der Formulierung eines bloßen Aktionsplans (2008-10). Der Rat hat sich nun auf eine Neuauflage mit einer erneuten Agenda für Erwachsenenbildung (2012-14) geeinigt, der 5 prioritäre Handlungsfelder vorschlägt. Ein Zeichen für den geringen europäischen Einfluss auf die Erwachsenenbildung zeigt sich auch in den Planungen, das vormalige Programm Grundtvig in Erasmus for all zu streichen. Mit der für 2013 angekündigten Vorstellung der Ergebnisse zu PIAAC (Programme for the international Assessment of Adult Competencies) wird dieses Politikfeld recht wahrscheinlich erneut Aufmerksamkeit entfalten können.

Und ein ähnliches Schicksal erfährt die ursprüngliche Idee, einen Metarahmen zur Qualitätssicherung zu definieren. Zwar waren noch 2010 nationale Referenzstellen eingerichtet, doch entfalten die Bemühungen kaum Einfluss auf die nationalen Szenarien.

ESCO

Eine neue Richtung verspricht die Initiative ESCO der Bildungspolitik zu geben, sowie ihren originären Wert und autonome Behandlung gleichermaßen in Frage zu stellen. ESCO

⁶ Vgl. http://eqf.intrasoft-intl.com/eqf/home_de.htm.

⁷ Referencing national Qualifications to Levels of the EQF, Kommission, 2011.

ist das Akronym für ‚European Skills, Competencies and Occupations‘. Die sparsame und zögerliche Öffentlichkeit steht in keinem Verhältnis zu ihrer potentiellen Auswirkung.⁸ Denn sie könnte die Bildungspolitik vollends zu einer Qualifikations- oder Kompetenzpolitik reduzieren und auf den arbeitsmarktlichen Bedarf ausrichten. Die Grundüberlegung von ESCO ist das so genannte Skills-based Matching, also eigentlich die Vermittlung in Arbeit durch die Passung von Anforderungen des Arbeitsplatzes mit dem Kompetenzprofil des Arbeitnehmers. Die Formel geht davon aus, dass Abschlüsse und sonstige Qualifikationen nicht ausreichen, dem Vermittlungsprozess zu genügen.

Hier tut sich der Gegensatz in seiner vollen Schärfe auf: Qualifikationen und Bildungsabschlüsse sind zu ungenau für den Vermittlungsprozess. Sie können nicht garantieren, dass der Absolvent auch weiter Wissen und Kompetenzen hat. Die Abschlüsse sind alt, oft auch nur Näherungswerte für betriebliche Anforderungen. Sie sagen nichts über die besonderen Talente und Stärken des Arbeitnehmers aus. Die Dokumentationen sind nicht differenziert genug. Gerade für eine angestrebte EU-weite Vermittlung, die nur über vermittelnde IT-Systeme, nicht aber durch klassische Rekrutierungsprozesse samt Vorstellungsgespräch ablaufen kann, ist eine neue gemeinsame Sprache erforderlich. Das ist das offizielle Ziel von ESCO.

ESCO kennzeichnet die impliziten Tendenzen zu einer Personalisierung von Kompetenzbeschreibungen (vs. standardisierten Abschlüssen), zu einer größeren Differenzierung (vs. groben Rastern von Abschlüssen), zur Segmentierung und ‚Modularisierung‘ von Abschlüssen (vs. Bündelung) und zu enger Bindung von Bildung an Anforderungen am Arbeitsmarkt. Zwar ist ESCO offiziell eine gemeinsame Initiative der Generaldirektionen EAC und EMPL, doch dominiert die Schrift der Beschäftigungspolitik eindeutig.

Die Vermittlungssysteme der öffentlichen Arbeitsverwaltungen dürften sich den Ergebnissen langfristig unterwerfen müssen. Zudem klingen auch Visionen mit, wonach die IT-Systeme direkt von KMU eingesetzt werden könnten, auch zugunsten ihrer Personalentwicklungskapazitäten.

Ergänzung erfährt ESCO durch die Initiative zu einem europäischen Kompetenzpanorama. Das EU-Kompetenzpanorama (EU skills panorama) soll aktualisierte Qualifikationsanforderungen und Bedürfnisse des Arbeitsmarktes beinhalten. Erste Konzeptionen werden derzeit erarbeitet. Insoweit weist das europäische System nur eine gewisse Ähnlichkeit mit dem vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales angekündigten Jobmonitor auf.

Die Perspektive auf die künftigen Anforderungen der Arbeitsmärkte zeigt sich auch in der in Deutschland neuerdings diskutierten Grundbildung. Dazu haben in Deutschland der Pakt für Ausbildung und Fachkräftesicherung sowie die Leo-level-one-Studie beigetragen. Grundbildung dürfte einer der Schwerpunkte in der neuen ESF-Periode werden. In Lissabon waren schon fünf neue Basisqualifikationen definiert worden: IT-Fertigkeiten, Fremdsprachen, technologische Kultur, Unternehmergeist und soziale Fähigkeiten.

Insoweit wäre es bedauerlich, wenn die einst durch Verordnung geregelte EU-weite Erfassung von Daten zur betrieblichen Weiterbildung wieder eingestellt würde.⁹ Dies wird derzeit aus Kostengründen erwogen.

Weiterführende Literatur

Susanne Lattke/Ekkehard Nuisl: Europäische Perspektiven der Erwachsenenbildung, Bonn 2010.

Kerstin Odendahl: Europäische (Bildungs-)Union?, Berlin 2011.

Siehe Auswahlbibliographie ‚der europäische Berufsbildungsraum‘, hrsg. von Markus Linten/Sabine Prüstel (2010), http://www.bibb.de/dokumente/pdf/a1bud_auswahlbibliographie-eu-bildungsraum.pdf.

⁸ Vgl. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=852>.

⁹ KOM(2004) 95 endg.

Binnenmarktpolitik

Florian Baumann / Sebastian Schäffer

Der Binnenmarkt stand ganz im Zeichen des 20jährigen Jubiläums. Wenn auch formal im Jahr 1992 vollendet, bleibt der gemeinsame Wirtschaftsraum mit seinen 22 Millionen Unternehmen und den rund 500 Millionen Verbrauchern eine der größten Baustellen innerhalb der Europäischen Union. Die Mehrzahl der Defizite zeigen sich insbesondere noch im Dienstleistungssektor sowie im Bereich digitaler Inhalte.

20 Jahre Binnenmarkt

Bereits im Vorfeld des Jubiläums war im vergangenen Jahr die so genannte Binnenmarktakte verabschiedet worden.¹ Innerhalb des Berichtszeitraumes hat die Kommission darauf aufbauend Legislativverfahren zu zehn der zwölf „Hebel“ eingeleitet und insgesamt 28 Initiativen aus der Gesamtzahl von 50 Projekten zur Belebung des Binnenmarktes ergriffen oder bereits abgeschlossen.² Der Europäische Rat hatte zudem auf seinem Gipfeltreffen im Januar 2012 mehr Effizienz der Binnenmarktpolitik eingefordert. Neben der verbesserten Rechtsdurchsetzung bekräftigen die EU-Organe auch die Notwendigkeit, die konkrete Umsetzung der Politikmaßnahmen und die daraus resultierenden Konsequenzen für Verbraucher und Unternehmen in der EU genauer zu untersuchen. Erstmals wurde daher der Binnenmarktanzeiger in eine umfassende Studie zur Governance im Binnenmarkt eingebettet.³

Der Binnenmarkt heute

Der positive Trend bezüglich des Anteils der nicht fristgerecht umgesetzten Binnenmarkt Richtlinien aus den letzten Jahren konnte nicht fortgesetzt werden. Erstmals seit dem Jahr 2007 überschritt die durchschnittliche Anzahl der nicht in nationales Recht übertragenen Richtlinien im Bezug auf den gemeinsamen Markt in der EU wieder das damals von den Staats- und Regierungschefs festgesetzte Ziel von 1%. Dennoch ist der Wert seit Einführung des Binnenmarktanzeigers⁴ im Jahr 1997 von 6,3% auf 1,2% deutlich zurückgegangen. Ähnlich wie im vergangenen Jahr ist eine Vielzahl von Richtlinien in Kraft getreten, so dass es nicht allen Mitgliedstaaten möglich war, diese entsprechend umzusetzen und somit die 1%-Schwelle einzuhalten. Insgesamt konnte die Mehrzahl der Mitgliedstaaten ihren Umsetzungsrückstand aber verringern.⁵ Malta behauptet dabei die Spitzenposition aus den letzten Jahren und ist weiterhin nur zwei Richtlinien von der vollständigen Umsetzung entfernt. Irland konnte die positive Entwicklung aus den vergangenen Monaten

1 Siehe dazu: Baumann, Florian / Schäffer, Sebastian: Binnenmarktpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden 2011, S. 149-152.

2 European Commission: Delivering the Single Market Act: State of Play, SWD(2012) 21 final, Brüssel, 15.02.2012.

3 Europäische Kommission: Durch ein besseres Funktionieren des Binnenmarkts Europas Wachstumspotenzial stärken, IP/12/187, Brüssel, 27.02.2012.

4 Zu finden unter: http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm.

fortsetzen und rangiert mit vier ausstehenden Richtlinien auf dem zweiten Platz. Deutschland befindet sich auch in diesem Jahr im Mittelfeld, allerdings konnte das gute Resultat aus dem Vorjahr nicht wiederholt werden, obwohl die Anzahl der ausstehenden Richtlinien gleich geblieben ist. Dies liegt an der insgesamt geringeren Zahl an Richtlinien und Verordnungen, die gegenwärtig umzusetzen sind. Den letzten Platz in der „Umsetzungsliga“ belegt nun Belgien, dessen Defizit im vergangenen Jahr noch bei 0,8% lag und nun mit 18 nicht umgesetzte Richtlinien auf 2,2% angewachsen ist. Das Vorjahresschlusslicht Italien konnte sich nur leicht verbessern und das Umsetzungsdefizit um zwei Richtlinien auf nun 29 bzw. 2,1% verringern. Auch Polen verfehlt die 1%-Grenze erneut deutlich. Insgesamt konnten nur elf Mitgliedstaaten das Umsetzungsdefizit-Ziel erreichen, 2011 waren es noch 20.

Nur bei einer vollständigen Beseitigung des Umsetzungsdefizits kann das gesamte Potential des Binnenmarktes vollständig ausgeschöpft werden. Dies ist allerdings nur eine von vier Herausforderungen, die sich aus dem gemeinsamen Markt für die Mitgliedstaaten im Bezug auf die Umsetzung von Richtlinien ergeben.⁶ Neben einer vollständigen Umsetzung ist ebenfalls die korrekte Überführung in nationales Recht erforderlich. Die Anzahl der umgesetzten Richtlinien, für die von der Europäischen Kommission Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtübereinstimmung eingeleitet wurden, in Relation zu den als umgesetzt gemeldeten Richtlinien, blieb dabei konstant bei 0,8% im EU-Durchschnitt. Aber nicht nur eine unzureichende Implementierung, sondern auch die langen Umsetzungsfristen sind dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes nicht zuträglich. Daraus ergeben sich zwei weitere Herausforderungen: Zum Einen die Verringerung von Implementierungszeiten, um ungleiche Bedingungen und Rechtsunsicherheit in den einzelnen Mitgliedstaaten zu verhindern. Zum Anderen die Reduzierung von Richtlinien, die seit mehr als zwei Jahren überfällig sind, auf null Prozent. Gerade in diesem Bereich waren die Mitgliedstaaten im letzten Jahr sehr erfolgreich. Waren 2011 noch zehn Richtlinien zwei oder mehr Jahre überfällig, steht nun nur noch in Schweden die Richtlinie zu öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsdienste aus, die bis September 2007 umgesetzt werden musste. Des Weiteren hätten die Niederlande eine Richtlinie über die Entwicklung der Eisenbahn in der EU bis zum Juni 2009 umsetzen sollen.

Das „Nulltoleranzziel“ der Staats- und Regierungschefs ist damit fast erfüllt. Dennoch dürfen gute Entwicklungen nicht als Anlass genommen werden, die Anstrengungen im Bezug auf den Binnenmarkt zu verringern. Die durchschnittliche Umsetzungszeit der Richtlinien nach Ablauf der Umsetzungsfrist ist im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um rund 75 Tage auf nun knapp 8 Monate angestiegen. Auch hier befindet sich Malta in der Spitzengruppe, allerdings nicht wie 2011 als Land mit der kürzesten Umsetzungszeit, sondern nun als zweitlangsamster Mitgliedstaat. Mit 10,8 Monaten benötigt lediglich Schweden noch mehr Zeit, nämlich durchschnittlich 16,1 Monate. Ebenfalls in dieser negativen Spitzengruppe und mit 9,2 Monaten deutlich über EU-Durchschnitt befindet sich

5 Alle Ergebnisse sowie eine detaillierte Auflistung der einzelnen Ergebnisse der Mitgliedstaaten sind nachzulesen im Governance-Test 2011 der Europäischen Kommission http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/relateddocs/single_market_governance_report_2011_de.pdf.

6 Diese vier Herausforderungen sind: 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, 4. Verbesserung der Konformität der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten. Vgl.: Amtsblatt der Europäischen Union: Empfehlung der Kommission vom 12. Juli 2004 zur Umsetzung binnenmarktrelevanter Richtlinien in innerstaatliches Recht, Abl. L 98, 16.04.2005, S. 47-52.

die Bundesrepublik Deutschland. Der allgemeine Anstieg der Umsetzungsfrist erscheint im Hinblick auf die vorher genannten Daten widersprüchlich, kann aber dadurch begründet werden, dass sich die Mitgliedstaaten vornehmlich auf die neueren Richtlinien konzentriert haben. Für 34% der noch umzusetzenden Richtlinien ist die Umsetzungsfrist bereits seit mehr als einem Jahr überschritten. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der positive Trend im Hinblick auf die Umsetzung binnenmarktrelevanter Richtlinien aus den vergangenen Jahren nicht fortgesetzt werden konnte. Hier sind weitere Anstrengungen notwendig, um die volle Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und die positiven Effekte für die Verbraucher vollständig ausnutzen zu können. Eine positive Entwicklung in einem Mitgliedstaat in den letzten zwölf Monaten ist keine Garantie für die Fortsetzung dieses Trends. Wie die genannten Beispiele gezeigt haben, kann innerhalb eines Jahres ein Land von der Spitzengruppe bis ins untere Drittel des EU-Durchschnitts zurückfallen. Die Dynamik des Binnenmarktes verlangt von den Mitgliedstaaten eine kontinuierliche Weiterentwicklung und Rechtsangleichung.

Dienstleistungen im Binnenmarkt

Der Dienstleistungssektor hat im europäischen Binnenmarkt einen großen Anteil an Wachstum und Beschäftigung. Nach Schätzungen der Kommission ist dieser Bereich, in dem auch viele Klein- und Kleinstbetriebe tätig sind, für etwa zwei Drittel des europäischen Bruttoinlandsproduktes und ebenso viele Arbeitsplätze verantwortlich. Allerdings ist die grenzüberschreitende Erbringung und Inanspruchnahme von Dienstleistungen innerhalb der EU, trotz der Dienstleistungsrichtlinie aus dem Jahr 2006, noch durch zahlreiche Hindernisse belastet. Im Oktober 2011 hat die Kommission daher Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland, Griechenland und Österreich eingeleitet und dabei erstmalig die direkte Verhängung von Zwangsgeldern beim Gerichtshof beantragt.⁷

Prognosen aus Brüssel legen nahe, dass eine vollständige Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie ein zusätzliches Wachstum von 0,6 bis 1,5 % der Wirtschaftsleistung generieren könnte. Das entspricht einem Betrag von 60 bis 140 Mrd. Euro. Trotz der guten Wirtschaftslage in etlichen Mitgliedstaaten, ist Europa noch gezeichnet von vielfältigen Krisenerscheinungen. Die Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes könnte hier eine konjunkturbelebende Wirkung entfalten. Davon würden insbesondere kleinere Betriebe und mittelständische Unternehmen profitieren, da bei ihnen die Belastungen durch unterschiedliche Rechtsvorschriften und die zahlreichen Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit besonders ins Gewicht fallen. Mehr Wettbewerb im Dienstleistungssektor würde auch die Verbraucher durch niedrigere Preise und ein vielfältigeres Angebot besserstellen.

Geistiges Eigentum und Online-Handel

Ein Binnenmarkt für geistiges Eigentum ist bislang nicht existent, da die Regulierung dieses Bereiches noch stark fragmentiert ist. Zentrale Hindernisse sind hierbei der uneinheitliche Patentschutz und die verschiedenen nationalen Bestimmungen zum Urheberrecht. Gleichzeitig stellt dieser Sektor einen ständig wachsenden Markt dar. Mit dazu beitragen zunehmend digitale Inhalte und deren Verbreitung über das Internet. Die Vermarktung von

7 Europäische Kommission: Dienstleistungsrichtlinie: Europäische Kommission verklagt Deutschland, Österreich und Griechenland wegen unvollständiger Umsetzung der Richtlinie vor Gericht, IP/11/1283, Brüssel, 27.10.2011.

Musik, Videos und E-Books im Online-Handel erfordert neue, gemeinsame Regeln zum Schutz des geistigen Eigentums. Seit Veröffentlichung der Mitteilung „Ein Binnenmarkt für Rechte des geistigen Eigentums“⁸ im Mai 2011 ist allerdings wenig passiert.

Vorangetrieben werden soll, im Rahmen der Digitalen Agenda sowie der Europa 2020-Strategie auch der Binnenmarkt für Online-Dienste, wobei der elektronische Handel im Fokus steht.⁹ Hintergrund ist die Aufforderung des Rates an die Kommission Vorschläge für die Vollendung des digitalen Binnenmarktes bis 2015 vorzulegen. Das volle Potenzial des gemeinsamen Marktes für digitale Inhalte kann bislang aufgrund des ungleichen Rechtsrahmens sowie der damit verbundenen Unsicherheit nicht voll ausgeschöpft werden. Dazu werden von der EU nunmehr Initiativen ergriffen, um unter anderem die rechtlichen Rahmenbedingungen, inklusive der Besteuerung, effizienter zu gestalten sowie den Informationsstand von potenziellen Verbrauchern und Anbietern über Rechte, Pflichten und Möglichkeiten zu erhöhen.

Ausblick

Im September 2012 wird die zweite Binnenmarktakte veröffentlicht. Neben einer Bilanz über die bisherigen Fortschritte plant die Europäische Kommission neue Elemente für Wachstum und Beschäftigung sowie die Stärkung des Vertrauens in den Binnenmarkt vorzustellen, die im Hinblick auf die immer noch akute Wirtschafts- und Finanzkrise von Bedeutung sind. Gerade die soziale Dimension des gemeinsamen Marktes ist künftig zu stärken. Der Binnenmarkt umfasst mittlerweile auch die öffentliche Beschaffung im Verteidigungsbereich. Bis auf Bulgarien und Luxemburg haben alle Mitgliedstaaten die zugehörige Richtlinie bereits umgesetzt. Im Rahmen gemeinsamer Rüstungsprojekte und durch die Beteiligung der Verteidigungsagentur sind hier in Zukunft eine höhere Dynamik und mehr Wettbewerb zu erwarten. Weitere Zukunftsthemen sind das „geistige Eigentum“ sowie die Chancen und Grenzen der Vermarktung digitaler Inhalte im Internet. Der Rechtsrahmen dafür sollte auf europäischer Ebene angesiedelt sein. Dabei gilt es insbesondere die teilweise überkommenen Forderungen der Rechteinhaber und Urheber gegen die „Kostenlos-Kultur“ etlicher Internetnutzer abzuwägen. Darüber hinaus wird die Gewährleistung des Daten- und Verbraucherschutzes eine herausragende Rolle spielen.

Weiterführende Literatur

Baumann, Florian: Binnenmarkt, in: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z, Baden-Baden 2011, S. 95-98.

Centrum für Europäische Politik: Aktionsplan Online-Handel, cep Analyse Nr. 19/2012, http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Online-Handel/KA_Online-Handel.pdf.

Heremans, Tinne: The Single Market In Need Of A Strategic Relaunch, Egmont Paper Nr. 43/2011, <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep43.pdf>.

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.

8 Europäische Kommission: „Ein Binnenmarkt für Rechte des geistigen Eigentums“, KOM(2011) 287 endgültig, Brüssel, 24.05.2011.

9 Europäische Kommission: Ein kohärenter Rahmen zur Stärkung des Vertrauens in den digitalen Binnenmarkt für elektronischen Handel und Online-Dienste, KOM(2011) 942 endgültig, Brüssel 11.01.2012 und Europäische Kommission: Grünbuch. Ein integrierter europäischer Markt für Karten-, Internet- und mobile Zahlungen, KOM(2011) 941 endgültig, Brüssel, 11.01.2012.

Energiepolitik

Florian Baumann / Severin Fischer

Für die EU-Energiepolitik standen vor allem zwei Entwicklungen im Vordergrund: Einerseits die Konsolidierung und Implementierung beschlossener Rechtsakte, die nun entweder in nationales Recht umgesetzt werden mussten oder ihre Wirkungen erstmals auf europäischer Ebene zeigen sollten (Binnenmarkt, Infrastruktur, nukleare Stresstests). Andererseits initiierte die EU-Kommission eine Reihe strategischer Grundsatzdebatten, die insbesondere auf die mittel- und langfristigen Planungshorizonte abzielten (erneuerbare Energien, Roadmaps). Die Auseinandersetzungen über die Gestaltung der integrierten Energie- und Klimapolitik nach 2020 dürfte die kommenden Jahre prägen. Mit der EU-Energieeffizienzrichtlinie stand hingegen nur ein einziges erwähnenswertes – wenngleich bedeutungsvolles – Gesetzgebungsverfahren auf der Tagesordnung.

Binnenmarkt und Infrastruktur

Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet die Rechtsvorschriften für Strom und Erdgas aus dem dritten Gesetzespaket zum Binnenmarkt bis zum Frühjahr 2011 umzusetzen. Da im Falle von Irland, Slowenien und Polen eine Unterrichtung über den Stand der Implementierung nach Brüssel nicht erfolgt war, versandte die Kommission begründete Stellungnahmen an die betroffenen Länder. Noch wenige Wochen zuvor waren insgesamt acht Staaten dieser Mitteilungspflicht noch nicht nachgekommen. Die beteiligten Akteure auf europäischer Ebene sehen die zügige Umsetzung der Erdgas- bzw. Elektrizitätsrichtlinie als dringend geboten, um das notwendige rechtliche Fundament für einen funktionierenden Energiebinnenmarkt zu legen. Daher haben auch die Staats- und Regierungschefs im Februar 2011 als Frist für die Vollendung des Energiebinnenmarktes bis 2014 – zusammen mit einer Steigerung der Energieeffizienz und mehr Kohärenz in den Außenbeziehungen – bekräftigt.¹

Eng mit den noch bestehenden rechtlichen Hindernissen verbunden sind Defizite im Bereich der transeuropäischen Netze. Die Rechtsgrundlagen allein werden ohne die physischen Verknüpfungen („Interkonnektion“) nicht zu einer Realisierung des Energiebinnenmarktes führen. In Zuge dessen war 2007 ein vorrangiger Verbundplan entwickelt worden, wobei für vier Projekte – etwa die nordeuropäische Stromverbindung – eigene Koordinatoren ernannt wurden.² Um den Netzausbau zu beschleunigen, möchte die EU erstmalig im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 für die Fazilität „Connecting Europe“ insgesamt 9,1 Mrd. Euro für den Anschluss der Offshore-Windparks in der Nordsee, Projekte zur Speicherung von Elektrizität und variable Gas-Pipelines („revers flow“) zur Verfügung stellen.³ Eine abschließende Entscheidung hierzu wird bis Ende 2012 erwartet. Ergänzend hatte die Kommission im Oktober 2011 neue Leitlinien für die weitere Infrastrukturentwicklung von gemeinsamem Interesse vorgeschlagen.⁴ Seitdem hängt der

1 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 139/1/11 REV 1, Brüssel 25.01.2012, S. 3.

2 Siehe dazu: http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/tent_e/coordiators_de.htm.

3 Europäische Kommission: „Connecting Europe“: Kommission genehmigt 50 Mrd. Euro für den Ausbau der europäischen Netze, IP/11/1200, Brüssel, 19.10.2011.

Entwurf allerdings im Gesetzgebungsverfahren fest. Mit der Mitteilung „Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020“⁴ hatte die EU aber ohnehin schon einen umfassenden Plan für den Ausbau der erforderlichen Strom- und Gasnetze vorgelegt. Die Probleme sind hierbei also weniger in der strategischen Planung, als vielmehr der konkreten Umsetzung zu sehen. Ursächlich dafür sind unter anderem der hohe Investitionsbedarf und die unklare Rentabilität für private Akteure. Die finanzielle Unterstützung im Rahmen von „Connecting Europe“ erscheint daher durchaus geeignet, den Netzausbau zu beschleunigen.

Erneuerbare Energien: Fortschrittsberichte und Zieldebatte

Der forcierte Ausbau der erneuerbaren Energien gehört zu einer der drei energie- und klimapolitischen Zielsetzungen der EU für das Jahr 2020.⁶ Die im Frühjahr 2009 verabschiedete Richtlinie über die Förderung erneuerbarer Energien bildet hierfür den Rechtsrahmen.⁷ Darin werden nationale Zielwerte für den Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch im Jahr 2020 formuliert. Die Umsetzung der nationalen Ziele obliegt laut Richtlinie weiterhin den Mitgliedstaaten. Bis zum 31. Dezember 2011 mussten die Regierungen der EU-Kommission Fortschrittsberichte über die Entwicklung im Bereich der erneuerbaren Energien in ihrem Land übermitteln, aus denen wiederum von Seiten der Kommission Schlussfolgerungen für ein gesamteuropäisches Vorgehen gezogen werden sollten.

Im Juni 2012 stellte Energiekommissar Günther Oettinger die Bewertung der Fortschrittsberichte und die Empfehlungen der Kommission für die Zukunft der Erneuerbare-Energien-Politik in der EU vor.⁸ Deutlich wurde dabei, dass zwar einerseits die Ziele auf EU-Ebene aller Voraussicht nach erreicht werden, dass es andererseits aber eine Reihe von Problemen zu bewältigen gibt, die für ein verstärktes europäisches Handeln sprechen. Dazu gehören die Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise auf die Investitionsbereitschaft der privaten Akteure, die teilweise rückwirkenden Förderkürzungen gerade in den Staaten Südeuropas, der Mangel an langfristiger Planbarkeit über das Jahr 2020 hinaus sowie schließlich auch die Verknüpfung der Entwicklung des europäischen Energiebinnenmarktes mit dem Ausbau der Erneuerbaren, insbesondere hinsichtlich der Systemstabilität und der Preisentwicklung. Mit seinem Strategiepapier hat Kommissar Oettinger eine Debatte unter den Mitgliedstaaten initiiert, die für die Zukunft dieses Sektors in Europa eine entscheidende Rolle spielen dürfte. Dabei stehen sich bereits zu einem frühen Zeitpunkt zwei Lager gegenüber, deren Vorstellungen über die weitere Entwicklung der politischen Steuerung im Bereich der erneuerbaren Energien inkompatibel erscheinen. Angeführt von Großbritannien können sich viele Mitgliedstaaten für die Jahre nach 2020 ein technologieneutrales Klimaziel und damit keine Fortführung der expliziten Erneuerbare-Energien-Politik vorstellen. Stattdessen setzen sie auf einen Mix aus Kernenergie, regene-

4 Europäische Kommission: Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG, KOM(2011) 658 endgültig, Brüssel 19.10.2011.

5 Europäische Kommission: Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach – ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz, KOM(2010) 677 endgültig, Brüssel 17.11.2010.

6 Neben der Zielsetzung bis 2020 einen Anteil von 20 Prozent erneuerbare Energien am Primärenergieverbrauch zu erreichen, gelten ähnliche Vorgaben auch für den Klimaschutz und die Energieeffizienz.

7 Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 140/16 vom 5.6.2009.

8 Europäische Kommission: Erneuerbare Energien: ein wichtiger Faktor auf dem europäischen Energiemarkt, KOM(2012) 271 endgültig, Brüssel 6.6.2012.

rativen Energien und Technologien zur Abscheidung und Speicherung von CO₂ (Carbon Capture and Storage, CCS), über dessen Zusammensetzung in der Stromerzeugungsstruktur der Mitgliedstaaten weitgehend von den Marktkräften entschieden werden soll. Dem gegenüber steht insbesondere Deutschland, das sich für robuste Ziele in diesem Bereich ausspricht, gleichzeitig aber die Förderung der erneuerbaren Energien auf nationaler Ebene beibehalten möchte. Neben einer ganzen Reihe von Detailfragen, wird diese Konfliktlinie voraussichtlich die Debatten in den kommenden Monaten und Jahren prägen.

Energieeffizienzrichtlinie

Während innerhalb der 20%-Ziel-Trias die Absenkung der Treibhausgas-Emissionen und der Ausbau der erneuerbaren Energien als verbindlich akzeptiert und zügig rechtlich verankert wurden, blieb das Energieeffizienzziel lange Zeit umstritten. Die Mitgliedstaaten erkannten zwar grundsätzlich den Bedarf an einer Steigerung der Energieeffizienz an, lehnten aber kodifizierte Vorgaben aus Brüssel zunächst ab. Der Vorschlag für eine Richtlinie zur Energieeffizienz, den die Kommission im Juni 2011 präsentierte, löste demzufolge im Ministerrat eine heftige Debatte aus. Als erster Teilerfolg ist daher die Einigung unter dänischer Ratspräsidentschaft im Juni 2012 nach fast einem Jahr zäher Verhandlungen zu sehen. Allerdings wurde der ursprüngliche Kommissionsentwurf im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens stark abgeschwächt.

So sieht der Kompromiss nunmehr Maßnahmen vor, die zumindest rechnerisch zu einer Verringerung des Primärenergieverbrauchs bis 2020 um 17% führen könnten. Zwar wurde die wenig ambitionierte Forderung der Kommission, dass Industrie und Haushalte ihren Energiebedarf jährlich um 1,5% verringern prinzipiell beibehalten, aufgrund verschiedener „Hintertürchen“ wird der Gesamteffekt jedoch signifikant geringer ausfallen: So sollen unter anderem Effizienzsteigerungen aus dem Emissionshandel teilweise anrechenbar werden, ebenso wie nationale Maßnahmen, die bereits vor dem Inkrafttreten der Richtlinie eingeführt wurden („early action“). Auch geplante Effizienzsteigerungen („future action“) sind nach gegenwärtigem Stand partiell in das Effizienzziel einkalkuliert.⁹ Aufgrund der Anrechnung dieser Maßnahmen im Umfang von einem Viertel der jährlichen Effizienzsteigerung, nimmt der Energieverbrauch faktisch lediglich um 1,1% pro Jahr ab, zumal die Vorgaben der Richtlinie nur sukzessive zu implementieren sind. Die Bilanz in diesem Bereich fällt daher ambivalent aus. Obwohl es positiv zu bewerten ist, dass überhaupt eine Einigung auf ein verbindliches Ziel erreicht werden konnte, ist der geringe Ehrgeiz der Mitgliedstaaten bedauerlich. Aufgrund der langwierigen Verhandlungen, der Umsetzungsfristen und des immer engeren Zeitkorridors, ist die Realisierung der Effizienz-Ziele bis 2020 ohnehin fraglich.

Energieaußenpolitik und Versorgungssicherheit

Die Energieaußenpolitik ist nach wie vor ein Bereich, in dem zwar viel Bewegung zu verzeichnen ist, der in seiner Substanz aber eher marginal bleibt. Die zunehmende Involvierung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), die nicht in allen Mitgliedstaaten auf uneingeschränktes Wohlwollen trifft, ändert daran nichts. So wurden insbesondere die bekannten Dialoge und Treffen im Rahmen strategischer Partnerschaften, etwa mit Russland oder den OPEC-Ländern, fortgesetzt. In einer Mitteilung hat die Kommission daher, im Einklang mit den Rahmenstrategien Europa/Energie 2020, einen neuen Versuch unter-

⁹ Siehe dazu Europäische Kommission: Non-Paper der Europäischen Kommission Zur Energieeffizienz-Richtlinie, Informelle Ratstagung 19.-20. April 2012.

nommen, die externe Dimension der Energiepolitik zu stärken.¹⁰ Das zentrale Vorhaben ist dabei die Vollendung des Energiebinnenmarktes innerhalb der EU, sowie die stärkere Integration benachbarter Staaten und Regionen, etwa über vielfältige Dialoge und Partnerschaften. Die Ziele (Etablierung funktionierender Marktstrukturen, die Förderung rationellerer Energieerzeugung und der Ausbau der erneuerbaren Energien sowie die Erhöhung der Energiesicherheit und das Problem der Energiearmut in den Entwicklungs- und Schwellenländern) sind altbekannt. Der Ministerrat schließt sich den Vorschlägen grundsätzlich an, sieht darin aber weder eine Vorwegnahme des Mehrjährigen Finanzrahmens noch den Bedarf für weitere Kompetenzübertragung nach Brüssel.¹¹ Der Status quo der Energieaußenpolitik bleibt daher allen Beteuerungen und Initiativen zum Trotz nahezu unverändert.

Das EU-Vorzeige-Pipeline-Projekt Nabucco sorgte erneut für Schlagzeilen. Im April 2012 gab der ungarische Konzern MOL bekannt, sich aus dem Konsortium zurückzuziehen und auch der deutsche Versorger RWE zeigt sich mittlerweile skeptisch ob der Realisierbarkeit. Hintergrund sind zum einen die deutlich höheren Kosten, sowie die langwierigen Verzögerungen und die unklare Versorgungslage, wobei vor allem Aserbaidschan lange eine kritische Rolle gespielt hat. Wenig später konnte zumindest ein Pyrrhussieg errungen werden, indem eine Einigung zwischen der Türkei und der aserischen Gasgesellschaft Socar über den Bau der trans-anatolischen Gaspipeline (TANAP) erzielt wurde. Das bisherige Nabucco-Konsortium beschloss daraufhin lediglich die Weiterleitung des Erdgases von der türkischen Grenze bis ins österreichische Baumgarten zu übernehmen, konkurriert dabei aber mit der südosteuropäischen Pipeline (SEEP) und der Transadria-Pipeline (TAP). „Nabucco-West“ ist folglich deutlich kürzer als das ursprüngliche Vorhaben und aufgrund der geringeren Kosten auch wahrscheinlicher in der Umsetzung. Da es das erklärte Ziel der EU war, mit dem „südlichen Gas-Korridor“ einen nicht-russischen Versorgungsstrang zu schaffen, stellen die aktuellen Entwicklungen einen Teilerfolg dar. Obwohl die tatsächlichen Konditionen für die Gaslieferungen in die EU erst im Jahr 2013 abgeschlossen sein werden, avanciert die Türkei wie beabsichtigt zum Gas-Hub und ist nicht lediglich, wie von der Kommission bevorzugt, Transitland. Seit dem Herbst 2011 verhandelt die Kommission darüber hinaus mit Aserbaidschan und Turkmenistan über den Bau einer trans-kaspischen Pipeline durch das Kaspische Meer, um weitere Gasquellen für den südlichen Korridor zu erschließen. Sollte es zu einer Einigung kommen, wäre die EU erstmalig unmittelbarer Vertragspartner in einem derartigen Infrastrukturkonsortium.

Im Berichtszeitraum mussten auch wesentliche Teile der Verordnung über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden.¹² So war insbesondere bis Dezember 2011 eine Risikobewertung der nationalen Gas-Infrastrukturen vorzunehmen. Innerhalb eines weiteren Jahres haben die Mitgliedstaaten nun Präventions- und Notfallpläne zur Vermeidung von Energiekrisen vorzulegen. Seit diesem Datum besteht auch eine Notifizierungspflicht für Liefer- und Infrastrukturentwicklungsabkommen mit Drittstaaten. Für die parallel dazu eingeführte Novelle der Richtlinie über Erdöl und Erdölzerzeugnisse läuft die Implementierungsfrist zum Jahresende ab.¹³ Mit der Richtlinie soll neben der Harmonisierung unterschiedlicher Bevorra-

10 Europäische Kommission: Mitteilung zur Energieversorgungssicherheit und internationalen Zusammenarbeit – „Die EU-Energiepolitik: Entwicklung der Beziehungen zu Partner außerhalb der EU“, KOM(2011) 539 endgültig, Brüssel 07.09.2011.

11 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates, 17615/11, Brüssel 25.22.2011.

12 Amtsblatt der EU: Verordnung (EU) Nr. 994/2010 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/67/EG des Rates, L 295 12.11.2010, S. 1-22.

tungsregime sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten Vorräte halten, die mindestens den täglichen Durchschnittsnettoeinfuhren für 90 Tage oder dem täglichen durchschnittlichen Inlandsverbrauch für 61 Tage entsprechen.

Nukleare Stresstests

Der infolge des Reaktorunfalls von Fukushima im März 2011 angestoßene Prozess der freiwilligen Überprüfung aller nukleartechnischen Anlagen in der EU wurde auch im Jahr 2012 fortgesetzt. Nachdem die 14 EU-Mitgliedstaaten mit Kernkraftwerken, sowie Litauen¹⁴, die Schweiz und die Ukraine ihre ersten Berichte im September 2011 vorgelegt hatten, wurden Ende des Jahres als letzte Phase eines dreistufigen Überprüfungsprozesses multinationale Teams zusammengestellt, die eine Begutachtung der von nationalen Behörden erstellten Sicherheitsberichte durchführten. Dabei sollten auch Anlagen vor Ort besucht und die Sicherheitsstandards bewertet werden. Heftige Kritik erntete das Verfahren, als bekannt wurde, dass nur 38 der 147 Anlagen tatsächlich auch aufgesucht wurden. Kommissar Oettinger verschob daraufhin die Veröffentlichung des Abschlussberichts in den Herbst 2012.¹⁵

Die Durchführung von Stresstests und die Überprüfung der Anlagen durch unabhängige ausländische Experten stellt eine neue Qualität für die nukleare Sicherheit in Europa dar. Insofern kann seit Fukushima von einer Aufwertung der Sicherheitspolitik im Nuklearbereich gesprochen werden. Ob sich dieser Prozess allerdings verstetigen wird, hängt stark von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten ab, den Prozess auch europarechtlich dauerhaft zu konsolidieren und aus freiwilligen Überprüfungen verbindliche Standards zu entwickeln. Gerade von Seiten der Umweltbewegungen wird diese Entwicklung mit gemischten Gefühlen wahrgenommen. Zwar erfüllen die Festlegung von Sicherheitsstandards und deren unabhängige Überprüfung über Jahrzehnte hinweg formulierte Forderungen. Gleichzeitig droht durch die Etablierung eines Nuklearregimes auf EU-Ebene eine Legitimationssteigerung der Technologie.

Roadmaps 2050

Wie unterschiedlich der Blick auf die Zukunft der Energiepolitik in Europa unter den Regierungen der 27 EU-Mitgliedstaaten ausfällt, wurde im bisherigen Verlauf des Roadmap-Prozesses deutlich. Initiiert im Jahr 2009, hatte die EU-Kommission zunächst im Dezember 2011 einen Klima-Fahrplan vorgelegt, der eine Analyse über die Auswirkungen eines langfristigen Klimaschutzzieles von mindestens 80 Prozent Emissionsminderung bis 2050 gegenüber 1990 beinhaltete.¹⁶ Dieser Ansatz wurde in weiteren Stufen auf den Verkehrssektor und die Energiepolitik übertragen. Im Dezember 2011 präsentierte Energiekommissar Oettinger die Energie-Roadmap 2050, in der unterschiedliche energiepolitische Szenarien unter der Maßgabe einer Einhaltung der Klimaschutzziele skizziert wurden.¹⁷ Je nach Ausmaß des

13 Amtsblatt der EU: Richtlinie 2009/119/EG vom 14. September 2009 zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Mindestvorräte an Erdöl und/oder Erdölzerzeugnissen zu halten, L 265 09.10.2009, S. 9-22.

14 Litauen hat derzeit zwar kein Kernkraftwerk in Betrieb, die Anlage Ignalina befindet sich aber in der Rückbauphase und wurde in die Überprüfung einbezogen.

15 Financial Times Deutschland: Oettinger unzufrieden mit Atomstresstests, 27.04.2012, S. 12.

16 Europäische Kommission: Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050, KOM(2011) 112 endgültig, Brüssel 8.3.2011.

17 Europäische Kommission: Weißbuch. Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem, KOM(2011) 144 endgültig, Brüssel 28.3.2011; Europäische Kommission (2011): Energiefahrplan 2050, KOM(2011) 885 endgültig, Brüssel 15.12.2011.

Einsatzes von erneuerbaren Energien, der Höhe der Energieeinsparungen oder der Kernenergienutzung ergaben sich so unterschiedliche Preisentwicklungen und Investitionsanforderungen. Eine zentrale Botschaft des Energie-Fahrplans erscheint jedoch unmissverständlich: Ohne eine weitreichende Koordinierung der Energiepolitik in Europa ist eine kostengünstige Einhaltung der langfristigen Klimaziele kaum zu erreichen.

Die politischen Auseinandersetzungen im Ministerrat widmeten sich mehr der Bedeutung der Klimapolitik innerhalb der Energiepolitik, als den Inhalten der Roadmaps. Insbesondere Polen wehrte sich gegen die Festlegung auf drastische Emissionsminderungen bis 2050, ohne dafür im Gegenzug ein globales Abkommen und gleichwertige Leistungen anderer Industrie- und Schwellenländer präsentiert zu bekommen. Sowohl die Annahme von Schlussfolgerungen zur Klima-Roadmap als auch gemeinsame Schlussfolgerungen zur Energie-Roadmap wurden daher von der polnischen Regierung trotz Überzeugungsversuchen der dänischen EU-Ratspräsidentschaft mit einem Veto blockiert. Dies dürfte ein Vorgeschmack auf die schwierigen Verhandlungen über mittelfristige Zielsetzungen für das Jahr 2030 gewesen sein, die in den kommenden Jahren anstehen. Ohne eine klimapolitische Festlegung erscheinen die energiepolitischen Steuerungsmöglichkeiten aufgrund der vertraglich fixierten Entscheidungshoheit der Mitgliedstaaten über den Energiemix schließlich stark eingeschränkt.¹⁸

Ausblick

Für die Zukunft lassen sich drei „Baustellen“ der Energiepolitik erkennen. Zum einen steht die Weiterentwicklung des Energiebinnenmarktes, sowohl in rechtlicher Hinsicht als auch in Bezug auf den Ausbau transnationaler Infrastrukturen im Vordergrund, um diesen Prozess bis 2014 tatsächlich abschließen zu können. Zweitens mangelt es bei einigen der im Aktionsplan 2007 ausgegebenen Ziele noch an der konkreten Umsetzung, exemplarisch sei hier nur auf die Steigerung der Energieeffizienz verwiesen. Das schließt auch die strategische Planung für den Zeitraum bis 2030 und 2050 ein. Da der Energiesektor von langen Lebenszyklen der Infrastrukturen und hohen Investitionskosten geprägt ist, muss hier zügig Planungssicherheit für alle Akteure gewährleistet werden. Das ist eine der Grundvoraussetzungen, um die Transition hin zu einer CO₂-armen Gesellschaft zu realisieren.

Ein dritter Punkt ist die externe Dimension der Energiepolitik. Trotz der hohen Dynamik in diesem Bereich sind die tatsächlichen Resultate gering. Die stärkere Involvierung des EAD blieb bislang wirkungslos. Das größte Defizit der gemeinsamen Energieaußenpolitik ist aber die mangelnde Bereitschaft etlicher Mitgliedstaaten, in diesem Bereich Kompetenzen an Brüssel abzugeben. Erforderlich ist daher eine grundsätzliche Einigung über die strategische Ausrichtung dieses Politikfeld, wobei auch die Frage zu beantworten ist, inwiefern Europa tatsächlich einen Mehrwert liefern kann.

Weiterführende Literatur

Baumann, Florian: A Common Market and Sustainable Energy for Europe, in: Pamela Barnes und Thomas Hörber (Hrsg.): Sustainable Development and Governance in Europe. The Evolution of the Discourse on Sustainability, Oxon und New York (im Erscheinen).

Severin Fischer: Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik. Strategien, Instrumente und Politikgestaltung in der Europäischen Union, Baden-Baden 2011.

Fischer, Severin / Geden, Oliver: Die deutsche Energiewende europäisch denken, SWP-Aktuell 47/2011, Berlin, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A47_fis_gdn_ks.pdf.

18 Severin Fischer / Oliver Geden: Die „Energy Roadmap 2050“ der EU: Ziele ohne Steuerung, SWP-Aktuell 8/2012, Berlin, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A08_fis_gdn.pdf.

Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik

Jürgen Turek

Die politischen und operativen Bemühungen der Europäischen Union um Wettbewerbsfähigkeit bei allen Industrie- und Dienstleistungssektoren im hochtechnologischen Bereich setzen nach wie vor auf die integrative und nachhaltige Wirkung eines differenzierten und zusammenhängenden Maßnahmenkatalogs. Er bündelt forschungs- und technologiepolitische sowie industriepolitische Initiativen und Programme. Dabei spielt im Rahmen der Vision „Europa 2020“ und ihrer Innovationsunion das Nachfolgeprogramm des heutigen 7. Forschungsrahmenprogramms „Horizon 2020“ eine wichtige Rolle. Das Konzept von Innovationsstrategie und Forschungsinitiative soll Europa als eine wettbewerbsfähige und robuste Wirtschaftsgemeinschaft erhalten sowie neue Chancen und Konkurrenzfähigkeit schaffen.

Die Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union ist noch bis 2013 im Rahmen des 7. Forschungsrahmenprogramms organisiert. Allerdings steht die letzte große Ausschreibungsrunde in diesem Rahmen bevor; das Forschungsrahmenprogramm wird dann ab 2014 durch das Folgeprogramm „Horizont 2020“ ersetzt. Es wird alle forschungs- und innovationsrelevanten Förderprogramme der Europäischen Kommission zusammenführen. Neben dem 7. Forschungsrahmenprogramm sind dies das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation und das Europäische Institut für Innovation und Technologie (EIT), aber auch das Joint Research Centre und Teile von EURATOM.¹

Mit einem vorgeschlagenen Budget von 80 Milliarden Euro für erneut sieben Jahre soll „Horizon 2020“ die europäische Forschung und Innovation auf drei Ebenen fördern:

- Exzellente Wissenschaftsbasis für Spitzenforschung mit wissenschaftlich motivierter Themenwahl;
- industrielle Führerschaft für die Bedürfnisse der Wirtschaft zur Steigerung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit und
- gesellschaftliche Herausforderungen, die von der Politik zum Wohl der Menschheit identifiziert werden.

Dabei sollen Prioritäten in den folgenden Bereichen gesetzt werden:

- Spitzenforschung und Spitzenforscher fördern;
- gemeinsame Anstrengungen der Forschung auf dem Feld der Zukunftstechnologien anstoßen;
- Marie Curie Maßnahmen zur Förderung von einzelnen wissenschaftlichen Karrieren durchführen;
- die Forschungsinfrastruktur mit besonderem Blick auf ihre digitale Ausprägung stärken.

Themenfelder von „Horizon 2020“ sind:

- Gesundheit, demographischer Wandel und Wellness;
- Ernährungssicherheit, nachhaltige Agrarkultur, maritime Ressourcen und Biotechnologie;
- Sicherheit, saubere und sichere Energie;
- ‚smarte‘ und integrierte Logistik;

¹ Vgl. <http://www.forschungsrahmenprogramm.de/horizon2020.htm> und http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm?pg=home&video=none.

- sichere soziale Verhältnisse;
- Klimapolitik, Ressourceneffizienz und ‚seltene‘ Erden.

Dabei sollen die Förderinstrumente und Rahmenbedingungen an die neuen Bedürfnisse angepasst werden. Als Ziel soll „Horizon 2020“ aussichtsreiche Forschungsergebnisse über die wissenschaftliche Publikation hinaus bis zur Umsetzung in marktfähige Produkte oder Dienstleistungen fördern. Insofern ist der Kern von „Horizon“ 2020“ die Stärkung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit bei Schlüsseltechnologien wie Informations-, Nano- und Biotechnologie sowie erneuerbare Energie, Logistik und Materialforschung.²

Forschungs- und Technologiepolitik

Das Instrument zur Umsetzung der forschungs- und technologiepolitischen Ziele ist derzeit aber noch das 7. Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Kommission zur Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums.

Das Rahmenprogramm realisiert seine Zielsetzungen bis Ende 2013 (und je nach Projektlaufzeiten darüber hinaus) innerhalb von vier 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. Eine herausragende Rolle spielen dabei weiterhin der Europäische Forschungsrat (European Research Council, ERC) und auch die Raumfahrt- und Weltraumpolitik, die mit dem Art. 189 im Lissaboner Vertrag in einen unmittelbaren Zusammenhang mit der Forschungs- und Technologiepolitik gebracht worden ist. Sie soll bahnbrechende Entwicklungen in den Bereichen Sicherheit, Navigation, Klimaforschung und Erdbeobachtung ermöglichen.³

Am 12. November 2010 hat eine Expertengruppe im Auftrag der Europäischen Kommission und unter Leitung von Rolf Annerberg eine Evaluation des 7. EU-Forschungsrahmenprogramms vorgelegt, das in die Konzeption von „Horizon 2020“ eingeflossen ist. Wesentliche Ergebnisse waren ein stärkerer Beitrag der Forschungspolitik zur Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums und der Ziele der Innovationsunion durch Integration der Forschungsbasis und Defragmentierung der Forschungslandschaft sowie eine bessere Arbeitsteilung zwischen EU- und nationalen Programmen. Hinzu kam die Empfehlung einer Konzentration der Mittel insbesondere auf Themen mit notwendiger kritischer Masse und internationaler Dimension und/oder Innovationspotential. Ergänzt wurden diese Empfehlungen durch den Hinweis auf den Ausbau der Forschungsinfrastruktur, Quantensprünge bei Maßnahmen zur Vereinfachung der Forschungsförderung, stärkere Beteiligung von Frauen und eine Überprüfung der Strategie für internationale Kooperationen.⁴

Eine wichtige, die FTE-Politik der Union flankierende Leitinitiative der Strategie „Europa 2020“ bleibt die Innovationsunion, welche die Politikfelder Forschung, Wissenschaft und Entwicklung, Wettbewerbsfähigkeit und Industriepolitik zusammen erfasst. Im Fokus der Innovationsunion stehen insbesondere Forschung und Wissenschaft; durch eine Erhöhung der Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen bis zu 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) sollen bis 2025 etwa 4 Millionen Arbeitsplätze geschaffen werden. Das jährliche BIP soll um

2 Ebd.

3 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.

4 Vgl. <http://www.forschungsrahmenprogramm.de/zwischenevaluierung.htm>.

bis zu 795 Millionen Euro steigen.⁵ Die FTE-Politik der Union und ihre Finanzierung bleiben somit ein Fundament der europäischen Innovationsunion. Sie ist hier im weiteren mit dem Europäischen Forschungsraum und seinem Hauptinstrument, dem Europäischen Forschungsrahmenprogramm, entsprechend disponiert. Hierbei hat die EU im Juni 2012 das „Forum für intelligente Spezialisierung“ gestartet, das die Regionen und Mitgliedstaaten bei der Festlegung ihrer Forschungs- und Innovationsstrategien bei aller Vielfalt der nationalen Bemühungen um Innovationsfreundlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit unterstützen soll.

Informationsgesellschaft und Telekommunikation

Darüber hinaus flankiert mit Blick auf eine zeitgemäße Infrastruktur die digitale Agenda die Bemühungen der EU, die Union zum innovativsten und wettbewerbsfähigsten Raum in der Weltwirtschaft zu machen. Sie steht in der Tradition der Programme „eEurope2005“ und „i2010“. Damit strebt die Europäische Union an, eine moderne informationstechnologische Infrastruktur zu schaffen, damit alle Unternehmen und Bürger diese für ihre unternehmerischen, persönlichen oder partizipatorischen Belange entsprechend einsetzen können. Es geht also um wesentliche Aspekte der modernen Wirtschaft und einer effektiven öffentlichen Verwaltung. Dies sind Zugang zu schnellen Breitbandnetzen und Inhalte, digitale Sicherheit, effiziente elektronische öffentliche Dienstleistungen oder Gesundheitsdienstleistungen etwa im Bereich der Telemedizin. Sie sollen das Leben erleichtern bzw. im Grundsatz sicherstellen, dass jedermann von den hochtechnologischen Möglichkeiten profitieren kann. Im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ möchte die Europäische Kommission insgesamt 50 Mrd. Euro für Breitbandnetze und digitale Dienstleistungsinfrastrukturen bereitstellen. Ziel ist es dabei auch, die Finanzierungsmöglichkeiten für die Breitbandinfrastruktur um innovative Finanzierungsinstrumente zu ergänzen. Hierbei ist die Kommission in einem ständigen Dialog mit über 1500 Stakeholdern um zu erfahren, welche Fortschritte tatsächlich innerhalb der digitalen Agenda erzielt wurden. Darüber hinaus gehört die grenzüberschreitende elektronische Zusammenarbeit zwischen Behörden in Europa als ehrgeiziges Projekt zur Verwirklichung des digitalen Binnenmarktes. Hier sind Maßnahmen zur Interoperabilität elektronischer Systeme technisch unumgänglich. Deshalb hat die EU eine Europäische Interoperabilitätsstrategie (EIS) innerhalb eines Europäischen Interoperabilitätsrahmens (EIF) als ein ‚Kernelement‘ der Digitalen Agenda beschlossen.⁶

Die Steigerung der europäischen Investitionen mit Blick auf die Forschung zur Informations- und Kommunikationstechnologien ist ein wesentlicher Aspekt der Digitalen Agenda. 2011 wurden dementsprechend Projekte mit einem Finanzrahmen von 850 Mio. Euro gestartet. Zusätzlich wurden Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen mit einem Rahmen von 950 Mio. Euro veröffentlicht, die 2012 bereitgestellt werden sollen. Rechnet man dies zusammen, ergibt dies eine Gesamtinvestition von rund 1,8 Mrd. Euro innerhalb von zwei Jahren, die bemerkenswert ist.

Darüber hinaus will die Europäische Kommission weiter den Blick in die Zukunft öffnen. Sie initiierte eine neue Leitaktion zur Forschung in Bezug auf künftige und sich abzeichnende Technologien. Ziel sei es, Durchbrüche in den Informations- und Kommunikationstechnologien zu schaffen. Dabei setzt auch die Kommission nun zunehmend auf eine engere Verzahnung des öffentlichen und des unternehmerischen Bereichs. Im Mai wurde

⁵ Vgl. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1288&format=HTML&aged=0&language=de>.

⁶ Vgl. Europäische Kommission, Gesamtbericht über die Tätigkeit 2011, <http://europa.eu/generalreport/de/2011/index.html#/39/zoomed>, S. 37 ff.

das Forschungs- und Innovationsprogramm Future Internet Public-Private-Partnership gestartet, um die Wettbewerbsfähigkeit Europas in den Bereichen zukunftsfähiger Internet-technologien sowie intelligenter Dienste und Anwendungen zu stärken. Ziel ist die Förderung der Innovationen in Europa und die Unterstützung von Unternehmen und staatlichen Stellen bei der Entwicklung neuer Internetlösungen auf Basis komplexer Onlinedatenbanken, um Infrastrukturen und Geschäftsprozesse intelligenter zu gestalten.⁷

Eine nachhaltige Entwicklungsstrategie bis 2020

Horizon 2020 ist als das zukünftige 8. Forschungsrahmenprogramm der EU eine wesentliche Komponente von „Europa 2020“, der Nachfolgestrategie der Lissabon-Strategie von 2000. Der europäische Forschungsraum erhält mit einer geplanten Mittelausstattung von 80 Mrd ab 2014 für weitere 7 Jahre ein beeindruckendes Format. Die Verabschiedung des Programms wird für Mitte 2013 erwartet. Mit seiner thematischen Ausrichtung (Klima, Energie, Mobilität, Gesundheit) greift es die großen Herausforderungen von Gegenwart und Zukunft auf. Wird aber damit genug getan, um die technologische und industrielle Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union zu erhalten oder zu stärken? Wichtig erscheint – und dies wird etwa auch von der deutschen Bundesregierung explizit gefordert⁸ – das Programm mit der „Innovationsunion“ innerhalb der EU – 2020 Strategie bewusster und besser zu verbinden. Hier stehen wichtige Probleme wie zum Beispiel der Schutz des geistigen Eigentums oder Vereinfachungen innerhalb der Wertschöpfungskette von der Erfindung über die Innovation bis hin zu einer breiten Vermarktung von Produkten und Dienstleistungen im Vordergrund. Die digitale Agenda wendet sich flankierend der digitalen Gesellschaft zu. Sie betont zu Recht die große Bedeutung einer einwandfreien digitalen Infrastruktur. Ohne diese und eine ergänzende sensitive Logistik sind umfassende wissenschaftliche, wirtschaftliche, politische oder unternehmerische Aktivitäten in Europa nicht mehr denkbar, da die digitale Vernetzung der Erde immer stärker voranschreitet. Sie treibt die sozio-ökonomische Entwicklung im Kern voran und wird so auch zur Voraussetzung einer nachhaltigen Gesellschaftsentwicklung.

Noch ist die endgültige Entscheidung mit Blick auf die exakte Mittelausstattung des 8. Forschungsrahmenprogramms „Horizon 2020“ noch nicht getroffen worden. Sie ist ohnehin innerhalb des größeren Zusammenhangs des neuen mehrjährigen Finanzrahmens (2014 – 2020) zu sehen. Klar ist aber doch, dass innerhalb der Europäischen Union der Gesamtzusammenhang von Forschung und Lehre, Invention und Innovation sowie Vermarktung und Wettbewerbsfähigkeit viel klarer als früher politisch ‚gedacht‘ bzw. strategischer umgesetzt werden muss. Um ein nachhaltiges, technologiesattes und robustes Wirtschaftswachstum in Europa zu generieren, sind mit Blick auf die Wettbewerber in Amerika, Russland und Asien sowieso nur ganzheitliche Strategien für die EU genauso wie für die einzelnen Mitgliedstaaten relevant. Dies alles setzt aber auch die Bewältigung der europäischen Schuldenkrise als fundamentalste aller Voraussetzungen für ein wirtschaftlich starkes Europa voraus.

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission, Gesamtbericht über die Tätigkeit 2011, <http://europa.eu/generalreport/de/2011/index.html#/39/zoomed>.

Turek, Jürgen, Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der europäischen Integration*, Bonn/Baden Baden 1993ff.

7 Vgl. ebd., S. 38.

8 Vgl. http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Europa/1233.html.

Gesundheits- und Verbraucherpolitik

Frank Schulz-Nieswandt / Remi Maier-Rigaud

In der Gesundheits- und Verbraucherpolitik wurden im vergangenen Jahr mittel- und langfristige strategische Grundlagen gelegt. So schlug die EU-Kommission für die Politikfelder Gesundheit und Verbraucher jeweils mehrjährige Programme vor. Daneben wurde 2012 eine neue europäische Verbraucheragenda angenommen, in der strategische Ziele für die verbleibende Amtszeit der aktuellen Kommission erläutert werden. In der Gesundheitspolitik ergaben sich wichtige Änderungen aus den neueren Entwicklungen im Beihilferecht.

Gesundheitspolitik: Spill-over-Effekte des Beihilferegimes

Ausgehend von der funktionalistischen Integrationstheorie, wonach die Logik der Marktöffnung und der wettbewerblichen Steuerung des Binnenmarktes auch im Bereich der sozialen Dienstleistungen (von allgemeinem [wirtschaftlichem und/oder nicht-wirtschaftlichem Interesse]) der Daseinsvorsorge, den DA[W]I¹ gilt, ist auch die Gesundheitspolitik zunehmend von Spill-over-Effekten berührt. Grundsätzlich ist das von den obersten Rechtsprinzipien der Gleichbehandlung und der Transparenz getragene Beihilferecht nicht isoliert zu betrachten, sondern in Interdependenz mit dem Vergabe- und dem allgemeinem Wettbewerbsrecht der EU. Im Berichtszeitraum wurde deshalb die Anwendbarkeit des Beihilferechts im Bereich der Gesundheitspolitik weiter spezifiziert. Um zu verhindern, dass sich das europäische Beihilferecht negativ auf den Fortbestand und die Entwicklung von Gesundheits- und Sozialleistungen (z.B. Krankenhäuser, Langzeitpflegeeinrichtungen, Kinderbetreuung, sozialer Wohnungsbau und Einrichtungen zur Einbindung sozial schwacher Bevölkerungsgruppen) auswirkt, sind Sozialdienstleister von der Anmeldepflicht zur Beihilfezahlung grundsätzlich und unabhängig von der Höhe der Beihilfe ausgenommen.² Um diese Ausnahmeregelung geltend machen zu können, muss die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung nach Art. 106 Abs. 2 AEUV des Sozialdienstleisters deutlich werden.³

1 Vgl. Art. 14 AEUV und das Protokoll Nr. 26.

2 Beschluss der Kommission über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 7/3 vom 11.1.2012.

3 Inwieweit auch das Konzessionswesen vom obligatorischen Ausschreibungswettbewerb erfasst sein wird, bleibt abzuwarten. Hier handelt es sich zunächst um Leistungsfelder, die durch die Erhebung von Nutzergebühren gekennzeichnet sind und daher funktional aus Sicht der Kommission als Märkte behandelt werden. Dies könnte auch Folgen für die in der Gesundheitsversorgung relevante Wasserwirtschaft haben (vgl. dazu Frank Schulz-Nieswandt: Öffentliche Daseinsvorsorge und Existenzialismus, Baden-Baden 2010).

Damit macht das jüngst verabschiedete Almunia-Paket⁴ einen klaren Unterschied zwischen der beihilferechtlichen Behandlung von sozialen Dienstleistungen und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem Interesse betraut sind, stehen nunmehr im stärkeren Fokus beihilferechtlicher Kontrolle. Maßnahmen werden unter der De-minimis-Verordnung⁵ grundsätzlich nicht als Beihilfe betrachtet, wenn die Zuschüsse unter 500.000 Euro über einen Zeitraum von drei Jahren bleiben. Liegen die Zahlungen über 500.000 Euro, so ist zu prüfen, ob eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung vorliegt. Liegt keine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung vor, so besteht eine Anmeldepflicht gegenüber der Kommission, woraus sich ein Verbot der Beihilfe ergeben kann. Hiervon wiederum ist eine Ausnahme möglich, solange ein Schwellenwert der Ausgleichszahlungen im Rahmen öffentlicher Vergabepaxis nicht überschritten wird. Der Schwellenwert wurde nun von 30 Millionen Euro auf 15 Millionen Euro pro Jahr reduziert. Die Ausgleichszahlungen dürfen hierbei allerdings nicht länger als zehn Jahre gewährt werden.

Aktionsprogramm im Bereich der Gesundheit (2014-2020)

Im November 2011 hat die Kommission ihr drittes mehrjähriges Aktionsprogramm im Bereich der Gesundheit vorgeschlagen.⁶ Unter dem Titel „Gesundheit für Wachstum“ verfolgt das mit 446 Millionen Euro ausgestattete Programm eine Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Erreichung von vier Zielen: Erstens soll ein Beitrag zur innovativen und nachhaltigen Gestaltung von Gesundheitssystemen geleistet werden. Zweitens sollen der Zugang und die Sicherheit der Gesundheitsversorgung verbessert werden, z.B. durch Förderung der Bekämpfung seltener Krankheiten, Leitlinien für die Patientensicherheit und den Einsatz von Antibiotika. Drittens soll ein Wissenstransfer zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention stattfinden. Viertens soll vor allem über eine verstärkte Koordinierung der Schutz vor grenzübergreifenden Gesundheitsbedrohungen verbessert werden.

Richtlinie über die Rechte der Verbraucher verabschiedet

Nach langjähriger Diskussion wurde im Herbst 2011 die Richtlinie über die Rechte der Verbraucher verabschiedet, die vier bestehende Richtlinien zusammenfasst.⁷ Ziel der Richtlinie ist es, durch eine weitgehende Harmonisierung der Verbraucherinformationen und des Widerrufsrechts den grenzüberschreitenden Versandhandel zu vereinfachen und attraktiver zu machen. Damit soll die Rechtszersplitterung in diesem Bereich beendet

4 Aufbauend auf dem Almark-Urteil des EuGH von 2003 und dem Monti-Kroes-Paket von 2005 umfasst das Almunia-Paket alle beihilferechtlichen Regelungen die Ausgleichsleistungen für die Erbringung von DAWI betreffend. Neben dem einschlägigen Beschluss und der De-minimis Verordnung gehört hierzu die Mitteilung der Kommission: Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa, KOM(2011) 900 endg., Brüssel 20.12.2011.

5 Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 114/8 vom 26.4.2012.

6 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Programm „Gesundheit für Wachstum“, das dritte mehrjährige Aktionsprogramm im Bereich der Gesundheit für den Zeitraum 2014-2020, KOM(2011) 709 endg., Brüssel 9.11.2011.

7 Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte der Verbraucher, in: Amtsblatt der Europäischen Union L304/64 vom 22.11.2011.

werden und ein wichtiger Beitrag zur Vollendung des Binnenmarktes geleistet werden. Grundlage für die Einigung war ein Abrücken vom ursprünglichen Kommissionsvorschlag einer reinen Vollharmonisierung. Stattdessen wurde eine Mischung aus Voll- und Mindestharmonisierung umgesetzt, mit der Folge, dass in einzelnen Bereichen strengere nationale Standards erlaubt sind. Beispielsweise können bei telefonisch geschlossenen Fernabsatzverträgen die Mitgliedstaaten vorsehen, dass der Unternehmer dem Verbraucher das Angebot bestätigen muss und der Verbraucher erst nach schriftlichem Einverständnis gebunden ist (Artikel 8, Absatz 6). Machen die Mitgliedstaaten von den verschiedenen in der Richtlinie aufgeführten weitergehenden Regelungsmöglichkeiten Gebrauch, so müssen sie die Kommission hiervon in Kenntnis setzen (Artikel 29). Eine der wesentlichen Neuerungen ist ein einheitliches und europaweites Widerrufsrecht von zwei Wochen bei Haustür- und Fernabsatzgeschäften. Darüber hinaus beinhaltet die Richtlinie eine Stärkung der Preistransparenz, da Händler verpflichtet werden, auch bei Internetkäufen Endpreise inklusive etwaiger Gebühren anzugeben. Die Mitgliedstaaten haben nun zwei Jahre Zeit, um die Regelungen in nationales Recht zu überführen.

Lebensmittel

Ebenfalls nach mehrjähriger Kontroverse wurde am 29. September 2011 schließlich die neue EU-Verordnung zur Lebensmittelkennzeichnung erlassen.⁸ Damit wird die bislang freiwillige Nährwertkennzeichnung auf Lebensmitteln verbindlich, allerdings konnte sich die plakativere Lösung einer einfach zu verstehenden und gut lesbaren Ampelkennzeichnung nicht durchsetzen. Die Angaben sind per 100g oder 100ml sowie in einer Schriftgröße von mindestens 1,2mm beziehungsweise 0,9mm bei Verpackungen deren größte Oberfläche weniger als 80cm² beträgt, anzubringen. Neu ist ebenso die Pflicht zu Herkunftsangabe von frischem Fleisch.

Ebenfalls im Bereich Lebensmittel hat die Kommission im Mai 2012 eine Verordnung zur Festlegung einer Liste zulässiger gesundheitsbezogener Angaben über Lebensmittel veröffentlicht.⁹ Diese enthält 222 Angaben und beruht auf der wissenschaftlichen Bewertung von gesundheitsbezogenen Angaben durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA).¹⁰ Ursprünglich hatten die Mitgliedstaaten über 44.000 Angaben zur Prüfung übermittelt, worunter sich aber zahlreiche doppelte Nennungen fanden. Ab dem 14. Dezember 2012 dürfen Lebensmittel nur dann entsprechende Angaben enthalten, wenn sie in die Liste aufgenommen wurden oder ein Anerkennungsverfahren läuft.

RAPEX: weniger Meldungen über gefährliche Produkte

Der vorliegende Bericht über das Jahr 2011 zeigt einen erstmaligen Rückgang bei den jährlichen Meldungen über gefährliche Produkte um ca. 20% gegenüber dem Vorjahr auf nunmehr 1.803.¹¹ Diese Entwicklung ist teilweise auf die erfolgreiche Arbeit des Schnellwarnsystems für gefährliche Verbraucherprodukte (RAPEX) zurückzuführen, aber auch die

8 Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 304/18 vom 22.11.2011.

9 Verordnung (EU) Nr. 432/2012 der Kommission zur Festlegung einer Liste zulässiger anderer gesundheitsbezogener Angaben über Lebensmittel als Angaben über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos sowie die Entwicklung und die Gesundheit von Kindern, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 136/1 vom 25.5.2012.

10 Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 12/3 vom 18.1.2007.

Mittelknappheit in den Mitgliedstaaten könnte zum Rückgang der Meldungen beigetragen haben. Gleichzeitig war 2011 durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in der Marktüberwachung geprägt. So hat die Kommission im Rahmen des Europäischen Forums für den Maßnahmenvollzug im Bereich Produktsicherheit Zuschüsse für gemeinsame Überwachungsmaßnahmen in Höhe von 1,7 Millionen Euro vergeben. Der Zuschuss betraf die Produktkategorien Baby-Artikel, Feuerwerksartikel, Rasenmäher und Batterieladegeräte sowie weitere thematische Aktivitäten.

Maßnahmen zur Stärkung außergerichtlicher Streitbeilegung geplant

Die Europäische Kommission hat im November 2011 Vorschläge für zwei Rechtsakte zur Stärkung von bislang wenig bekannten Möglichkeiten der außergerichtlichen, alternativen Streitbeilegung¹² gemacht. Zum einen soll eine Richtlinie über alternative Streitbeilegung¹³ die Verfügbarkeit von außergerichtlichen Streitbeilegungsstellen im Falle von Streitigkeiten zwischen einzelnen Verbrauchern und Unternehmen sicherstellen. Dabei soll vor allem sichergestellt werden, dass die Streitbeilegungsstellen einheitlichen Qualitätsanforderungen (z.B. Unparteilichkeit, Transparenz) genügen und der Streit zeitnah innerhalb von 90 Tagen geregelt wird. Darüber hinaus haben die Unternehmen ihre Kunden über zuständige Stellen zu informieren. Der zweite vorgeschlagene Rechtsakt ist eine Verordnung über Online-Streitbeilegung, mit der eine europaweite Online-Plattform geschaffen werden soll, über die Verbraucher und Unternehmen Streitigkeiten im Kontext von grenzüberschreitenden Online-Einkäufen beilegen können.¹⁴ Beschwerden sollen über die Plattform automatisch an die zuständigen nationalen alternativen Streitbeilegungsstellen weitergeleitet werden und so für eine Beendigung des Streits innerhalb von 30 Tagen sorgen. Durch den Zugang zu hochwertigen alternativen Streitbeilegungsverfahren verspricht sich die Kommission jährliche Einsparungen für die Verbraucher in der Größenordnung von über 20 Milliarden Euro.¹⁵ Es ist geplant, dass das Maßnahmenbündel noch in 2012 von Rat und Parlament angenommen wird. Dennoch wird die europaweite Online-Plattform frühestens 2015 einsatzbereit sein, da zunächst weitere Streitbeilegungsstellen geschaffen werden müssen.

Im Gegensatz zur alternativen Streitbeilegung zeichnet sich ab, dass es im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes auf europäischer Ebene in der Folge der öffentlichen Konsultation 2011¹⁶ keine schnelle Einigung geben wird. Zwar hat das Parlament in einer Entschlie-ßung¹⁷ im Februar 2012 die Kommission aufgefordert, einen EU-Rechtsrahmen für den

11 Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher der Europäischen Kommission: Sicherheit für Europäische Verbraucher. Jahresbericht 2011 über das Schnellwarnsystem für gefährliche Produkte ausgenommen Lebensmittel RAPEX, Brüssel 2012.

12 Das Konzept der alternative Streitbeilegung funktioniert über einen neutralen Dritten z.B. einen Schlichter, Mediator oder Ombudsmann, der wesentlich schneller und kostengünstiger als über gerichtliche Auseinandersetzungen einen Streit beenden kann. Derzeit existieren über 750 alternative Streitbeilegungsstellen in der EU – allerdings mit ungleicher regionaler und branchenbezogener Verbreitung.

13 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Formen der alternativen Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Richtlinie über alternative Streitbeilegung), KOM(2011) 793 endg., Brüssel, 29.11.2011.

14 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten (Verordnung über Online-Streitbeilegung), KOM(2011) 794 endg., Brüssel, 29.11.2011.

15 Europäische Kommission: Pressemitteilung, IP/11/1461, Brüssel 29.11.2011.

kollektiven Rechtsschutz zu entwickeln, doch scheinen innerhalb der Kommission Widerstände zu bestehen.¹⁸

Fakultatives europäisches Kaufrecht vorgeschlagen

Die Kommission hat eine Verordnung über ein gemeinsames europäisches Kaufrecht vorgeschlagen.¹⁹ Verbraucher sollen bei Lieferung mangelhafter Ware z.B. die Möglichkeit haben, einen Vertrag ohne Nachbesserungsfrist für den Verkäufer zu beenden. Allerdings soll dieses Kaufrecht nur auf fakultativer Basis zwischen Verbrauchern und Unternehmen fallweise vereinbart werden. Daher wird von Verbraucherschutzverbänden befürchtet, dass die Rechtslage für Verbraucher komplizierter wird, da Verbraucher in Zukunft neben dem nationalen auch über das fakultative europäische Kaufrecht informiert sein müssten.²⁰ Dies ist besonders vor dem Hintergrund der Ergebnisse des jüngsten Verbraucherbarometers kritisch zu sehen.²¹ Demnach konnten nur 12% der befragten Verbraucher Fragen zu Garantie und Widerrufsrecht richtig beantworten. Auch auf Seiten der Anbieter bestehen erhebliche Defizite: Nur 27% der befragten Unternehmer wussten, wie viel Zeit den Verbrauchern gesetzlich zusteht, um ein mangelhaftes Produkt zurückzugeben.

Neue Europäische Verbraucheragenda

Im Mai 2012 hat die Europäische Kommission eine Europäische Verbraucheragenda verabschiedet.²² Hierin werden die strategischen verbraucherpolitischen Vorhaben der amtierenden Kommission bis zum Ende ihrer Amtszeit Ende 2014 beschrieben. Im Zentrum stehen eine Stärkung von Verbraucherkompetenz und -vertrauen, um das Potenzial des Binnenmarktes auszuschöpfen und einen Beitrag zur EU-Wachstumsstrategie Europa 2020 zu leisten. Die Verbraucheragenda definiert vier Hauptziele: Erstens soll die Verbrauchersicherheit erhöht werden. Hierfür sind u.a. eine Überarbeitung des Rechtsrahmens für die Produktsicherheit, ein Grünbuch über die Sicherheit bestimmter Verbraucherdienstleistungen und eine Verordnung über amtliche Kontrollen entlang der Lebensmittelkette geplant. Zweitens soll das Wissen von Verbrauchern und Unternehmen erweitert werden. Damit Verbraucher und Unternehmer ihre Rechte und Pflichten besser kennen, sollen Sensibilisierungskampagnen in Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten und Verbraucherzentralen durchgeführt werden sowie generell das Angebot an Verbraucherbildung ab dem Kindesalter erweitert werden. Drittens soll das Verbraucherrecht wirksam umgesetzt

16 Europäische Kommission: Öffentliche Konsultation: Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz, SEK(2011) 173 endg., Brüssel, 4.2.2011.

17 Entschließung des Europäischen Parlaments: Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz, P7_TA(2012)0021, Brüssel, 2.2.2012.

18 Viviane Reding: Das optionale Gemeinsame Europäische Kaufrecht in der politischen Diskussion – Standpunkte, Perspektiven und Einschätzungen, SPEECH/12/385, Frankfurt 24.5.2012, S. 7.

19 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht, KOM(2011) 635 endg., Brüssel, 11.10.2011.

20 BEUC: Common European Sales Law. The Commission's proposal for a regulation (COM(2011) 635 final), BEUC's preliminary position, X/2012/014, Brüssel 21.3.2012.

21 Europäische Kommission: Consumer Conditions Scoreboard – Consumers at home in the single market. Monitoring the integration of the retail single market and consumer conditions in the Member States, SEC(2012) 1 65 final, Brüssel.

22 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine Europäische Verbraucheragenda für mehr Vertrauen und mehr Wachstum, KOM(2012) 225 endg., Brüssel, 22.5.2012.

werden und effiziente Streitbeilegungsverfahren etabliert werden. Hierzu zählen so genannten „sweeps“, d.h. jährliche koordinierte Aktionen in Zusammenarbeit mit nationalen Behörden, um die Verbraucherrechtskonformität in einzelnen Sektoren zu überprüfen. Werden Verstöße festgestellt, so will die Kommission vermehrt Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Daneben soll beispielsweise eine Datenbank zum Verbraucherrecht geschaffen werden. Viertens soll das Verbraucherrecht an das digitale Zeitalter angepasst werden und stärker die Erfordernisse schutzbedürftiger Verbraucher berücksichtigt werden. Dazu zählen u.a. ein Legislativvorschlag zur kollektiven Rechtswahrnehmung (Copyright-Verwaltung), eine Überprüfung der Anwendung der bestehenden Regeln zum Schutz von Kindern vor irreführender Werbung, Legislativvorschläge im Finanzdienstleistungsbereich, um Anleger mit kurzen standardisierten Informationen in ihrer Anlageentscheidung zu unterstützen und eine gezielte Studie zur Überschuldung von Privathaushalten.

Neues mehrjähriges Verbraucherprogramm (2014–2020)

Im November 2011 hat die Kommission ihr neues mehrjähriges Verbraucherprogramm vorgeschlagen.²³ Das Programm ist mit 197 Millionen Euro finanziell deutlich schlechter ausgestattet als das korrespondierende Aktionsprogramm im Bereich Gesundheit. Als Gesamtziel wird vorgegeben, den mündigen Verbraucher zum zentralen Antrieb der Binnenmarktvollendung zu machen. Dieses Ziel soll über vier Einzelziele verfolgt werden, die jeweils über mehrere quantitative Indikatoren operationalisiert werden: Erstens soll die Produktsicherheit über eine verbesserte Marktüberwachung insbesondere durch RAPEX gesteigert werden. Zweitens wird eine Verbesserung der Verbraucherinformation und Verbraucherbildung z.B. durch die Unterstützung von Verbraucherorganisationen angestrebt. Drittens soll der Rechtsschutz durch eine Konsolidierung der Verbraucherrechte und einer Stärkung europaweiter alternativer Streitbeilegungsverfahren verbessert werden. Viertens beabsichtigt die Kommission eine effektivere Rechtsdurchsetzung durch eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den nationalen Durchsetzungsbehörden (CPC-Net) und innerhalb des Netzes der Europäischen Verbraucherzentren (ECC-Net).

Weiterführende Literatur

Scott L. Greer/Simone Rauscher: 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), 2011, S. 797-822.

Gerhard Igl (Hg.): Verbraucherschutz im Sozialrecht. Sozialleistungsberechtigte als Verbraucher, Nutzer und Mitgestalter sozialer Leistungen: Auf dem Weg zu einem eigenständigen Verbraucherschutz im Sozialrecht, Berlin 2011.

Markus Krajewski: Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen. Berlin, Heidelberg 2011.

Christina Poncibò: Networks to Enforce European Law: The Case of the Consumer Protection Cooperation Network, in: *Journal of Consumer Policy* 35, 2012, S. 175-195.

Frank Schulz-Nieswandt: „Europäisierung“ der Sozialpolitik und der sozialen Daseinsvorsorge?, Berlin 2012.

Marina Tamm: Verbraucherschutzrecht. Europäisierung und Materialisierung des deutschen Zivilrechts und die Herausbildung eines Verbraucherschutzprinzips, Tübingen 2011.

23 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Verbraucherprogramm 2014-2020, KOM(2011) 707 endg., Brüssel 9.11.2011.

Haushaltspolitik

Ole Funke / Jan Seifert

Wohl selten wurde je über eine Billion Euro so still und leise verhandelt wie im vergangenen Jahr. Seit Herbst 2011 laufen im Schatten der Eurokrise die Verhandlungen über den künftigen EU-Finanzrahmen für die Jahre 2014-2020. Und weiterhin sind die Auseinandersetzungen um den jährlichen Haushalt von den bekannten Auseinandersetzungen zwischen Nettozahlern auf der einen und Nettoempfängern, EU-Kommission und Europäischem Parlament auf der anderen Seite geprägt. Alle Parteien sind redlich bemüht, in Zeiten, in denen Europa Handlungsfähigkeit beweisen muss, die Konflikte nicht offen zutage treten zu lassen und so wird im November 2012 der Versuch unternommen, mit einem Sondergipfel die sonst auf höchster Ebene monatelang ausgetragene Auseinandersetzung um den Finanzrahmen in einer Nacht beizulegen.

Gleichzeitig ist die EU-Haushaltspolitik aus ihrem Dornröschenschlaf erwacht und muss sich zunehmend Fragen stellen lassen nach ihrer Rolle im künftigen wirtschaftspolitischen Steuerungsmechanismus von EU und Währungsunion. Die Stichworte „Fiskalunion“ und „Eurozonenbudget“ drohen hierbei allzu leicht den Blick zu verstellen auf absehbare Fehlentwicklungen im kommenden Finanzrahmen, die umso unverständlicher sind, da nun zum ersten Mal die Aussicht besteht, den EU-Haushalt künftig umfassend zur Durchsetzung einer effektiven wirtschaftspolitischen Koordinierung nutzen zu können.

Dieser Beitrag versucht, einen Überblick über die umfangreichen Entwicklungen in der EU-Haushaltspolitik zu geben, indem zunächst auf die Verhandlungen über die Jahreshaushalte und über die RAL-Problematik auf ihre Rolle für die Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) eingegangen wird. Danach wird der Verhandlungsstand zum MFR 2014-2020 in den Kontext der aktuellen Diskussion zur Schaffung einer Fiskalunion gestellt.

Der Verlauf der Verhandlungen zum EU-Haushalt 2012

Nach den konfrontativen Haushaltsverhandlungen Ende 2010,¹ erfolgte die Einigung über den EU-Haushalt 2012 im üblichen institutionellen und zeitlichen Rahmen. Wie auch in den Vorjahren lagen die Positionen von Kommission, Rat und Parlament über die Höhe des Haushalts und den jährlichen Anstieg der Ausgaben anfangs recht weit auseinander. Das Europäische Parlament hatte in seiner Resolution vom Juni die von der Kommission vorgeschlagene Anhebung der Ausgaben um 4,9% verteidigt. Gleichzeitig positionierte sich die starke Sperrminorität der Nettozahler im Rat bereits mit ihrem Brief an Kommissionspräsident Barroso vom Dezember 2011 dahingehend, den Haushalt auf dem Niveau von 2011 real einzufrieren und höchstens mit der Inflationsrate ansteigen zu lassen. Mit dem letztlich beschlossenen Haushalt wurde dieses Ziel erreicht und die Ausgaben steigen um lediglich 1,86%. Die verschiedenen Positionen der Institutionen reflektieren Jahr für

1 Siehe den Beitrag an dieser Stelle im Jahrbuch 2011.

Jahr ihre unterschiedlichen Prioritäten und Perspektiven. Während auf der einen Seite Europäisches Parlament und Kommission auch in diesen Verhandlungen das Funktionieren gemeinschaftlicher Institutionen und Initiativen sowie die Wachstumseffekte der EU-Programme betonen, verteidigen die Mitgliedstaaten auf der anderen Seite Ausgabenkürzungen auf EU-Ebene als wesentlichen Teil ihrer nationalen Sparbemühungen.

Wie auch im Vorjahr haben sich damit die auf Sparbemühungen setzenden Mitgliedstaaten weitgehend gegen Kommission und Parlament durchgesetzt. Ob sich die nun über Jahre akkumulierenden Minderausgaben gerade in den eher wachstumsorientierten Politikfeldern (Rubrik 1) negativ auf das wirtschaftliche Entwicklungspotenzial auswirken, bleibt eine offene Frage.

Tabelle 1: EU-Haushalt 2012 in Zahlen

Rubriken	Mrd. €		% der gesamten Mittelausstattung	Änderung gegenüber 2011 (in %)	
	MfV	MfZ		MfV	MfZ
1. Nachhaltiges Wachstum	67,5	55,3	45,9	+4,7	+3,2
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	14,7	11,5	10,0	+9,1	-0,2
1b. Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	52,7	43,8	35,8	+3,5	+4,1
2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	60,0	57,0	40,8	+2,2	+1,9
<i>davon Direktbeihilfen und marktbezogene Ausgaben</i>	44,0	43,9	29,9	+2,6	+2,5
<i>davon Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei</i>	15,9	13,1	10,8	-1,3	-0,1
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	2,1	1,5	1,4	(*) +10,9	(*) -1,3
3a. Freiheit, Sicherheit und Recht	1,4	0,8	0,9	+15,9	-2,5
3b. Unionsbürgerschaft	0,7	0,6	0,5	(*) +2,1	(*) 0,4
4. Die EU als globaler Akteur	9,4	6,9	6,4	+7,4	-4,0
5. Verwaltung	8,3	8,3	5,6	+1,3	+1,3
<i>davon Kommission</i>	3,3	3,3	2,3	+0,2	+0,2
Ingesamt	147,2	129,1	100		
In % des BNE (EU-27)	1,12	0,98			

MfV: Mittel für Verpflichtungen; MfZ: Mittel für Zahlungen

(*) exklusive Europäischen Solidaritätsfonds

Quelle: Webseite Europäische Kommission.

Im Sinne der Haushaltsehrlichkeit wirft nicht zuletzt der 2012er-Haushalt strukturelle Fragen auf. Zum einen benötigen nicht nur zahlreiche politische Schlüsselprojekte sondern auch bestehende Programme immer wieder Nachtragshaushalte oder werden über Ad hoc-Lösungen finanziert, was weder nachhaltig ist noch im Einklang mit dem Prinzip der Haushaltsehrlichkeit steht. Zum anderen haben die akkumulierten Minderausgaben aus den

vergangenen Haushalten auch zu einer steigenden Kluft zwischen mehrjähriger Finanzplanung und tatsächlich zur Verfügung stehenden Mitteln geführt (Stichwort „RALs“), was im Folgenden ausführlicher diskutiert wird. Die gerade vom Rat forcierte Deckelung der Ausgaben bei der Einigung über den Jahreshaushalt wird damit durch die real bestehenden (und bekannten) Verpflichtungen im Laufe des Haushaltsjahres unterlaufen, so dass die tatsächlichen Ausgaben am Ende des Jahres doch relativ höher liegen. So ist für das laufende Jahr 2012 mit dem recht einmaligen Vorgang zu rechnen, dass die Kommission einen Nachtragshaushalt („Berichtigungshaushalt“) im zweistelligen Milliardenbereich vorlegen müssen.

Das Problem der ausstehenden Zahlungsverpflichtungen („RALs“)

Zum Ende des aktuellen Mehrjahresfinanzrahmens verschärft sich im letzten Haushaltsjahr 2013 das Problem der offenen Zahlungsverpflichtungen (RAL – „reste à liquider“). Diese entstehen organisch aus der Differenz zwischen den angesetzten Mitteln für Verpflichtungen (MfV) und den (niedrigeren) tatsächlich getätigten Zahlungen. Im Prinzip ist dies auch logisch und leitet sich aus der Natur des MFRs ab. Es wird allerdings zum Problem, wenn die RALs zu hoch werden und nicht mehr durch die im Haushalt angesetzten Zahlungen gedeckt werden. In der Konsequenz heißt dies, dass die Versprechungen bzw. politischen Verpflichtungen des MFR nicht eingehalten werden und letztlich über den Gesamtzeitraum 2007-2013 wesentlich weniger Mittel zur Verfügung gestellt werden als ursprünglich angesetzt und politisch vereinbart. Nicht abgerufene bzw. bediente MfV werden später als „decommitments“ stillgelegt und entsprechend den Einnahmeschlüsseln an die Mitgliedstaaten zurückerstattet.

Problemlage RALs

Das grundsätzliche Problem der RALs ist allerdings nicht neu und aus vorigen Finanzrahmen bekannt. Gerade in dieser Finanzperiode hat sich das Problem aber durch politische und wirtschaftliche Faktoren verschärft. So gab es im Bereich der Kohäsionsfonds von Anfang an eine relativ große Kluft zwischen Verpflichtungen und Zahlungen, die dem Umstand geschuldet war, dass viele regionale Förderprogramme erst nach 2007 entwickelt werden konnten. Folglich stiegen die ausgezahlten Mittel erst zur Halbzeit des MFR stärker an (wobei auch zu berücksichtigen ist, dass 2007 und 2008 im Bereich der Kohäsionsfonds noch Mittel aus der vorigen Periode abgerufen werden konnten). Die nun theoretisch noch vorhandenen Mittel, die sich aus der Differenz von Verpflichtungen der letzten Jahre und den ausgezahlten Beträgen ergeben, müssten zum Ende der MFR-Periode nun relativ stark ansteigen, um bis 2013 verausgabt werden zu können. Diesem Umstand stehen allerdings zwei Faktoren entgegen. Zum einen hat die Wirtschaftskrise der letzten Jahre dazu geführt, dass vor allem im Rat die Mittel für Zahlungen immer niedriger angelegt wurden als es der ursprüngliche Rahmen vorsah. Zum anderen ist es fraglich, ob ein extremer Anstieg von Zahlungen innerhalb eines Jahres von den Mitgliedstaaten in ihren Programmen überhaupt sinnvoll absorbiert werden kann. Durch das Auslaufen der N+3 Regel müssen nun im Bereich Kohäsionspolitik bis Ende 2013 Ausgaben aus den Verpflichtungen der Haushaltsjahre 2010 und 2011 eingereicht werden, um nicht zu verfallen. Angesichts der damit einhergehenden Verpflichtungen zur Kofinanzierung werden vor

allem südeuropäische Staaten damit kämpfen, „ihre“ Mittel während anhaltender Konsolidierungsbemühungen überhaupt abrufen zu können.

Volumen der RALs

Ende 2011 betrug das Volumen der RALs ca. 207 Milliarden Euro oder 1,5x den Umfang des EU-Haushalts. In seinem Arbeitspapier² geht das Europäische Parlament davon aus, dass das Volumen der RALs bis Ende 2013 auf 238 Milliarden Euro ansteigen kann, sofern keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Diese Beträge sind wesentlich höher als die originäre Kommissionsschätzung von 180 Milliarden Euro. Die Politikbereiche mit den höchsten Anteilen an den RALs sind die Kohäsionspolitik und die ländliche Entwicklung. Aber auch z.B. im Forschungsrahmenprogramm (Rubrik 1a) haben sich ausstehende Verpflichtungen von 14 Milliarden Euro ergeben, die letztlich europäischen Wissenschaftlern und Universitäten bei ihrer Arbeit fehlen.

Auch wenn der Kommissionsentwurf für den Haushalt 2013 einen wesentlich stärkeren Anstieg der Zahlungen gegenüber Verpflichtungen vorsieht, sind die Beträge zum einen immer noch zu niedrig, um die Höhe der RALs auszugleichen und zum anderen ist es fraglich, ob die Mitgliedstaaten diesen Ansatz im Rat überhaupt mittragen werden.

Ausblick: Haushalt 2013 und RALs

Die Verhandlungen über den EU-Haushalt 2013 stehen im Herbst 2012 nicht nur unter verstärkter Beobachtung wegen der weitreichenden Konsolidierungsbemühungen in vielen EU-Staaten, sondern auch vor der grundsätzlichen Frage, wie man mit eingegangenen Verpflichtungen umgehen will. Die im Mehrjährigen Finanzrahmen 2007-2013 veranschlagten Mittel basierten auf einem Kompromiss und dem Einverständnis zwischen allen Mitgliedstaaten, der Kommission und dem Europäischen Parlament über gemeinsame politische Ziele für diesen Zeitraum. Mittlerweile ist klar, dass die alljährlich von den Mitgliedstaaten durchgesetzten Minderausgaben gegenüber dem ursprünglichen MFR-Ansatz zu einem Volumen angestiegen sind, das innerhalb von zwei Jahren nicht mehr glaubwürdig ausgeglichen werden kann. Wie man mit dem Problem von Minderausgaben von rund 200 Milliarden Euro umgehen will, ist nun im Rahmen des Haushaltsverfahrens für 2013 zu klären. Dass aber selbst im Kommissionsentwurf hierfür nicht die volle Abschöpfung vorgeschlagen wird, deutet darauf hin, dass man sich wohl damit abgefunden hat, im MFR veranschlagte Mittel von bis zu einem Jahreshaushalt stillzulegen.

Da die meisten stillgelegten Mittel im Bereich der Kohäsionsfonds und ländlichen Entwicklung anfallen, wäre mit Blick auf den kommenden Finanzrahmen zu fragen, ob nicht eine von Anfang an realistischere (sprich niedrigere) Ausstattung der entsprechenden Rubriken Sinn macht. Zumindest wäre zu diskutieren, ob die bestehende Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten weiter Sinn macht. Auf der anderen Seite erscheint es mehr als bedauerlich, wenn ein erfolgreiches und beliebtes Förderinstrument wie das Forschungsrahmenprogramm, das außerdem einen klaren europäischen Mehrwert liefert, trotz starker Nachfrage nicht alle beschlossenen Mittel zur Verfügung stellen kann. Warum gerade die Mitgliedstaaten hier bremsen, ist nicht nachzuvollziehen. Letztlich sind die

2 European Parliament (2012): Working Document on outstanding commitments (RAL) and the payment issue, 25.5.2012.

RALs aber auch Symbol für ein Haushaltssystem, das in seinen Grundzügen mit seinem siebenjährigen Finanzrahmen der Planwirtschaft eher ähnelt als effektiver Haushaltsführung. Haushaltsmittel auf sieben Jahre im Voraus verplanen zu wollen und dabei noch detaillierte Vorgaben über Programme und Empfänger(länder) zu machen, erscheint einmal mehr als fraglich. Vielleicht ist ein MFR über fünf Jahre mit einer effizienten Haushaltsführung doch zielführender als ein Siebenjahresplan.

Tabelle 2: Haushaltsentwurf der Kommission für 2013

Rubriken	Haushaltsentwurf 2013		Unterschied zwischen Haushalt 2012 und Haushaltsentwurf 2013 (%)		Unterschied zwischen Haushalt 2012 und Haushaltsentwurf 2013	
	MfV	MfZ	MfV	MfZ	MfV	MfZ
1. Nachhaltiges Wachstum	70 531,0	62 527,8	3,5%	13,0%	2 375,4	7 191,1
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	16 032,0	13 552,8	4,1%	17,8%	629,0	2 051,8
1b. Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	54 498,9	48 975,0	3,3%	11,7%	1 746,4	5 139,3
2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	60 307,5	57 964,9	0,6%	1,6%	331,7	930,7
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	2 081,6	1 574,6	-0,1%	4,8%	-1,7	72,3
3a. Freiheit, Sicherheit und Recht	1 392,2	928,3	1,8%	11,1%	24,4	92,8
3b. Unionsbürgerschaft	689,4	646,3	-3,6%	-3,1%	-26,1	-20,5
4. Die EU als globaler Akteur	9 467,2	7 311,6	0,7%	5,1%	61,2	356,5
5. Verwaltung	8 544,4	8 545,5	3,2%	3,2%	264,8	267,8
Insgesamt	150 932	137 924	2,0%	6,8%	3 031,5	8 818,3
In % des BNE (EU-27)	1,13%	1,04%				

Quelle: Webseite Europäische Kommission; , Beträge in Millionen Euro.

Die Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020

„Das nächste Mal werden wir uns an die Gurgel springen“³, so prophezeite es im Jahr 2005 der damalige österreichische Bundeskanzler Wolfgang Schüssel direkt nach der Einigung auf die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 für die Verhandlungen für den nächsten Finanzrahmen. Nun liegt der Vorschlag der Kommission für eben diesen seit über einem

3 Michael Frank und Stefan Cornelius: Schüssel greift Europäischen Gerichtshof an, Süddeutsche Zeitung, 31.12.2005.

Jahr auf dem Tisch und bisher ist von tätlichen Angriffen nichts zu vernehmen gewesen. Tatsächlich laufen hinter den Kulissen und im Schatten der alles überragenden Schuldenkrise der Währungsunion die Verhandlungen zum MFR 2014-2020 seit Herbst des Jahres 2011. Dies betrifft unter anderem die Aushandlung unzähliger Verordnungen und technischer Ausführungsbestimmungen zur Auszahlung der künftigen Mittel aus den einzelnen Fonds (wie etwa der Strukturfondsverordnung) unter Federführung der jeweiligen Fachräte und –ausschüsse des Europäischen Parlaments (EP).

Politisch bedeutsamer sind die parallel laufenden Verhandlungen über die so genannte „Verhandlungsbox“, die erstmals im März 2012 von der dänischen Ratspräsidentschaft vorgelegt wurde. Dieses Dokument umfasst die Festlegungen auf den Gesamtumfang des Finanzrahmens, wie auch die Festlegung der wichtigsten Stellschrauben für die Mittelverteilung unter den Mitgliedstaaten, wie etwa in der Agrar- und der Strukturpolitik. Sie ist Grundlage für einen durch die Staats- und Regierungschefs zu findenden Kompromiss.

Auch wenn mit der Verhandlungsbox eine Grundlage für eine Gesamteinigung vorliegt, kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Mitgliedstaaten angesichts der Kürze der noch verbleibenden Zeit erstaunlich weit von einem Kompromiss entfernt sind. Um die Auszahlung von Geldern aus den neuen Programmen Anfang 2014 nicht zu gefährden, scheint eine Einigung unter den Mitgliedstaaten noch im Jahr 2012 unerlässlich. Erst danach können die Verhandlungen mit dem EP – dem eigentlich gleichberechtigten Partner in diesen Verhandlungen – beginnen. Und wiederum erst nach einem Kompromiss mit diesem können die Verhandlungen über die einzelnen Verordnungen für die Programme abgeschlossen werden. Da aber die regulären Europäischen Räte im Oktober und Dezember absehbar vollständig vom Euro-Thema dominiert sein werden und man diese Debatte strikt von den MFR-Verhandlungen trennen wollte, setzte die zyprische Ratspräsidentschaft für den 22./23. November einen Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs zur MFR-Thematik an. Noch zur Zeit der Erstellung dieses Beitrags enthält die Verhandlungsbox faktisch keinerlei Festlegungen auf konkrete Eckwerte für wesentliche Politiken. Dies gilt sowohl für die Gesamthöhe der einzelnen Ausgabenbereiche wie auch für die Verteilung der Gelder auf die Mitgliedstaaten in den zentralen distributiven Politiken wie der Agrar- oder Strukturpolitik. Auch hinsichtlich einer Reform der Finanzierungsseite – etwa der Verwendung von Einnahmen aus einer Finanztransaktionssteuer für den EU-Haushalt – zählt die Verhandlungsbox lediglich sämtliche von Kommission und Mitgliedstaaten ins Spiel gebrachte Optionen auf, inklusive der, alles beim Alten zu belassen.

So stehen sich kurz vor dem erhofften Verhandlungsabschluss die Positionen zur Gesamthöhe des Finanzrahmens im Vergleich zum Verhandlungsbeginn vor über einem Jahr unverändert gegenüber:

Tabelle 3: Positionen zum Umfang des MFR 2014-2020

Verhandlungsposition	MFR-Volumen
Kommissionsvorschlag, von Nettoempfängern und EP unterstützt	1.033 Mrd.
Kommissionsvorschlag inkl. aller ausgelagerten Fonds	1.092 Mrd.
Szenario Nicht-Einigung	1.025 Mrd.
Deutsche Position, 1% EU-BNE	960 Mrd.
Britische Position, „Reales Einfrieren Haushalt 2011“	886 Mrd.

Anm.: Beträge in Verpflichtungsermächtigungen und festen Euro-Preisen 2011.

Bei dieser Übersicht ist zu berücksichtigen, dass die Nettozahler die teils vollständige Re-Integration der 58 Mrd. Euro in den Finanzrahmen fordern, die die Kommission auszulagern gedenkt bzw. die sich heute schon außerhalb des Rahmens befinden (etwa der Europäische Entwicklungsfonds). Somit liegt etwa die deutsche Verhandlungsposition tatsächlich rund 130 Mrd. Euro unterhalb des Kommissionsvorschlags.

Sowohl Nettozahler wie Nettoempfänger stehen unter einem hohen Einigungsdruck – nicht allein aus übergeordneten europapolitischen Motiven. Zum einen hält der Vertrag von Lissabon für die Nettozahler eine unangenehme Botschaft bereit. Bei Nicht-Einigung wird die Obergrenze des alten Finanzrahmens samt Inflationsausgleich⁴ fortgeschrieben, was einem Ausgabenvolumen in der Nähe des Kommissionsvorschlags entspräche. Zum anderen können sich Nettoempfänger und EP auf diese Regelung effektiv nicht verlassen, da eine starke Nettozahler-Koalition die Einigung auf die jährlichen Haushalte blockieren oder diese zusammenstreichen könnte. Zudem könnte eine solche Koalition die Verabschiedung der Verordnungen über die Ausgabenprogramme blockieren.

Auch wenn das Nicht-Einigungsszenario für beide Seiten unbequem ist, gibt es dennoch gute Gründe, warum eine Einigung im November 2012 scheitern könnte: Wie schon im Juni 2005, als ein EU-Gipfel über die MFR-Frage platzte, dürfte insbesondere der britische Premierminister unter großem innenpolitischen Druck stehen, zumindest einmal sein Veto gegen eine Einigung einzulegen. Die nationalen Parlamente haben hier außerdem einen starken Hebel, da es voraussichtlich zu Änderungen am Eigenmittelbeschluss kommen wird und dieser von allen nationalen Parlamenten ratifiziert werden muss. Sollte der Gipfel im November scheitern, wäre nicht mehr mit einer Einigung vor März 2013 zu rechnen, was wiederum ein pünktliches Anlaufen der neuen Programme in Frage stellte.

Die Fiskalunion und der EU-Haushalt

Im letzten Jahr wurde an dieser Stelle die Missachtung der makroökonomischen Rolle des EU-Haushalts beklagt. In der Zwischenzeit hat die Debatte über die Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) deutlich an Fahrt aufgenommen und spätestens seit dem ersten so genannten Quadriga-Bericht vom Juni 2012⁵ hat das Stichwort „Fiskalunion“ als einer von vier Bausteinen für die zukünftige Architektur der WWU Eingang in die europäische Debatte gefunden. Im September präziserte Herman van Rompuy die Überlegungen, indem er unter anderem die Einrichtung eines Eurozonen-Haushalts nahelegte.⁶ Dies verwundert insofern, als dass gleichzeitig ein Finanzrahmen über eine Billion Euro verhandelt wird, dem jedwede makroökonomische Leitlinie fehlt und der droht, die Fehler der Vergangenheit zu wiederholen.

4 Letzteres ergibt sich aus dem Wortlaut des Artikels 312, Absatz 4 AEUV im Zusammenhang mit den Bestimmungen des aktuellen Finanzrahmens.

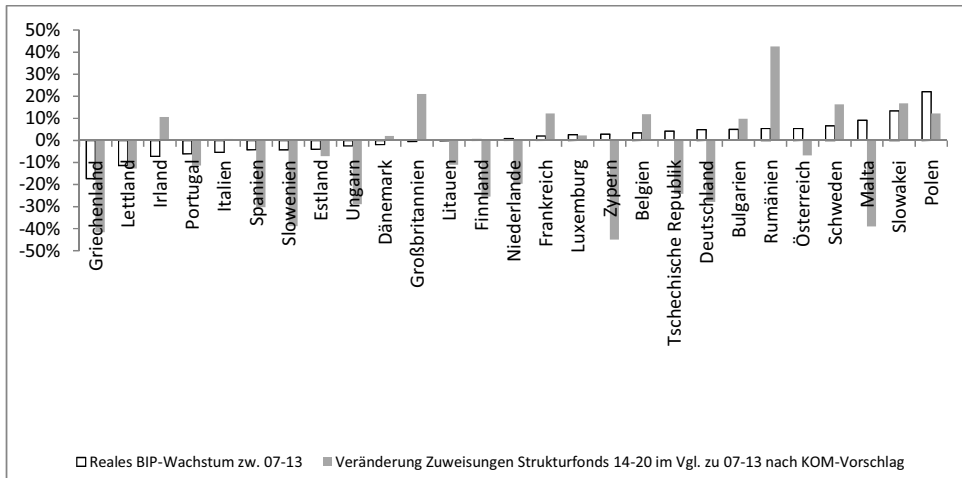
5 Bericht der Präsidenten des Europäischen Rats, der Kommission, der Eurogruppe und der EZB, abrufbar hier: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131201.pdf

6 „Issues Paper on completing the Economic and Monetary Union“, abrufbar hier: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132413.pdf

Die Vorschläge zum MFR 2014-2020: Fortsetzung extremer Prozyklizität und Fehlsubventionierung?

Wie im letzten Band geschildert, lässt sich für die Vergangenheit ein stark prozyklischer Einsatz der Strukturfondsmittel zeigen, d.h. die Mitgliedstaaten, die am stärksten und fast immer über ihrem Potential wuchsen, waren die größten Mittelempfänger der Strukturfonds. Es ist eine Eigentümlichkeit der MFR-Verhandlungen, dass für die Öffentlichkeit die Verteilungswirkungen der diskutierten Optionen nicht sichtbar sind, da hierfür recht komplexe Rechenmodelle benötigt werden und die Kommission die Auswirkungen ihrer Vorschläge zum MFR nicht veröffentlicht. Die folgende Grafik ordnet die EU-Mitgliedstaaten nach ihrem Wirtschaftswachstum in der Periode des aktuellen Finanzrahmens 2007-2013. Schlusslicht ist Griechenland mit einem Wohlstandsverlust von real 17%, an der Spitze steht Polen mit einem Zugewinn von 22%. Dem gegenübergestellt werden die Veränderungen der Zuweisungen von Mitteln aus der Strukturpolitik für die Jahre 2014-2020 gegenüber der Periode 2007-2013. Grundlage sind eigene Berechnungen auf Basis der von der Kommission vorgeschlagenen Formeln für die Verteilung der Gelder.

Schaubild 1: BIP-Wachstum und Zuweisungen aus der Kohäsionspolitik im Vergleich



Quelle: BIP: EU-COM AMECO-Database, Zuweisungen Strukturfonds: Eigene Berechnungen, Rückflüsse in konstanten Preisen von 2011.

Bei Umsetzung des Kommissionsvorschlags für die Kohäsionspolitik würde allein Griechenland über 40% weniger Strukturfondsmittel erhalten als in der Periode 2007-2013 und somit einen Verlust von 8,7 Mrd. Euro erleiden. Ein ähnliches Bild ergibt sich für Spanien, Portugal, Slowenien und Zypern, deren Verluste sich zusammen auf weitere 14,5 Mrd. Euro summieren. Aber auch die außerhalb der Eurozone von der Krise schwer getroffenen Staaten des Baltikums sowie Ungarn sind Verlierer des Kommissionsvorschlags. Spiegelbildlich erwarten Zuwächse ausgerechnet die Staaten mit der besten Wirtschaftsentwicklung. Insbesondere profitiert Polen, das bereits heute mit 69 Mrd. Euro größter Mittelempfänger ist und das nun mit 77,5 Mrd. Euro noch einmal deutlich mehr Mittel erhielte.

Schon aus einer Kohäsionslogik heraus⁷ ist eine solche Verteilung widersinnig, da sie ganz offensichtlich dem Bedürfnigkeitsprinzip zuwiderläuft. Geradezu absurd wird sie aber, wenn an anderer Stelle gleichzeitig mühsam Wachstumspakte für kriselnde Eurostaaten geschmiedet werden und ein Fehlen an Investitionsmitteln konstatiert wird. Zudem sind die makroökonomischen Nebenwirkungen auch bei den Profiteuren der Kohäsionszuweisungen zu hinterfragen. Die großen Mittelempfänger der Vergangenheit sind die Krisenstaaten von heute. Es ist weiterhin zu fragen, inwieweit die Strukturfondsmittel hierzu beigetragen haben und in der Zukunft beitragen könnten.

Komplettiert wird dieses Bild, wenn zudem die vorgeschlagenen Änderungen bei der Agrarpolitik herangezogen werden: Die Kommission schlägt hier eine teilweise Angleichung der in ihrer Höhe bisher extrem ungleichen Flächenprämien vor. Hierdurch würden vor allem die „neuen“ Mitgliedstaaten profitieren. Für ein Land wie Litauen bedeutet dieser Vorschlag etwa, dass die Direktzahlungen um ziemlich genau den Betrag erhöht werden, der bei den Strukturfondsmitteln gekürzt wird. Auch einem glühenden Verfechter der Gemeinsamen Agrarpolitik wird verschlossen bleiben, welche Wachstumsstrategie unterstützt werden soll, wenn einem von der Finanzkrise schwer getroffenen Land Investitionsmittel gekürzt und gleichzeitig Transferzahlungen an Landwirte erhöht werden.

Eine weitere fragwürdige Verteilungswirkung hat die von der Kommission vorgeschlagene Einführung eines sog. „Zwischenziels“, von dem Regionen zwischen 75% und 90% des EU-Durchschnitts-BIPs profitieren sollen. Dies führt zu deutlichen Mittelzuwächsen für Großbritannien, Frankreich und Belgien. Nicht nur, dass diese Länder allesamt einen Lebensstandard über dem EU-Schnitt aufweisen – von Kohäsion hier also nicht gesprochen werden kann. Dies führt auch dazu, dass Regionen, die bisher mit geringen Fördersummen auskamen, erstmals in den Genuss höherer Fördersummen kommen würden, ohne dass dies jemals Verhandlungsposition dieser Regionen oder deren Länder gewesen wäre.

Die Debatte um einen möglichen Eurozonen-Haushalt verdeckt, dass die Kommission einen MFR-Vorschlag vorgelegt hat, der in seiner Verteilungswirkung geradezu aus der Welt gefallen wirkt und dass eine Debatte um die Verteilung von über 300 Mrd. Euro Strukturfondsmitteln auf dem Hintergrund der aktuellen Krise oberste Priorität haben müsste.

Umfassende makroökonomische Konditionalität und „better spending“: Ein großer Schritt nach vorn

Der 13. März 2012 war ein historischer Tag im Hinblick auf die wirtschaftspolitische Koordinierung der Europäischen Union. Zum ersten Mal beschloss der Rat finanzielle Sanktionen aufgrund fortwährender Verstöße gegen den Stabilitätspakt und verfügte, Ungarn eine halbe Milliarde Euro an Kohäsionsfondsmitteln zu sperren. Die ungarische Regierung reagierte umgehend, so dass diese Sperre bereits im Mai wieder aufgehoben werden konnte. Dennoch war diese Maßnahme ein wichtiges Signal, dass die Kommission es zukünftig ernst meint, mit der Verzahnung der Instrumente zur wirtschaftspolitischen Koordinierung mit dem EU-Haushalt.

7 Gemäß Artikel 3, Absatz 3 EUV: „Sie [die Union] fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“

Unter der Überschrift „better spending“ haben sich mehrere Mitgliedstaaten – hierunter alle großen Nettozahler – zusammengeschlossen, um die Kommission in ihrem Bemühen zu unterstützen, im Zuge der MFR-Verhandlungen eine umfassende makroökonomische Konditionalität zu verankern. Geplant ist, sämtliche Ausgaben aus den Strukturfonds, aus dem Fonds für ländliche Entwicklung und den Fischereifonds in das System einzubeziehen und eine enge Verzahnung dieser Fonds mit dem Defizitverfahren sowie dem neuen makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren herzustellen.

Hierbei ist ein zweistufiger Ansatz vorgesehen:

- *Re-Programmierung*: Liegt ein übermäßiges Defizit oder ein makroökonomisches Ungleichgewicht vor, soll die Kommission eine Umwidmung von EU-Geldern einfordern können. Durch diese Umwidmung soll sichergestellt werden, dass die Gelder im Einklang verwendet werden mit den Politikempfehlungen, die der Mitgliedstaat im Defizit- oder Ungleichgewichtsverfahren erhalten hat. So könnte die Kommission beispielsweise erreichen, dass Mittel aus Verkehrsinfrastrukturprojekten in Umschulungsprojekte umgelenkt werden. Sollte ein Mitgliedstaat dieser Aufforderung nicht nachkommen, sollen die Mittel gesperrt werden können.
- *Sperrung von EU-Mitteln*: Einem Mitgliedstaat, gegen den bereits ein Defizit- oder makroökonomisches Ungleichgewichtsverfahren eröffnet ist und der den Politikempfehlungen des Rates nicht nachkommt, sollen Mittel künftig automatisch und ohne politischen Entscheidungsspielraum gesperrt werden.

Sollte sich die Kommission mit diesen Vorstellungen in den MFR-Verhandlungen durchsetzen und die Verfahren in der Folge konsequent anwenden, wäre dies tatsächlich ein Meilenstein für die Verbesserung der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU. Anders als die vorgesehenen Bußgelder im Defizitverfahren, würden Mittelsperrungen sehr frühzeitig greifen und könnten somit rechtzeitig eine Lenkungswirkung entfalten. Die Einbeziehung des Ungleichgewichtsverfahrens weitet zudem den Blick über die reine Fiskalpolitik hinaus und unterstreicht die Ernsthaftigkeit des Versuchs, Lehren aus der Eurokrise zu ziehen.

Industriepolitik

Jürgen Turek

Angesichts der dynamischen industriellen Entwicklung in den BRICS-Staaten¹ und des anhaltenden Wettbewerbsdrucks mit Blick auf die USA und Japan, ist die industrielle Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen und Länder bedeutend und verpflichtend zugleich für jede politische Gestaltungsmacht auf dem alten Kontinent. Dies bezieht sich auch auf die Europäische Union, die mit Art. 173 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) die politische Verpflichtung hat, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu verbessern und so sicherzustellen, dass die Industrie ein entscheidender Faktor für ein nachhaltiges Wachstum und eine hohe Beschäftigungsquote bleibt.

Dabei ist die Industriepolitik horizontaler Natur. Sie soll nach Art. 173 AEUV folgendes leisten: strukturelle Anpassungsfähigkeit der Industrie; Begünstigung des Umfelds von kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs); Förderung der Rahmenbedingungen für die Kooperation von Unternehmen; Unterstützungen in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung.² Die Industriepolitik ist dabei mit einer Vielzahl von anderen EU-Politikfeldern verknüpft, die zur Erreichung dieser Ziele beitragen sollen. Dies sind die Bereiche Binnenmarkt und Handel, Wettbewerb-, Sozial- und Beschäftigungspolitik, Verbraucherschutz, Gesundheit und Umweltschutz sowie Forschung und Technologie. Im Laufe der 2000er Jahre hatte die Europäische Kommission diese Bereiche in einem integrativen Konzept verbunden, um so den Herausforderungen der Globalisierung und des Klimawandels gerecht zu werden. Besonders innovative und wertschöpfungsintensive Produkte und Dienstleistungen sind wichtig, da die konkurrierenden Unternehmen sowohl in Amerika und Japan als auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern starke Fähigkeiten in Entwicklung, Produktion und Export von solchen Produkten oder Dienstleistungen haben oder zunehmend bekommen. Die Bürokratien und Regulierungsinstanzen aller Staaten und Regionen fördern wertschöpfungsintensive Industrien durch industriepolitische Initiativen. Sie haben einen standort-, sektor- oder wettbewerbspolitischen Charakter. Dies macht die Sensibilitäten der EU für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und hier insbesondere des hochtechnologischen Sektors aus. Beispiele sind Weltraumtechnologien, Software, Logistik und Mobilität, Energietechnologien oder Bio- und Gentechnologien, Informations- und Kommunikationstechnologien, Maschinen- und Fahrzeugbau sowie Forschung und technologische Entwicklung (FTE). Herausragende Akteure in der industriellen Aufholjagd sind zweifelsohne nach wie vor China und Indien.³

Einbettung in die Wachstums- und Innovationsstrategie der EU-Kommission

Die europäische Industriepolitik ist mit dieser breiten Ausstrahlung Teil der Strategie „Europa 2020“. Sie hat die farblose Lissabon-Strategie für Wachstum, Beschäftigung und Wett-

1 Das sind Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

2 Vgl. Stela Nenova/Dorthe Host Sarup: Allgemeine Grundsätze der Industriepolitik der EU, unter www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_4.8.1.pdf.

3 Vgl. Karl Pilny: Tanz der Riesen. Indien und China prägen die Welt, Frankfurt/Main 2006.

bewerbsfähigkeit aus dem Jahr 2000 ersetzt. Obwohl die Industriepolitik zum größten Teil nicht auf EU-Ebene ausgeführt wird, ist die Industrie ein wichtiger Bestandteil der Wachstumsstrategie der EU. Sie soll dazu beitragen, dass Europa weltweit eine Wirtschaftsmacht bleibt. Dies hat die Kommission im Zeitverlauf strategisch reflektiert und kommuniziert. Die Mitteilung „Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“ von 2010 sollte dazu beitragen, Wachstum und Beschäftigung anzukurbeln, indem die EU eine starke, diversifizierte und wettbewerbsfähige industrielle Basis behält. Mit der darauf folgenden Mitteilung „Industriepolitik: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit“ vom 14. Oktober 2011 forderte sie Strukturreformen sowie kohärente und abgestimmte politische Maßnahmen in den Mitgliedstaaten, um die Wettbewerbsfähigkeit von Wirtschaft und Industrie in der EU zu stärken und nachhaltiges Wachstum zu generieren.

Mit ihrer Mitteilung „An die Zukunft denken: Entwicklung einer gemeinsamen EU-Strategie für Schlüsseltechnologien“ von 2011 betonte die EU Kommission die zentrale Bedeutung von hochtechnologischen Innovationen für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie. Sie setzte eine hochrangige Sachverständigengruppe zur Erarbeitung einer solchen Strategie ein, die der Kommission im Juni 2011 ihren abschließenden Bericht vorstellte. Auf dieser Grundlage hat die Kommission unter dem Titel „Eine europäische Strategie für Schlüsseltechnologien – Eine Brücke zu Wachstum und Beschäftigung“ am 26. Juni 2012 eine Mitteilung zur Rolle der Schlüsseltechnologien (Key Enabling Technologies/KET) veröffentlicht. Schlüsseltechnologien sind wissensintensive Industrien, auf denen wiederum andere Technologien aufbauen. Sie werden als wesentlich für die wirtschaftliche Selbstbehauptung auf dem Weltmarkt angesehen. Als solche Schlüsseltechnologien wurden Nanotechnologie, Mikro- und Nanoelektronik einschließlich Halbleiter, Biotechnologie, Photonik, Werkstoffe sowie fortgeschrittene Fertigung und Verarbeitung identifiziert. Die Mitteilung analysiert die systemische Bedeutung der KET und ihr Potential für die wirtschaftliche Entwicklung Europas, und schlägt ein integriertes Konzept mit Finanzierungs- und Unterstützungsmöglichkeiten vor, das für die KET jedes Jahr 1 Mrd. Euro zur Verfügung stellt. Mit Blick auf das kommende EU-Forschungsprogramm Horizon 2020 (2014-2020) weist die Mitteilung auf die ca. 6,7 Mrd. Euro hin, die für die KET vorgesehen sind. In dem Programmteil „Führende Rolle bei grundlegenden und industriellen Technologien“ (Leadership in Enabling and Industrial Technologies/LEIT) kann die Durchführung marktnaher Innovationsprojekte einschließlich größerer Pilotanlagen und Demonstrationsprojekten durchgeführt werden. Agenda-setting und inhaltliche Vorgaben für die innovationsorientierten Projekte sollen dabei den jeweiligen Industrieunternehmen und -plattformen vorbehalten sein, die, abgestimmt mit den Projekten des European Institute of Innovation and Technology (EIT), ein mehrjähriges Arbeitsprogramm für übergreifende KET-Aktivitäten erarbeiten werden.⁴

Industriepolitik für Energieeffizienz, Ressourcen und Infrastruktur

Die Bereiche Energie und Klima, Ressourcen und Infrastruktur waren die Highlights europäischer Industriepolitik 2011.⁵ Entsprechend der Leitinitiative 2020 für ein ressourcenschonendes Europa wurde ein Fahrplan formuliert, der zusammen mit dem Energieeffizienzplan den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen, CO₂-armen Wirtschaft bis 2050

4 Vgl. Kooperationsstelle EU der Wissenschaftsorganisationen vom 29.6.2012 unter http://www.kowi.de/desktopdefault.aspx/tabid-36/218_read-2102.

5 Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union, Brüssel 2012, S. 39ff.

realisieren soll. Vorgesehen ist eine Verringerung der Emissionen – ausschließlich durch interne Maßnahmen – um 40% unter den Wert von 1990 bis 2030, 60% bis 2040 und 80% bis 2050. Der Fahrplan soll die EU in die Lage versetzen, ihre Führungsposition im globalen Bemühen um eine CO₂-arme Zukunft durch Stärkung ihrer Energiesicherheit sowie Anregung technischer Innovationen, wirtschaftlichen Wachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen zu sichern. Die Analyse der Kommission zeigt nach eigenem Bekunden auf, dass die erforderlichen zusätzlichen Investitionen weitgehend oder vollständig durch Einsparungen beim Energieimport ausgeglichen werden könnten. Der im Dezember 2011 veröffentlichte Energiefahrplan 2050 ist der neue langfristige Rahmen für die Verwirklichung einer Wirtschaft mit geringem CO₂-Ausstoß bis 2050. Dies geht einher mit einem Elektrizitätssektor ohne CO₂-Emissionen. Die Elektrifizierung des Straßenverkehrs soll dabei ebenfalls umfangreiche Vorteile mit sich bringen, wobei zusätzlich auch das Emissionshandelssystem überarbeitet werden soll. Ein entscheidender Faktor für die europäische Wettbewerbsfähigkeit sind darüber hinaus der Zugang zu ‚kritischen Rohstoffen‘ (wie etwa seltene Erden) sowie gemeinsame Normen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit.

Die Roh- und Grundstoffmärkte sind preislich volatil und unberechenbar; Rohstoffe sind für die EU-Wirtschaft und insbesondere für die Entwicklung moderner, umweltfreundlicher Technologien unerlässlich. Preisfluktuationen sind oft das Ergebnis protektionistischer Maßnahmen, heizen die Inflation an und führen zu Verzerrungen auf den globalen Rohstoffmärkten. Dies beeinträchtigt zahlreiche Wirtschaftssektoren in Europa. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen entwickelte die Kommission im Februar 2011 ein integriertes strategisches Konzept für Rohstoffe. Darin schlägt sie Maßnahmen zur Verbesserung und der Regulierung, des Funktionierens und der Transparenz der Finanz- und Rohstoffmärkte vor.

Mitentscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit Europas ist die raschere Entwicklung gemeinsamer Industrienormen, die zu Kosteneinsparungen und Vorteilen für Unternehmer und Verbraucher in gleicher Weise führen werden. Im Hinblick auf dieses Ziel schlug die Kommission eine Reihe von Maßnahmen zur rascheren Entwicklung neuer Normen vor. Hier sollen mehr internationale Normungen in den Wirtschaftssektoren greifen, in denen europäische Unternehmen führend sind. In den wichtigen Informations- und Kommunikationstechnologien etwa soll ein besserer Weg zur Anerkennung von Normen gefunden werden. Und schließlich strebt die Europäische Kommission eine stärkere Mithilfe von solchen Organisationen an, die betroffene Verbraucher vertreten. Zusätzlich sucht sie die Kooperation von kleinen und mittleren Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen.

Wettbewerb versus Protektionismus

Industriepolitik der Europäischen Kommission soll der Förderung einer ressourceneffizienten, umweltfreundlichen und wettbewerbsfähigen Wirtschaft dienen. Im Gegensatz zu herkömmlichen Industriezweigen mit geringer oder mittlerer High-Tech-Intensität setzt die Barroso-Kommission auf hochtechnologische Industrien. Dies kommt unter anderem in den Bereichen der Forschungs- und Technologiepolitik bzw. Raumfahrtspolitik der EU deutlich zum Ausdruck. Neben der klaren Orientierung an innovativen und hochtechnologischen Produkten und Dienstleistungen sind für die europäische Wirtschaft die weitere Vereinfachung von grenzüberschreitenden Aktivitäten sowie einheitliche Normen als sektorenübergreifende Industriepolitik genauso wichtig wie eine beharrliche Kohäsions- und Regionalpolitik. Dies zeigt sich etwa in den aktuellen Bemühungen um eine konsolidierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage, um so für grenzübergreifend tätige Unternehmen die Möglichkeit zu eröffnen, für ihre Tätigkeit in der EU eine einzige konso-

lierte Steuererklärung bei nur einer Behörde abgeben zu können. Ein anderes sehr wichtiges Instrument ist das ‚Normungspaket‘ vom 1. Juni 2011 der Europäischen Kommission, das helfen wird, gesetzliche Produkthanforderungen zu erfüllen und die Interoperabilität bzw. Kompatibilität zwischen verschiedenen Produkten herzustellen. Normen beschleunigen den Wissenstransfer unter Produzenten, senken Produktionskosten durch Skalenerträge, verringern Informationsasymmetrien zwischen der Angebots- und Nachfrageseite, fördern die Markttransparenz neuer Produkte und erhöhen somit die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Nutzer.⁶ Normen sind also kleine Gehilfen mit großer Wirkung.

Angesichts der Wahrnehmung, dass in der Weltwirtschaft nationaler oder regionaler Protektionismus, geschäftlich ‚harte Bandagen‘ und Industriespionage oder Produktpiraterie keineswegs verschwunden sind, stellt sich in Europa die immer wiederkehrende Frage des Verhältnisses von Markt und Strategie, von Wettbewerb und Schutz. Die Frage bleibt, wer die Gewinner des Marktes kürt – der Markt selbst oder die Politik, und wie sich dies in der Weltwirtschaft verhält.⁷ Wieder und wieder flackert der Konflikt zwischen Marktliberalismus und Protektionismus auf, der im Ringen um Klimaschutz oder faire Arbeitsbedingungen in den Entwicklungsländern weitere Nahrung erhält.

Der industriepolitische Ansatz der zweiten Barroso-Kommission bekennt sich zum Markt, verfolgt aber Idee und Chancen eines langfristigen hochtechnologieaffinen Entwicklungspfads. Strategisch folgerichtig konzentriert er sich auf wertschöpfungsintensive und zukunftsfähige Unternehmen und meint damit nicht nur die Struktur der Großindustrie in Europa. Jenseits der großen börsennotierten Unternehmen dominiert in Europa und insbesondere in Deutschland vielerorts ein wettbewerbsfähiger Mittelstand, der hochtechnologische Nischen besetzt und spezialisierte Produkte und Dienstleistungen anbietet. Im Konzert der breit angelegten Strategie 2020 erscheint ein Ansatz gut, der auch solche, oftmals versteckt wirkende ‚Hidden Champions‘ wie Großunternehmen fördert und – von Fall zu Fall – auch hegt und pflegt. So halten Wirtschaftsbindnisse wie die NAFTA oder ASEAN die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen und ihre Wirtschaftskreisläufe gut ‚geölt‘ in Gang, und ein Land wie China sucht durch langfristige Verträge mit den Entwicklungsländern nachhaltige Wettbewerbsvorteile oder den exklusiven Zugriff auf strategische Rohstoffe. Auch Brasilien trägt mit Blick auf Aufträge und die Wettbewerbsfähigkeit seiner Industrie keine Glatzehandschuhe. So verfolgt die brasilianische Regierung seit Mitte des Jahres 2012 die industriepolitische Strategie, Importe aus dem Ausland durch heimische Produktion zu substituieren. Bei Einkäufen des Staates müssen brasilianische Produkte bis zu einem Maximum von 25 Prozent Mehrkosten gegenüber vergleichbaren Konkurrenzprodukten bevorzugt werden.⁸ Damit versucht sie protektionistisch die regionale Industrieproduktion zu stimulieren und zeigt gut auf, wie regionale Industriepolitik die Interessen der Wirtschaft im eigenen Lande temporär zu fördern vermag. Vor diesem Hintergrund bewegt sich auch die europäische Industriepolitik mit Blick auf ‚Europa 2020‘ im Koordinatensystem zwischen Markt und Plan, zwischen Schutz und Wettbewerb, so wie es sich exemplarisch vielleicht im Falle der erfolgreichen Airbusindustrie in Europa am deutlichsten gezeigt hat.⁹

6 Vgl. Armin Kummer: Industriepolitik, in: Weidenfeld, Werner/ Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der europäischen Integration Baden-Baden 2011, S. 179.

7 Vgl. ebd.

8 Vgl. <http://www.brasilnews.de/brasilien-regionale-produktion-senkt-steuern-fur-industrie-16250>.

9 Vgl. Pascal Henning: Der Fall EADS: Der Airbus: Beleg für den Erfolg der europäischen Industriepolitik?, München/ Ravensburg 2011.

Kulturpolitik

Otto W. Singer

Die ökonomischen Verwerfungen der letzten Jahren haben das Regieren in Europa nachhaltig verändert. Dies zeigt sich nicht nur in den Bereichen der wirtschaftspolitischen Steuerung und der öffentlichen Finanzen, auch das bislang eher ökonomieferne Politikfeld der Kulturpolitik ist inzwischen unter erheblichen Veränderungsdruck geraten. Besonders deutlich offenbaren dies die jüngeren konzeptionellen Entwürfe der EU-Kommission, währenddessen die Debatten im Rat und die Programmatik der jeweiligen Präsidentschaften von längerfristigen Kontinuitäten, aber auch von länderspezifischen Problemwahrnehmungen geprägt werden. Die Tendenz zur ökonomischen Indienstnahme der Kultur ist jedenfalls ungebrochen. So wird im 18-Monats-Programm der Vorsitze Polen, Dänemark und Zypern vor allem danach gefragt, „wie der Beitrag des Kulturbereichs zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 maximiert werden kann“ (Rats-Dokument 11447/11).¹ Gleichzeitig werden in den jeweiligen Vorsitzprogrammen spezifische Prioritäten gesetzt. Während etwa die polnische Ratspräsidentschaft ihren Schwerpunkt vor allem in der Stärkung kultureller Kompetenzen und der Kreativität sah,² betont das Programm der dänischen Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2012 insbesondere die Rolle der kultureller Vielfalt sowie die Förderung des interkulturellen Dialogs und der interkulturellen Kreativität.³ Mit der am 1. Juli 2012 beginnenden Präsidentschaft Zyperns wird die Dreierpräsidentschaft Polen-Dänemark-Zypern abgeschlossen.

Projekte im Rahmen des Arbeitsplans für Kultur

Der übergreifende Rahmen der Präsidentschaften ist der Arbeitsplan des Rates für die Jahre 2011 bis 2014 (2010/C 325/01), der die Agenda für Kultur konkretisiert und zugleich auf den Ergebnissen des vorangegangenen Arbeitsplans der Jahre 2008-2010 aufbaut. Die Umsetzung erfolgt mittels Arbeitsgruppen, die nach der Methode der offenen Koordinierung (OMK) eingerichtet worden sind, sowie durch zu erstellende Expertenberichte, Internetplattformen und Handbücher.⁴ Ein abschließender Evaluierungsbericht ist – nach einer Halbzeitüberprüfung – für das Frühjahr 2014 vorgesehen. Ökonomische Aspekte spielen dabei eine zentrale Rolle. So soll etwa das Potenzial der Kreativbranchen für die Dynamisierung von Wachstum und Innovationsfähigkeit der Wirtschaft besser genutzt werden.⁵ Verdeutlicht wird diese Zielsetzung etwa in der Gründung der Europäischen Allianz der

1 Dies ist nur ein Element zahlreicher von der Kommission vorgeschlagener Initiativen zur Stärkung der Wirtschaftskraft der Europäischen Union (ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm).

2 Das Programm der polnischen Ratspräsidentschaft ist abrufbar unter <http://pl2011.eu/de>.

3 Das Programm der dänischen Ratspräsidentschaft ist abrufbar unter <http://eu2012.dk/de>.

4 Einzelne Dokumente finden sich in der Datenbank des European Expert Network on Culture (EENC) unter www.eenc.info.

5 Vgl. dazu auch die Schlussfolgerungen des Rates zum Beitrag der Kultur zur Umsetzung der Strategie „Europa 2020“ (2011/C 175/1) sowie die Schlussfolgerungen des Rates zu kulturellen und kreativen Kompetenzen und ihrer Rolle beim Aufbau des intellektuellen Kapitals Europas (2011/C 372/19).

Kreativwirtschaft (European Creative Industries Alliance, ECIA), mit der im Frühjahr 2012 unter Beteiligung der Generaldirektionen Unternehmen und Industrie sowie Bildung und Kultur eine Plattform für die europäische Kreativindustrie geschaffen wurde.⁶ Konkrete Fördermaßnahmen sollen dann im Rahmen der neuen Gemeinschaftsprogramme – dies betrifft auch kulturbezogene Instrumente anderer Politikbereiche – erfolgen. Jedoch fehlen noch immer Statistiken, die den Beitrag des Kreativsektors zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Europas zuverlässig und international vergleichend belegen können.⁷

Daneben wurde die bereits im November 2008 vom Rat beschlossene und von der Kommission im März 2010 vorgelegte Maßnahme für ein Europäisches Kulturerbe-Siegel zum Jahresende 2011 abschließend beraten (2011/L 303/01). Mit dem Siegel werden Stätten ausgezeichnet, die symbolisch und beispielhaft für die europäische Einigung sowie für die Ideale und die Geschichte Europas und der Union stehen. Künftig kann jeder der 27 EU-Mitgliedstaaten alle zwei Jahre bis zu zwei Stätten für das Kulturerbe-Siegel vorschlagen. Eine europäische Jury aus 13 unabhängigen Experten wird die Vorschläge prüfen und jeweils maximal eine Stätte pro Mitgliedstaat auswählen. Die endgültige Zuerkennung erfolgt durch die Europäische Kommission. Ein wichtiges Thema ist in diesem Zusammenhang die Digitalisierung des kulturellen Erbes. Angestrebt werden gemeinsame Lizenzierungen für vergriffene Werke sowie die Ermittlung und der bessere Zugang zu „verwaisten Werken“. Die Kommission beabsichtigt, Verbrauchern und kommerziellen Nutzern wissensbasierte Produkte und Informationen – auch mithilfe der Online-Bibliothek *europa.eu* – einfacher zugänglich zu machen. Die Kommission hat im Oktober 2011 eine Empfehlung zur Digitalisierung und Online-Zugänglichkeit kulturellen Materials und dessen digitaler Bewahrung veröffentlicht (2011/L 283/39, 29.10.11). Die daraus erfolgenden Maßnahmen – im Rat befürwortet am 10. Mai 2012⁸ – sollen zugleich zur Umsetzung der übergeordneten EU-Leitinitiative Digitale Agenda für Europa beitragen.⁹ Erwartet werden verstärkte Anstrengungen beim weiteren Aufbau von *Europeana*, insbesondere bei der Förderung von Qualitätsstandards und technischen Standards für die in der digitalen Bibliothek eingestellten Inhalte.¹⁰

Beratung über das künftige Rahmenprogramm „Kreatives Europa“

Bereits im letzten Berichtszeitraum setzte eine intensive Debatte über die Zukunft der Gemeinschaftsprogramme ein.¹¹ Die Konturen der künftigen Struktur der Kulturförderung

6 Das Projekt ist Teil des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (ec.europa.eu/cip/index_de.htm).

7 Eine konzeptionelle Grundlage hierzu soll der – bislang nur als Entwurf vorliegende – Schlussbericht des Eurostat-Projekts „ESSnet Culture“ liefern; außerdem hat Eurostat im Jahr 2011 das Taschenbuch „Cultural Statistics“ veröffentlicht, in dem Daten und Fakten zur Kulturwirtschaft und zu kulturellen Aktivitäten in der EU zusammengetragen werden.

8 Vgl. die Schlussfolgerungen zur Digitalisierung und Online-Zugänglichkeit von kulturellem Material und zu dessen digitaler Bewahrung (Ratsdokument 8832/12). Bereits am 28. November 2011 verabschiedete der Rat Schlussfolgerungen zum Schutz der Kinder in der digitalen Welt (2011/C 372/15) als Reaktion auf einen Kommissionsbericht (KOM/2011/ 556). Hinzu kommt die Entschließung des EU-Parlaments „Das europäische Kino im digitalen Zeitalter“ vom 16. November 2011 (2010/2306(INI)).

9 Vgl. dazu ec.europa.eu/information_society/digital-agenda.

10 Kulturelle Kooperation vor dem Hintergrund des „digital shift“ war auch ein Leitthema des Europäischen Kulturforums, das am 20. und 21. Oktober 2011 in Brüssel stattfand (ec.europa.eu/culture/events/forum-2011_en.htm).

wurden bereits im Jahr 2010 sichtbar, als die Kommission ihren ersten Entwurf für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020 veröffentlichte. Auch die Evaluierung des laufenden Kulturförderprogramms legte eine Neuorientierung nahe.¹² Die Europäische Kommission hat im November 2011 eine Konzeption für ein neues EU-Programm zur Förderung der Kultur-, Film- und Kreativbranche unter der Dachmarke „Kreatives Europa“ für die Laufzeit 2014 – 2020 angenommen. Zentrales Anliegen des neuen Programms ist es, die kulturelle und sprachliche Vielfalt in Europa zu fördern und die Wettbewerbsfähigkeit der Kultur- und Kreativbranche zu stärken. Dazu sollen die Chancen der Digitalisierung und der Globalisierung besser genutzt werden. Das künftige Förderprogramm, ausgestattet mit insgesamt 1,8 Mrd. Euro, führt die bisherigen EU-Programme Kultur (2007-2013), MEDIA (2007-2013) und MEDIA Mundus (2011-2013) zusammen und sieht außerdem ein neues Finanzierungsinstrument für die Kreativwirtschaft vor, das in Form eines Garantiefonds einen vereinfachten Zugang zu Darlehen ermöglichen soll.¹³ Das Programm soll – wie auch das gegenwärtige Förderprogramm – in wesentlichen Teilen von der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA) verwaltet werden. Unter dänischem Vorsitz wurde im ersten Halbjahr 2012 über den Vorschlag der Kommission ausführlich und mit deutlich kritischer Resonanz der kulturpolitischen Interessengruppen verhandelt.¹⁴ Im Vordergrund stand der Einwand, der Kommissions-Vorschlag habe eine zu deutliche wirtschaftliche Ausrichtung, Diskussionsbedarf zeigte sich außerdem bei der Finanzausstattung des Programms. Kritisch gesehen wurde darüber hinaus die vorgesehene Zusammenlegung der bisherigen Cultural Contact Points und Media-Beratungsstellen (Rats-Dokument 9097/12).¹⁵

Perspektiven der EU-Kulturpolitik

Eine endgültige Entscheidung über das Programm „Kreatives Europa“ soll bis Ende 2012 erfolgen. Angesichts der geäußerten Vorbehalte¹⁶ ist bis zur abschließenden Entscheidung von Rat und EU-Parlament mit weiteren Änderungen zu rechnen. Zu erwarten sind dabei parallele Prozesse für die Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014 bis 2020 und die Annahme der rechtlichen Grundlagen der Förderprogramme im Kulturbereich. Dies gilt in gleicher Weise für die vorgesehene Neuausrichtung der EU-Struktur-

11 Vgl. dazu auch den Tätigkeitsbericht 2011, abrufbar unter ec.europa.eu/culture/documents/pdf/programme/activityreport2011.pdf; umfassend dazu auch der erste Bericht auf der Grundlage der UNESCO-Konvention zur Vielfalt kultureller Ausdrucksformen (SWD/2012/129, 23.5.12).

12 Vgl. den Zwischenbericht der Kommission über die Evaluierung der Durchführung des Programms Kultur (KOM/2010/810).

13 Vgl. die Mitteilung der Kommission zu einem neuen Rahmenprogramm für die Kultur- und Kreativbranche für die Jahre 2014-2020 (KOM/2011/786) sowie den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Programms Kreatives Europa (KOM/2011/ 785).

14 Vgl. etwa Culture Action Europe (www.cultureactioneurope.org) oder die Themenausgabe der Zeitschrift „Kulturpolitische Mitteilungen“ (Nr. 136, I/2012: 24ff.).

15 Auf der Tagung des Rats für Bildung, Jugend, Kultur und Sport vom 10. Mai 2012 wurde die vorgeschlagene partielle gemeinsame Ausrichtung zum Verordnungsvorschlag mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet (Rats-Dokument 9362/12).

16 Deutliche Kritik wurde vom deutschen Bundesrat – insbesondere mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip und das Harmonisierungsverbot im Kulturbereich – geäußert (Bundesrats-Drs. 766/11, 10.02.12). Auch der Ausschuss für Kultur- und Medien des Deutschen Bundestags – mit Votum vom 9. Mai 2011 – und die Bundesregierung sehen Nachbesserungsbedarf (Bundestags-Drs. 17/9282, 10.04.12).

fonds, die bereits in der Vergangenheit eine wichtige Rolle für die Kulturförderung spielten,¹⁷ aber auch für die Neuauflage des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“, das künftig – ebenfalls in der Form einer Verordnung – enger mit den Kernthemen der Kultur-Agenda verknüpft werden soll. Die Kommission hat dazu am 14. Dezember 2011 einen Vorschlag unterbreitet (KOM/2011/884). Das neue Programm soll dazu beitragen, das Bewusstsein für die Geschichte und Ziele der EU und für eine europäische Identität zu stärken und das Engagement für das europäische Gemeinwesen zu erhöhen. Vorgeesehen ist, die bereitgestellten Mittel im Umfang von 229 Mio. Euro künftig auf größere Projekte zu konzentrieren.¹⁸ Geplant ist außerdem, zum 20. Jahrestag der Einführung der Unionsbürgerschaft das Jahr 2013 zum „Europäischen Jahr der Bürgerinnen und Bürger“ auszurufen (KOM/2011/489).

Hinzu kommen Anstrengungen, die institutionellen Grundlagen der auswärtigen Kulturbeziehungen der Europäischen Union zu stärken. Allerdings haben sich die Erwartungen bislang nicht erfüllt. Zwar betont der „Bericht über die kulturellen Dimensionen der auswärtigen Politik der EU“ vom März 2011 (2010/2161(INI)) des Europäischen Parlaments die Notwendigkeit einer wohldefinierten und zwischen Mitgliedstaaten und EU abgestimmten Strategie für die Kultur in der EU-Außenpolitik. Dabei wird die Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass mit dem Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) zugleich auch die institutionellen Grundlagen für eine Kulturdiplomatie der Union geschaffen werden könnten. Immer noch recht vage bleiben bisher jedoch die Vorstellungen darüber, in welcher Weise die kulturellen Außenbeziehungen der Mitgliedstaaten mit der sich herausbildenden Kulturdiplomatie des Europäischen Auswärtigen Dienst verknüpft werden können.¹⁹

Weiterführende Literatur

Cultural Contact Point Germany (Hrsg.): „Kulturen verbinden in Europa“. 61 Kooperationsprojekte mit deutscher Beteiligung im Programm KULTUR (2007-2013) der Europäischen Union. Bonn 2012.

EUNIC, Institut für Auslandsbeziehungen und Robert Bosch Stiftung (Hrsg.): Europas Kulturelle Außenbeziehungen (Kulturreport Fortschritt Europa 4 – EUNIC Jahrbuch 2011), Stuttgart 2011.

Felicitas Hoch: Die Kulturförderung der Europäischen Union, Baden-Baden 2012.

Martina Kühner: The Role of Culture in EU Cooperation with ACP Countries. Concepts, actors, and challenges in a promising field of action, Stuttgart 2012.

Hans Erik Naess: A New Agenda? The European Union and Cultural Policy, London 2009.

Gottfried Wagner: The Art of Difference. From Europe as a Cultural Project to EU Policies for Culture, London 2011.

17 Im Oktober 2011 hat die Kommission die Verordnungsvorschläge für die Strukturfondsförderung ab 2014 vorgelegt (ec.europa.eu/regional_policy). Für die Kulturakteure stellt sich insbesondere die Frage, wie die künftigen Förderbereiche der Strukturfonds für kulturpolitische Anliegen genutzt werden können.

18 Nach längerer Beratung durch die Vorbereitungsgremien des Rates wurde eine geänderte Fassung erstellt, die am 10. Mai 2012 einvernehmlich in einer „allgemeinen Ausrichtung“ festgehalten wurde (Ratsdokument 9095/1/12 REV 1). Weitere Informationen finden sich bei der Kontaktstelle Deutschland „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ unter www.kontaktstelle-efbb.de.

19 Weitergehende Informationen bieten das Forschungsnetzwerk „Diplomatic System of the European Union“ (dseu.lboro.ac.uk), die Europäische Vereinigung nationaler Kulturinstitute (eunic-online.eu) und die Initiative „More Europe“ (moreeurope.org).

Meerespolitik

Gaby Umbach

Die integrierte Meerespolitik (IMP) der EU¹ wurde durch die Arbeiten am Verordnungsentwurf für ein Unterstützungsprogramm zu deren Weiterentwicklung fortgeführt. Die Verordnung bildet die notwendige Rechtsgrundlage für ein Programm zur Weiterentwicklung der IMP. Im Juni 2011 nahm der Allgemeine Rat Kenntnis vom Sachstandsbericht über den Entwurf, in dem der Konsens über die meisten Artikel des Vorschlags unterstrichen wurde, jedoch Bedenken gegen die Höhe der vorgeschlagenen Haushaltsmittel und gegen das im Vorschlag verankerte Beratungsverfahren erhoben wurden. Anstelle des Beratungsverfahrens befürwortete der Rat das Prüfverfahren.² Nach entsprechenden Änderungen wurde der Vorschlag vom Rat angenommen, so dass die Verordnung im Dezember 2011 in Kraft trat.³ Hauptziele der Verordnung sind die strategische Weiterentwicklung der IMP durch integrierte politisch-administrative Strukturen für Meeres- und Küstenregionen, langfristige Finanzierungsoptionen, übergreifende Politikgestaltungsinstrumente, Nachhaltigkeitserwägungen und internationale Kooperationen.

Im Hinblick auf die regionalen Strategien der IMP gab es Fortschritte beim Schutz des Mittelmeers und des Arktischen Ozeans. Die Kommission schlug den Beitritt der EU zum Protokoll zur Barcelona-Konvention zum Schutz des Mittelmeers vor Verschmutzung durch Offshore-Erkundungs- und -Nutzungsaktivitäten vor.⁴ Das Protokoll verpflichtet u.a. zur Beachtung internationaler Standards und Verfahrensvorschriften beim Bau von Bohrplattformen und -inseln sowie zum Nachweis der erforderlichen fachlichen Kompetenzen und Finanzmittel durch die Betreiber. Außerdem enthält es Haftungs- und Entschädigungsbestimmungen für den Schadensfall. Für die Entwicklung einer gemeinsamen Politik der EU für die Arktis legten Kommission und Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik eine gemeinsame Mitteilung zu den seit 2008 erzielten Fortschritten und weiteren Aktivitäten vor.⁵ In ihr plädieren sie für ein stärkeres Engagement der EU in der Arktis. Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung bildeten Kernpunkte eines solchen gesteigerten EU-Engagements. Als dessen Hauptpfeiler werden die Bekämpfung des Klimawandels, Arktische Umweltforschung und -überwachung, Investitionen in eine nachhaltige Entwicklung des Nordens sowie Schifffahrt und Seeverkehrssicherheit genannt.

Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF)

Der vorgelegte Verordnungsvorschlag über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF)⁶ ist eng mit der strategischen Weiterentwicklung der IMP verbunden. Ein öffentlicher Konsultationsprozess und eine Folgenabschätzung hatten die Entwicklung des Vorschlags seit 2009 begleitet. Wesentliche Ergebnisse waren hierbei die Betonung der

1 KOM(2010) 494, SEK(2010) 1097.

2 Rat 11825/11, 10916/11.

3 Rat 17398/11, Verordnung (EU) Nr. 1255/2011.

4 IP/11/1261, KOM(2011) 690.

5 JOIN(2012) 19 final.

6 KOM(2011) 804; der Vorschlag legt die EMFF-Mittel auf 6,567 Mrd. Euro (zu Preisen von 2011) fest, vgl. ebd., S. 148; davon 432 Mio. Euro in direkter Mittelvergabe für die IMP, vgl. PE487.802v01-00, S. 2.

Bedeutung der IMP sowie deren Finanzierungsnotwendigkeit über den bisherigen projektbezogenen Ansatz hinaus. Außerdem wurde die Kohärenz zwischen IMP und Gemeinsamer Fischereipolitik (GFP) durch das neue Finanzierungsinstrument gefordert.

Mit dem EMFF sollen durch die Schaffung eines langfristigen Finanzierungsinstruments die reformierte IMP und die ebenfalls reformierte GFP unterstützt werden. Zu diesem Zweck integriert der Vorschlag fünf bisherige Finanzierungsinstrumente der IMP und GFP – ausgenommen die partnerschaftlichen Fischereiabkommen und die Pflichtbeiträge zu regionalen Fischereiorganisationen – und konzentriert sich auf langfristige strategische Ziele. Als allgemeine IMP-Finanzierungsziele wurden die Förderung deren Entwicklung und Umsetzung ergänzend zur Kohäsionspolitik und GFP festgelegt. Insbesondere sektorübergreifende Maßnahmen und die Bereiche Meereskenntnisse, maritime Raumordnung, integriertes Küstenzonenmanagement, integrierte Meeresüberwachung und der Schutz der Meeresumwelt sollen in zentraler Direktverwaltung gefördert werden. Der überwiegende Anteil der EMFF-Finanzierungsziele betrifft allerdings die Umsetzung und Weiterentwicklung der GFP. Insgesamt soll der EMFF mit seinen Maßnahmen auch zur Umsetzung der EU-Strategie Europa 2020 beigetragen. Der Budgetrahmen und die generelle Ausrichtung der Finanzierung durch den EMFF wurden im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU für 2014-2020 sowie im Gesamtpaket der GFP-Reform festgelegt.

In seinen Beratungen diskutierte der Rat ‚Landwirtschaft und Fischerei‘ hauptsächlich die GFP-relevanten Aspekte des EMFF wie etwa die verstärkte Unterstützung von Aquakulturunternehmen oder die Bereitstellung von Mitteln für Flottenerneuerung und Fischer. Auch die vorgeschlagene Mittelhöhe für Teilaspekte des Fonds sowie die vorgesehene Direktverwaltung der Finanzmittel wurden kontrovers erörtert.⁷ Die Mitgliedstaaten sahen insbesondere hinsichtlich der als zu komplex erachteten EMFF-Verwaltungsvorschriften, einer möglichen Transferinflexibilität zwischen einzelnen Budgetlinien sowie der gewünschten Integration von aus NATURA-2000 und Meeresrahmenrichtlinie entspringenden Verpflichtungen weiteren Beratungsbedarf. Einigkeit bestand im Hinblick auf die stärkere Unterstützung der Aquakultur durch den EMFF.⁸ Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments wird für Januar 2013 erwartet.

Schiffsrecycling

Zur Regulierung des Abwrackens von Schiffen und zur Vermeidung damit verbundener umweltschädlicher und unsicherer Praktiken legte die Kommission im März 2012 einen Verordnungsentwurf über das Recycling von Schiffen vor. In den Regelungsrahmen fallen technische Standards für Abwrackwerften, die vollständige Rückverfolgbarkeit und angemessene Verarbeitung von Abfällen, der obligatorische Zugang zu Notfallausrüstungen, der Einsatz geschulter Arbeitskräfte, umweltfreundliche Methoden zur Beseitigung gefährlicher Stoffe sowie die Anfertigung schiffsspezifischer Gefahrstoffinventare. Der Vorschlag basiert auf dem Internationalen Übereinkommen von Hongkong über das sichere und umweltverträgliche Recycling von Schiffen aus dem Jahr 2009 zu dessen Ratifizierung die Kommission ebenfalls im März 2012 den Vorschlag für einen Ratsbeschluss vorlegte.⁹

Weiterführende Literatur

Koivurova, Timo: Integrated Maritime Policy of the European Union: Challenges, Successes, and Lessons to Learn, in: *Coastal Management*, 40(2), 2012, S. 161-171.

7 Rat 7829/12, 18708/11, 7829/12, 9625/12.

8 Rat 10276/1/12 REV 1, 11111/12.

9 KOM(2012) 118, KOM(2012) 120.

Menschenrechtspolitik

Gabriel N. Toggenburg

Europas Mehrebenen-Grundrechtarchitektur entwickelt sich stetig weiter.¹ Das sieht man bereits daran, dass im Jahr 2011 die Zahl der Urteile, in denen der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) Bezug auf die Charta der Grundrechte nahm, gegenüber dem Vorjahr um mehr als 50% angestiegen ist, nämlich von 27 auf 42.² Doch die Grundrechtsgeprägtheit des EU-Systems zeigt sich nicht nur in der judikativen Gebarung, sondern auch in der legislativen Tätigkeit der EU, die sich zunehmend grundrechtlichen Themen widmet, beziehungsweise grundrechtliche Implikationen hat. Darüber hinaus ist auch zu unterstreichen, dass die Förderpolitik der EU verstärkt in Zusammenhang mit grundrechtlichen Überlegungen betrachtet wird. So schlug die Kommission im Oktober 2011 ein neues System der Konditionalität in der Kohäsionspolitik vor. Demnach sollen neue allgemeine „Ex-ante-Konditionalitäten“ unter anderen folgende Elemente umfassen: Antidiskriminierung, Gleichstellung von Männern und Frauen und den Schutz von Menschen mit Behinderungen.³ Ein derartiger Zugang hätte angesichts des Umfangs der entsprechenden Fonds beachtliche Breitenwirkung. Es bleibt freilich abzuwarten, inwieweit dieser Vorschlag auf politischen Konsens trifft. Bereits Einigung im Rat erzielte hingegen die Entscheidung, die grundrechtsspezifischen (und finanziell betrachtet viel kleineren) Förderprogramme „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“, „Daphne III“ sowie Teile des Programms PROGRESS in ein Finanzierungsprogramm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ zu verschmelzen.⁴ Die Finanzausstattung im Zeitraum 2014 bis 2020 für diese grundrechtsspezifische EU-Förderpolitik ist freilich noch offen.

Verschiedenste grundrechtsrelevante Themen wurden auf politischer Ebene diskutiert, nicht zuletzt auch die Lage von Menschen mit Behinderungen⁵; Fragen der sexuellen Orientierung⁶; die Herausforderung von Armut⁷; frauenspezifische Themen⁸; Fragen des Ver-

-
- 1 Dieser Beitrag spiegelt die Auffassung des Verfassers wider und kann nicht der EU-Grundrechteagentur (FRA) zugerechnet werden.
Eine Gesamtschau auf dieses komplexe System findet sich im „Focus“-Kapitel des aktuellen Jahresberichtes der Grundrechteagentur. Online zugänglich unter www.fra.europa.eu.
 - 2 Europäische Kommission, Bericht 2011 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, KOM(2012) 169 endg., Brüssel, 16.04.2012.
 - 3 Siehe KOM(2011) 615 endg. vom 6.10.2011.
 - 4 Siehe Ratsdokument 10642/12 vom 31.03.2012.
 - 5 Siehe etwa die EP Entschliessungen „Freiwilliges System der Kennzeichnung in Braille-Schrift auf der Verpackung von Industrieerzeugnissen“ vom 23.06.2011; „Mobilität und Integration von Menschen mit Behinderungen“ oder „Zugang blinder Menschen zu Büchern“ vom 16.02.2012.
 - 6 Siehe die EP Entschliessung „Bekämpfung von Homophobie in Europa“ vom 24.05.2012.
 - 7 Siehe etwa die EP Entschliessungen „Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung“ vom 15.11.2011; „EU-Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit“ vom 14.09.2011; „Anstieg der Lebensmittelpreise“ vom 17.02.2011.
 - 8 Siehe etwa die EP Entschliessungen „Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen“ vom 14.06.2012; „Die Situation alleinerziehender Mütter“ vom 25.10.2011 oder „Frauen in politischen Entscheidungsprozessen“ vom 13.03.2012.

braucherschutzes⁹ oder aber das Thema der Haftbedingungen innerhalb der EU¹⁰. Die juristische Durchdringung dieser mannigfaltigen Themen ist freilich sehr unterschiedlich. Juristisch handfesteste Entwicklungen gab es beispielsweise im Bereich des Opferschutzes wo nicht nur eine Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer angenommen wurde¹¹, sondern sich der Rat der Europäischen Union im Juni 2011 auf einen „Fahrplan zur Stärkung der Rechte und des Schutzes der Opfer von Straftaten, insbesondere in Strafsachen“¹² verständigen konnte und gegen Jahresende auch eine Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung¹³ sowie eine Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie¹⁴ ergangen ist. Aus den verschiedenen grundrechtlichen Entwicklungen werden im Folgenden 3 Themengebiete herausgegriffen, in denen sowohl EU-Politik als auch EU-Recht entsprechende Vorgaben machen und interessante Entwicklungen aufweisen.¹⁵

Der Datenschutz: die Debatten sind nicht zu Ende

Im Rahmen einer Eurobarometer-Umfrage wurden 26.574 Europäer ab 15 Jahren in den 27 Mitgliedstaaten zu ihren Einstellungen zu Datenschutz und elektronischer Identität befragt.¹⁶ Während für drei von vier Europäern die Offenlegung von personenbezogenen Daten ein zunehmender Teil des modernen Lebens ist, unterstreichen 62% der EU-Bürger, dass sie zum Schutz ihrer Identität nur die unbedingt notwendigen Daten angeben, während 75% sich wünschen, dass online gespeicherte personenbezogene Daten gelöscht werden, wann immer sie sich dazu entscheiden – das ist das so genannte „Recht vergessen zu werden“ („right to be forgotten“). Rechte wie dieses sollen nun in einem grossen Rechtsetzungspaket der EU geregelt werden. Dieses Paket wurde Anfang 2012 von der Kommission vorgestellt und beinhaltet eine „Datenschutz-Grundverordnung“.¹⁷ Diese regelt die Verarbeitung sämtlicher personenbezogener Daten im Geltungsbereich des Unionsrechts mit Ausnahme des Handelns der Unionseinrichtungen selbst (die somit unter einem separaten Regime verbleiben), der Tätigkeiten der Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik sowie der Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch natürliche Personen „zu ausschliesslich persönlichen oder familiären Zwecken ohne jede Gewinnerzielungsabsicht“. Auch nicht umfasst ist der Bereich der durch den zweiten Teil des Pakets geregelt wird – einer Richtlinie zum Datenschutz im Zusammenhang mit der Strafverfolgung auf nationaler Ebene.¹⁸ Die Kommission erwartet sich von diesem neuen Legislativrahmen eine erhebliche Reduzierung des Verwaltungsaufwands sowohl

9 Siehe etwa die EP Entschliessungen „Verbraucherpolitik“ vom 15.11.2011; „Rechte von Flugreisenden“ vom 29.03.2012 oder „Strategie zur Stärkung der Rechte schutzbedürftiger Verbraucher“ vom 22.05.2012.

10 Siehe entsprechende EP Entschliessung vom 15.12.2011.

11 Richtlinie 2011/36/EU vom 5. April 2011, in ABl. L 101, S. 1-11.

12 Siehe ABl. C 187, S. 1-5.

13 Richtlinie 2011/99/EU vom 13. Dezember, in ABl. L 338, S. 2-17.

14 Richtlinie 2011/92/EU vom 13. Dezember 2011, in ABl. L 335, S. 1-14.

15 Wichtige grundrechtliche Entwicklungen werden in diesem Band auch in den Kapiteln „Asyl, Einwanderungs- und Visapolitik“ sowie „Polizeiliche- und justizielle Zusammenarbeit“ nachgezeichnet.

16 Siehe Eurobarometer Spezial 359, Attitudes on Data Protection and Electronic Identity in the European Union, Brüssel, 16.06.2011.

17 KOM (2012) 11 endg. vom 25.01.2012.

18 KOM (2012) 10 endg. vom 25.01.2012.

im privaten als auch im öffentlichen Sektor. Auch soll die tiefgehende und EU-weite Harmonisierung des Datenschutzes zu mehr Schutz und mehr Vertrauen und gleichen Wettbewerbsbedingungen führen. Kritisiert wurde unter anderem, dass der Rahmen nicht umfassend ist, da der Bereich der Strafverfolgung in ein eigenes Rechtsinstrument ausgelagert wurde, welches den Mitgliedstaaten mehr Spielraum lässt. Kritisch wird von verschiedenen Seiten auch beäugt, dass die Grundverordnung der Kommission zu viel Spielraum lässt: in 45 Fällen ist die Annahme von delegierten Rechtsakten oder Durchführungsrechtsakten durch die Kommission vorgesehen.¹⁹

In Diskussion, insbesondere auf nationaler Ebene ist auch weiterhin die Richtlinie zur Vorratsspeicherung, Vertragsverletzungsverfahren gegen die Tschechische Republik, Deutschland, Rumänien und Schweden sind noch anhängig. Am 12. Mai 2012 beschloss die Kommission, das Verfahren gegen Österreich einzustellen und die Rechtsache gegen Schweden teilweise zurückzuziehen, da diese Mitgliedstaaten die Richtlinie nun umgesetzt haben.²⁰ Zu Beginn 2012 hat der irische High Court dem EuGH die Frage vorgelegt, ob die Richtlinie mit dem EU-Primärrecht vereinbar sei.²¹ Ein weiteres Feld datenschutzrechtlicher Debatte sind die Fluggastdatensätze (Passenger Name Records, PNR). Während das PNR-Abkommen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten nach entsprechenden Nachbesserungen im April 2012 ratifiziert wurde, sind die Verhandlungen über den im Februar 2011 veröffentlichten Vorschlag für eine Richtlinie über den Austausch von PNR-Daten zwischen EU-Mitgliedstaaten für Strafverfolgungszwecke noch im Gange.²² Mehrere Einrichtungen der EU äußerten den Wunsch, die Verhältnismäßigkeit des Vorschlags möge angesichts seiner Auswirkungen auf das Recht auf Achtung des Privatlebens und das Recht auf Schutz personenbezogener Daten (Artikel 7, 8 und 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union) detaillierter dargestellt werden.²³ Der Rat der Europäischen Union erzielte im April 2012 in einem der umstrittenen Punkte Einigung, indem beschlossen wurde, es den Mitgliedstaaten zu überlassen, ob sie die Richtlinie auf alle oder nur auf ausgewählte EU-Flüge anwenden.

Die Situation der Roma Bevölkerung: ein neuer EU-Rahmen für nationale Strategien soll helfen

Verschiedenste Bemühungen auf nationaler, aber auch internationaler Ebene haben im letzten Jahrzehnt versucht die sozioökonomische Lage der Roma in Europa zu verbessern – mit kaum Erfolg.²⁴ 2011 unternahm die EU-Grundrechteagentur eine groß angelegte Erhebung unter 22.203 Personen in Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Italien, Polen, Portugal, Rumänien, der Slowakei, Spanien, der Tschechischen Republik und Ungarn. Demnach leben im Durchschnitt etwa 90% der befragten Roma in Haushalten, deren Äquivalenzeinkommen unterhalb der Armutsgrenze des jeweiligen Landes liegt. Etwa 40% der Roma

19 Siehe Stellungnahmen des Europäischen Datenschutzbeauftragten vom 7.03.2012. Vgl. FRA-Gutachten 2/2012 vom 01.10.2012.

20 Antwort der Kommission auf parlamentarische Anfrage E-005140/2012.

21 Rechtssache C-293/12.

22 KOM(2011) 32 endg. vom 02.02.2011.

23 Siehe etwa FRA-Gutachten-1/2011 vom 14.06.2011.

24 Ausführliches findet sich im „Focus“-Kapitel des Jahresberichtes 2010 der Grundrechteagentur, welches der Situation der Roma gewidmet war. FRA, Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2010, Luxemburg 2011.

leben in Haushalten, in denen mindestens einmal im vergangenen Monat eine Person hungrig zu Bett gehen musste, weil sie sich kein Essen leisten konnten. Jeder dritte befragte Roma im Alter von 35 bis 54 Jahren gibt an, im Alltag durch gesundheitliche Probleme beeinträchtigt zu sein. Im Durchschnitt haben etwa 20% der befragten Roma keine Krankenversicherung oder wissen nicht, ob sie einen Krankenversicherungsschutz haben. Befragt wurden Personen, die sich selbst als Roma bezeichnen aber auch Personen der Mehrheitsbevölkerung, die in der gleichen Gegend oder in unmittelbarer Nachbarschaft der befragten Roma leben. Auf diese Weise war es möglich, Diskriminierungsaspekte von jenen einer geographischen und sozialen Randlage zu trennen. Die Ergebnisse der umfassenden Umfrage stellen erhebliche Unterschiede in der sozioökonomischen Situation der Roma einerseits und der Nicht-Roma andererseits fest.

So beginnt denn auch die Mitteilung der EU Kommission zum „EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020“ wie folgt: „Viele der rund zehn bis zwölf Millionen in Europa lebenden Roma sind tagtäglich mit Vorurteilen, Intoleranz, Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung konfrontiert. Sie leben als Randgruppe unter äußerst prekären sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen. Dies ist in der Europäischen Union zu Beginn des 21. Jahrhunderts nicht hinnehmbar.“²⁵ Der Rahmen gibt 5 Ziele zur Integration der Roma vor: Sicherstellen, dass alle Roma-Kinder zumindest die Grundschule abschließen; die Beschäftigungsquote der Roma an die der übrigen Bevölkerung annähern; die Gesundheitssituation der Roma an die der restlichen Bevölkerung angleichen und schließlich den Anteil der Roma mit Zugang zu Wohnraum und zu den öffentlichen Versorgungsnetzen (z. B. Wasser, Strom und Gas) auf den entsprechenden Anteil an der restlichen Bevölkerung bringen.

Die Mitgliedstaaten sind im Rahmen dieses neuen Dialoges zwischen nationaler und EU-Ebene angehalten, ihre nationalen Roma-Integrationsstrategien auf diese Ziele auszurichten und zeitlich bis zum Jahr 2020 zu erstrecken. Des Weiteren sollen sie die benachteiligten Mikroregionen oder segregierten Wohnviertel mit den am meisten hilfsbedürftigen Menschen ermitteln und sich dabei auf bestehende sozioökonomische Indikatoren und Gebietsindikatoren (z. B. sehr niedriges Bildungsniveau, Langzeitarbeitslosigkeit) stützen. Ausreichend finanzielle Mittel aus den nationalen Haushalten sollen zur Verfügung, und solide Monitoring-Methoden zur Bewertung der Integrationsmaßnahmen bereitgestellt werden. Hier ist zu unterstreichen, dass momentan die Mitgliedstaaten nicht ausreichend Gebrauch von den Kofinanzierungsmitteln machen, die seitens des EU-Budgets bereitgestellt werden.²⁶ Im Übrigen sollen die nationalen Strategien in enger Zusammenarbeit und im ständigen Dialog mit der Roma-Zivilgesellschaft, regionalen und lokalen Behörden konzipiert, umgesetzt und überwacht werden.²⁷ Schließlich haben die Mitgliedstaaten eine nationale Kontaktstelle für die nationale Roma-Integrationsstrategie zu benennen, die die nationale Strategie koordiniert.²⁸ Der neue EU Rahmen – der im Mai 2011 vom Rat der Europäischen Union gebilligt wurde – legt Betonung auf die Überwachung der Ergebnisse

25 KOM(2011) 173 endg. vom 5.4.2011.

26 Für den Zeitraum 2007-2013 stellt die EU 26,5 Mrd. Euro zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Integration benachteiligter Menschen – u. a. der marginalisierten Roma – zur Verfügung.

27 Die nationalen Strategien sind online einsehbar unter http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/national-strategies/index_en.htm.

28 KOM(2011) 173 endg. vom 5.04.2011, S. 2.

der nationalen Strategien. Hierzu wird die EU-Kommission in Hinkunft dem Parlament sowie dem Rat jährlich Bericht erstatten und sich auch auf die Erhebungen der Grundrechteagentur stützen, welche zu diesem Zweck ein eigenes Roma-Programm ins Leben gerufen hat. Dieses Programm sieht vor, Fortschritte zu überwachen, die erhobenen statistischen Daten zu kontextualisieren, vielversprechenden Praktiken zu identifizieren und die Mitgliedstaaten entsprechend zu beraten.

Im Mai 2012 publizierte die Kommission ihre Mitteilung „Nationale Strategien zur Integration der Roma: erster Schritt zur Umsetzung des EU-Rahmens“. Sie stellt z.B. fest, dass im Bereich der Bildung von Kindern, nur die Strategien von 7 Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Verhütung von Segregation enthalten. Im Zusammenhang mit der Effizienz der Strategien kritisiert die Kommission, dass nur die Strategien von 4 Ländern eine strenge Überwachung zur Bewertung der Wirkung der Maßnahmen vorsehen. Um ihrer Verantwortung gerecht zu werden, müssten die Staaten „größere Anstrengungen unternehmen und konkretere Maßnahmen, klare Zielvorgaben für messbare Ergebnisse, eindeutig zweckgebundene Finanzmittel auf nationaler Ebene und ein solides nationales Monitoring- und Evaluierungssystem festlegen“.²⁹

Drittstaatsangehörige in der EU: Rechte, Situation und die besondere Lage irregulärer Migranten

Wie die Kommission in ihrem dritten Jahresbericht über Einwanderung und Asyl festhält, sind gegenwärtig von den 502,5 Millionen Personen, die in der EU leben 20,2 Millionen Drittstaatsangehörige. Das sind 4% der Gesamtbevölkerung, wobei die größten Gruppen Türken (rund 2,4 Millionen), Marokkaner (rund 1,8 Millionen) und Albaner (rund 1 Million) sind.³⁰ In den Berichtszeitraum fallen wichtige legislative Entwicklungen wie die Verabschiedung der Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.³¹ Auch wurde die Richtlinie über die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen auf Personen ausgeweitet, die internationalen Schutz genießen.³² Schließlich wurde eine Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer angenommen.³³

Die sozioökonomische Situation der Drittstaatsangehörigen gibt aber nach wie vor Anlass zur Sorge, sodass das Potenzial der 20,2 Millionen Drittstaatsangehörigen in der EU nicht voll ausgeschöpft werden kann. Die Kommission unterstreicht, dass die durchschnittliche Erwerbstätigenquote der 20- bis 64-jährigen Drittstaatsangehörigen 2010 mit 58,5% unter der entsprechenden Quote für die Gesamtbevölkerung (68,6%) lag. Etwa 19,4% der Drittstaatsangehörigen der gleichen Altersgruppe waren arbeitslos, während diese Quote für die Gesamtbevölkerung bei 9,3% lag. 46,4% der Drittstaatsangehörigen waren für ihre Arbeit überqualifiziert im Vergleich zu 21,2% für die Gesamtbevölkerung. Im Jahr 2010 lebten 32,4% der Drittstaatsangehörigen im Alter zwischen 20 und 64 an der

29 KOM(2012) 226 endg. vom 21.05.2012, S. 20.

30 KOM(2012) 250 endg. vom 30.05.2012.

31 Richtlinie 2011/98/EU vom 13.12.2011.

32 Richtlinie 2011/51/EU vom 11.05.2011

33 Richtlinie 2011/36/EU vom 05.04.2011.

Armutsgrenze, was bei 15,0% der entsprechenden Altersgruppe der Gesamtbevölkerung der Fall war.³⁴ Diese Zahlen sind auch der Grund warum die Kommission, in der neuen „Europäischen Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen“ die Mitgliedstaaten aufruft, besonders in diesen Bereichen tätig zu werden und dabei auch verstärkt die lokale Ebene miteinzubeziehen.³⁵

Vor besondere Herausforderungen stellt die Situation von irregulären Migranten, die zwischen weniger als 2 Millionen bis 4,5 Millionen Personen ausmachen. Die EU legt großen Wert auf die Bekämpfung der irregulären Migration und im Berichtszeitraum wurde die irreguläre Migration in mehreren Schlussfolgerungen des Rates thematisiert. Die Landgrenze zwischen Griechenland und der Türkei wurde als besonders durchlässige Quelle für irreguläre Migration offensichtlich und entsprechende Hilfen wurden seitens der EU für Griechenland bereitgestellt.³⁶ Freilich ist diese Grenze auch aus grundrechtlicher Sicht besonders problematisch wie ein Bericht der Grundrechteagentur aufzeigte.³⁷ Die Grundrechteagentur versorgte die EU-Institutionen im Jahre 2011 auch mit Daten zur Lage irregulärer Migranten als Hausangestellte³⁸ oder zum Zugang dieser Migranten zum Gesundheitswesen³⁹. In diesem Zusammenhang empfiehlt die Agentur unter anderen, dass die EU-Mitgliedstaaten keine Aufspürmethoden verwenden sollten, die letztlich den Zugang zu medizinischer Versorgung, Bildung oder zu den Gerichten verunmöglichen und damit massiv in Grundrechtspositionen eingreifen. Auch unterstreicht die Agentur die Situation jener irregulären Migranten, die aus rechtlichen oder praktischen Gründen nicht von den EU-Mitgliedstaaten abgeschoben werden (können). Häufig erhalten diese Personen keinen formalen Rechtsstatus, und leben somit in einer rechtlichen Grauzone. Hier wird empfohlen, Mechanismen einzurichten, die erlauben Menschen aus diesen belastenden „Limbo-Zustand“ zu holen.⁴⁰

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Bericht 2011 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, KOM(2012) 169 endg. vom 06.04.2012.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2011, Luxemburg 2011 (http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_en.htm).

34 KOM(2012) 250 endg., S. 8.

35 KOM(2011) 455 endg. vom 20.07.2011.

36 Siehe die entsprechenden Zahlen in KOM(2012) 250 endg., S. 12.

37 FRA, Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner, Luxembourg 2011.

38 FRA, Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States, Luxembourg 2011.

39 FRA, Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States, Luxembourg 2011.

40 FRA, Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union, Luxembourg 2011.

Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit

Sebastian Müller / Christoph Gusy

Es waren weniger verabschiedete Rechtsakte der Europäischen Union, die besonders in den Vordergrund traten – vielmehr waren es politisch aufgeheizte Diskussionen und weit reichende Gesetzgebungsvorschläge. Das lag zum einen an der geringen Zahl von Rechtsakten, die die Europäische Union im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit erließ. Zum anderen lösten Ängste vor unkontrollierbaren bzw. unkontrollierten Migrationsbewegungen nach und in Europa rückwärtsgewandte Überlegungen aus, die auch ihren Weg in die Diskussionen über ein offenes Europa fanden. Diese – teilweise politisch geschürten oder genutzten – Ängste veranlassten einige Mitgliedstaaten, Binnengrenzkontrollen ad hoc kurzfristig oder auch für mehrere Monate wieder einzuführen. Es verwundert nicht, dass diese Entwicklungen auch die Debatte um eine neue Schengen-Verordnung prägten (und prägen), in der sich die Europäische Kommission ein entscheidendes Mitspracherecht bei Binnengrenzkontrollen sichern will. Der Vorschlag einer Datenschutz-Grundverordnung wiederum birgt ebenfalls erhebliches Potential für grundrechtsbezogene Auseinandersetzungen. Die EU-Kommission griff zu Recht die sich global stellenden offenen Fragen des Datenschutzes auf, die sich insbesondere durch das Internet stellen. Mit der Datenschutz-Grundverordnung will die Kommission diesen Bereich *verbindlich* in den Mitgliedstaaten regeln, was zum Verlust nationaler Gesetzgebungskompetenz im Datenschutz führen würde. In beiden Bereichen manifestiert sich der latent immer vorhandene Kompetenzkonflikt zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union. Das gilt insbesondere, wenn die Europäische Union in den für die Mitgliedstaaten konstitutiven Bereichen der polizeilichen und damit hoheitlichen Tätigkeiten eingreift. Die hier angesprochenen Regelungsbereiche lassen zudem deutlich erkennen, wie wichtig grundrechtliche Schutzstandards sind, die auch gerichtlich abgesichert werden müssen. Mit der EU-Grundrechtecharta hat die Europäische Union hier einen wichtigen Schritt gemacht; sie ist aber noch nicht vollständig in der Lage, einen vergleichbaren individuellen Gerichtsschutz zu garantieren, wie er auf mitgliedstaatlicher Ebene vorhanden ist.

Datenschutz in der Europäischen Union

Die EU-Kommission unternahm im Januar 2012 einen wichtigen Schritt, um das europäische Datenschutzrecht zu reformieren. Dies soll mittels einer Datenschutz-Grundverordnung und einer ergänzenden Richtlinie mit speziellen Regelungen für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen geschehen. In dem Verordnungsvorschlag „zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Warenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung)“¹ unternimmt die Kommission den Versuch, das europäische Datenschutzniveau und auch die Kontrolle durch unabhängige Datenschutzbehörden zu verfassen und erstmals verbindlich zu harmonisieren. Der Richtlinienvorschlag „zum Schutz natürlicher Personen bei der Ver-

1 Europäische Kommission: KOM(2012) 11 endg., Brüssel, 25.1.2012.

arbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr² hat das Ziel, die europäischen Datenschutzstandards bei der polizeilichen Ermittlung und der Strafverfolgung in den Mitgliedstaaten zu harmonisieren.

Die EU-Kommission unternimmt mit dem Reformvorhaben des europäischen Datenschutzrechts den Versuch, ein sehr umfangreiches und kontrovers diskutiertes Rechtsgebiet neu zu regeln. Der Vertrag von Lissabon hat ihre Position darin gestärkt, da nun die Säulenstruktur entfällt und Artikel 16 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) den Datenschutz als primärrechtliche Kompetenz regelt. Diese Aufgabe wird durch Artikel 8 der EU-Grundrechtecharta unterstrichen, der ebenfalls den Schutz personenbezogener Daten vorschreibt. Ferner sprechen die tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen dafür, das Datenschutzregime zu reformieren. Die Lebenswirklichkeit hat sich seit Mitte der 1990er Jahre, als die immer noch relevante Richtlinie (95/46/EG) in Kraft trat, sehr stark verändert. Die global mögliche Kommunikation über das Internet mit allen dadurch entstehenden personenbezogenen Daten ist nur ein Beleg dafür. Die Datenschutzgruppe sowie die Arbeitsgruppe Polizei und Justiz der Europäischen Union stellten zudem zutreffend eine Fokusverlagerung polizeilicher Arbeit in zweierlei Hinsicht fest: Informationen werden gesammelt, um präventiv mögliche Straftaten zu verhindern, und die Informationssammlung bezieht zunehmend größere Gruppen unbeteiligter Personen ein.³ Da Daten schon im Vorfeld, also ohne jede Gefahr oder strafrechtlichen Anlass, gespeichert werden können, ist der Eingriff in die Grundrechte Unverdächtigter besonders virulent.

Der Ansatz der Europäischen Kommission eines Gesamtkonzepts, in dessen Mittelpunkt die Datenschutz-Grundverordnung steht, führte in Deutschland zu differenzierten, aber auch teilweise heftigen Diskussionen. Die Bundestagesfraktion der Partei Bündnis 90/Die Grünen befürwortet den Entwurf der Datenschutz-Grundverordnung, sieht aber noch Verbesserungsbedarf.⁴ Ebenso begrüßt die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder die Initiative der EU-Kommission, meldet aber auch noch Bedenken an.⁵ Dies gilt zunächst im Hinblick auf eine ausdrückliche Mindeststandardklausel für den Datenschutz in der öffentlichen Verwaltung, um hier über die Vorgaben der EU hinausgehen zu können. Ferner regt die Konferenz bezüglich des Richtlinienentwurfs zur polizeilichen Datenverarbeitung an, in diesem grundrechtssensiblen Bereich das Mindestschutzniveau weiter anzuheben. Der Bundesrat ist in seiner Kritik schon weniger zurückhaltend und stellt in Frage, ob mit der Rechtsform der Verordnung das europarechtliche Subsidiaritätsprinzip noch gewahrt sei.⁶ Noch deutlicher wird der Richter des Bundesverfassungsgerichts Johannes Masing, der den drohenden Bedeutungsverlust der verfassungsgerichtlichen Position beklagt, da mit der Verordnung wichtige Datenschutzfragen aus dem Anwendungsbereich des Grundgesetzes herausgenommen werden.⁷

2 Europäische Kommission: KOM(2012) 10 endg., Brüssel, 25.1.2012.

3 Article 29 Data Protection Working Party und Working Party on Police and Justice: The Future of Privacy, 02356/09/EN, 1. Dezember 2009, S. 25.

4 Antrag Bündnis 90/Die Grünen: EU-Datenschutzreform unterstützen, in: Deutscher Bundestag, Drs. 17/9166, 28.3.2012.

5 Bundesrat: Beschluss des Bundesrats, Drs. 52/12, 30.3.2012.

6 Presseinformation vom 22. März 2012, 83. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 21./22. März 2012: Ein modernes Datenschutzrecht für Europa!

7 Johannes Masing: Ein Abschied von den Grundrechten, in: Süddeutsche Zeitung, 09.1.2012.

Im Kern der Debatten geht es um die Kompetenz der Europäischen Union, Datenschutzrecht in den Mitgliedstaaten durch eine Verordnung verbindlich regeln zu wollen. In der geltenden Richtlinie (95/46/EG) schafft das europäische Datenschutzrecht einen Mindeststandard, über den die Mitgliedstaaten hinaus gehen dürfen. Das schließt eine an den nationalen Grundrechten ausgerichtete Entwicklung ausdrücklich mit ein. Bei der vorgeschlagenen Datenschutz-Grundverordnung wäre das jedoch nicht mehr möglich, da ihre Bestimmungen in den Mitgliedstaaten als unmittelbar geltendes Recht Anwendung finden würden. Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg hat mehrfach judiziert, dass es auch keine Abweichungen von der Verordnung geben darf (so schon in C-40/69, Hauptzollamt Hamburg v. Bollmann, Slg. 1970, 69). Höhere Standards im nationalen Recht wären damit ausgeschlossen. Problematisch ist zudem die starke Stellung der EU-Kommission in dem Entwurf der Datenschutz-Grundverordnung.⁸ So sieht der Verordnungsentwurf für die EU-Kommission die Kompetenz in fast jedem Regelungsbereich vor, delegierte Rechtsakte zu erlassen und damit die Vorgaben des Entwurfs zu konkretisieren (Artikel 86 Entwurf Datenschutz-Grundverordnung). Die Rolle der EU-Kommission, die ihr in einem neu eingeführten Kohärenzverfahren zugesprochen werden soll, ist ebenfalls umstritten.⁹ In diesem Verfahren sollen die mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden sich über datenschutzrechtliche Aufsichtsmaßnahmen abstimmen. Artikel 58 des Entwurfs nennt beispielsweise die personenbezogene Datenverarbeitung, die mit dem Angebot von Waren oder Dienstleistungen in mehreren Mitgliedstaaten im Zusammenhang steht; kommt es zu keiner Einigung oder findet die Kommission die Maßnahme ungeeignet, kann sie in letzter Instanz allein entscheiden. An diesen beiden Beispielen wird deutlich, wie stark die EU-Kommission datenschutzrechtliche Fragen an sich binden will. Da in diesem Prozess das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten im Rat in der Position sind, den Entwurf zu ändern und letztendlich anzunehmen bzw. abzulehnen, ist derzeit völlig offen, in welchem Umfang die Reform des europäischen Datenschutzes weiter betrieben wird.

Vorratsdatenspeicherung

Ein weiterer, in mehreren Mitgliedstaaten heftig umstrittener Regelungsbereich betrifft die Vorratsdatenspeicherung. Die Europäische Union wollte mit der Richtlinie 2006/24/EG die Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung von elektronischen Kommunikationsdaten für Strafverfolgungszwecke in den Mitgliedstaaten harmonisieren. Dieses Vorhaben stieß u.a. in Deutschland von Anfang an auf Skepsis. In kompetenzrechtlicher Hinsicht wurde kritisiert, strafrechtlich relevante Rahmenbedingungen auf der Grundlage einer Binnenmarktkompetenz regeln zu wollen, wie von der EU getan. Zudem wird bezweifelt, dass die anlasslose Speicherung von Daten erforderlich ist, da es auch andere effektive technische Verfahren gebe. Letztendlich stellt sich auch die Frage, ob die Speicherung sämtlicher Verbindungsdaten elektronischer Kommunikation verhältnismäßig und damit grundrechtlich vertretbar ist.

Diese Bedenken veranlassten einzelne Mitgliedstaaten, die Vorratsdatenspeicherung erst 2012 oder nach Vertragsverletzungsverfahren umzusetzen. In anderen Mitgliedstaaten hoben die nationalen Verfassungsgerichte – mit unterschiedlicher Begründung – die Umsetzungsgesetze wieder auf, und es kam bisher nicht zu einer Neuregelung. Nach dem Urteil

⁸ Kritisch dazu Gerrit Hornung: Eine Datenschutz-Grundverordnung für Europa?, in: ZD 3/2012, S. 99-106, hier S. 105.

⁹ Ebd.

des Bundesverfassungsgerichts im März 2010¹⁰ setzt sich das Bundesministerium der Justiz dafür ein, eine Regelung zu finden, die nicht auf umfassender Vorratsspeicherung basiert. Wegen politischer Unstimmigkeiten innerhalb der Regierungskoalition gibt es bisher noch keine nationale Umsetzung. Ende Mai 2012 erhob nun die EU-Kommission Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union und beantragte, wegen der fehlenden Umsetzung Deutschland zur Zahlung eines täglichen Zwangsgeldes zu verurteilen.¹¹ Gegen Österreich, Irland, Schweden und Griechenland hatte die Kommission ebenfalls schon geklagt.¹² Innerhalb der EU-Kommission gibt es derzeit keine erkennbaren Bestrebungen, die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung grundsätzlich zu reformieren. So könnte beispielsweise den Mitgliedstaaten das Recht eingeräumt werden, selbst darüber zu entscheiden, ob eine anlasslose Speicherung eingeführt werden soll.¹³ Eine solche Lösung lehnt die EU-Kommission jedoch strikt ab.¹⁴ Es ist eher damit zu rechnen, dass im weiteren Verlauf des Jahres 2012 ein geänderter Richtlinienvorschlag vorgelegt wird, der einzelne Vorgaben genauer präzisiert, das Grundprinzip aber unangetastet lässt.

Bei dieser Auseinandersetzung geht es um die Grundsatzfrage, wann polizeiliche Arbeit im Vorfeld einer konkreten Straftat ansetzen darf und soll. Befürworter sehen eine Schutzlücke in der Strafverfolgung, wenn sie nicht auf Daten zugreifen können, welche auf Vorrat gespeichert wurden. Kritiker sehen es als nicht erwiesen an, dass die Vorratsdatenspeicherung tatsächlich zu einer höheren Aufklärungsquote von Straftaten geführt habe oder führen werde. Die bisher dazu durchgeführten Untersuchungen offenbaren eher das Bild nicht gesicherter Erkenntnisse,¹⁵ die es schwer machen, von einer Schutzlücke sprechen zu können. Für den Evaluationsbericht zur Umsetzung der Richtlinie konnte die EU-Kommission auf statistisches Datenmaterial aus nur neun Mitgliedstaaten zugreifen, das ausreichende Informationen enthielt.¹⁶ Diese Situation hat sich bisher nicht geändert, sodass es schwer fällt, den tatsächlichen Nutzen nachzuvollziehen.

Binnengrenzkontrollen im Schengenraum

Die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten führen derzeit eine Auseinandersetzung darüber, ob die EU oder die jeweiligen nationalen Regierungen darüber entscheiden sollen, Binnengrenzkontrollen wieder einführen zu können. Grundsätzlich schafften die Mitgliedstaaten die Grenzkontrollen ab. Sie verzichteten jedoch nicht gänzlich darauf und können bei besonderen Gefahren Binnengrenzkontrollen wieder einführen. Das Recht dazu liegt bei den Mitgliedstaaten und nicht der EU-Kommission. Der Schengen-Besitzstand, ergänzt um die Verordnung über den Schengener Grenzkodex aus dem Jahr 2006, regelt den Übergang von Personen an den EU-Binnengrenzen sowie auch die Wiedereinführung von Kontrollen.

10 Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 2. März 2010, 1 BvR 256/08 u.a.

11 Europäische Kommission: Datenvorratsspeicherung: Kommission erhebt Klage gegen Deutschland und fordert Verhängung von Geldstrafen. Pressemitteilung, 31. Mai 2012.

12 Europäischer Gerichtshof der EU, Rechtssachen C-211/09; C-202/09; C-189/09 und C-185/09.

13 Siehe dazu Sebastian Zeitmann: Zur angestrebten Reform der Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie, in: ZEuS 2011, S. 433- 484, hier S. 480-481.

14 Antwort von EU-Kommissarin Malmström auf die schriftliche Frage aus dem Europäischen Parlament. Europäisches Parlament: Vorgang P-002286/2012 v. 29. Februar 2012.

15 Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht: Schutzlücken durch Wegfall der Vorratsdatenspeicherung, Freiburg i.Br. 2011, S. 218.

16 EU-Kommission: KOM(2011) 225 endg., Brüssel, 18.4.2011, S. 2.

Die Regelungen sorgten wegen des Souveränitätsverzichts schon immer für Diskussionen zwischen Mitgliedstaaten und der EU. Einen nachvollziehbaren sicherheitspolitischen Grund hatte beispielsweise Norwegen, das nach den rechtsterroristischen Attentaten zu dem Mittel griff, Kontrollen an den Binnengrenzen zeitweise wieder durchzuführen. In letzter Zeit ließ sich jedoch beobachten, dass teils aus populistischen, teils aus wahltaktischen Gründen Binnengrenzkontrollen wieder eingeführt wurden. So entschied sich die damalige dänische Regierung dafür, Binnengrenzkontrollen an der Grenze zu Deutschland wieder einzuführen, um vermeintliche Gefahren durch illegale Migration besser abwehren zu können. Danach führte Frankreich an der italienischen Grenze für kurze Zeit wieder Kontrollen ein, um Flüchtlinge aus dem nordafrikanischen Raum fernhalten zu können. Im Mittelpunkt der Debatte stehen jedoch mehrheitlich sicherheitspolitische Überlegungen, die bezüglich der Migration in die EU und innerhalb der EU angestellt werden.

Die EU muss sich in diesem Zusammenhang mit zwei Fragen auseinandersetzen: (1) Inwieweit stellen mögliche Migrationsbewegungen bzw. illegale Einwanderung eine Gefahr für die innere Sicherheit dar und (2) wie soll im Schengener Grenzkodex der Mechanismus ausgestaltet sein, der Binnengrenzkontrollen in besonderen Situationen wieder zulässt. Nach Auffassung des Europäischen Parlaments stellen Migration und Grenzübertritte auch einer großen Anzahl von Personen keine Gefahr für die innere Sicherheit der Mitgliedstaaten dar.¹⁷ Richtigerweise stellt die EU-Kommission zudem in einer Mitteilung fest, dass auf die sich ständig verändernden politischen Verhältnisse in den arabischen Anrainerstaaten der EU nicht mittels kurzfristiger Lösungen, d.h. Binnengrenzkontrollen, reagiert werden könne.¹⁸ Vielmehr seien längerfristige Perspektiven erforderlich, über deren konkrete Ausgestaltung jedoch unterschiedliche Ansichten existieren. Die offenen Fragen betreffen die Voraussetzungen und den Mechanismus, die die Mitgliedstaaten zu beachten haben, wenn sie Binnengrenzkontrollen wieder einführen wollen. Die Staats- und Regierungschefs übertrugen auf ihrer Ratstagung im Juni 2011 der EU-Kommission den Auftrag, einen Entwurf zur Änderung des Schengen-Grenzkodex vorzulegen, der ein zwischen den Mitgliedstaaten abgestimmtes Vorgehen ermöglichen soll.¹⁹ Die EU-Kommission kam der Aufforderung nach und legte zwei Verordnungsentwürfe vor.²⁰ Darin schlägt sie ein Evaluierungssystem für die Umsetzung des Schengensystems in den Mitgliedstaaten vor und setzt sich zudem für einen neu strukturierten Mechanismus ein, der das Verfahren zu Binnengrenzkontrollen regeln soll. Nach dem Wortlaut des Kommissionsvorschlags sollen Binnengrenzkontrollen nur dann erlaubt sein, wenn die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit ernsthaft bedroht ist. Ob dies der Fall ist und wie lange die Binnengrenzkontrollen erlaubt sind, soll nach dem Entwurf letztlich die EU-Kommission entscheiden und nicht mehr die Mitgliedstaaten. Ob die Mitgliedstaaten diesem Vorschlag zustimmen und damit der EU-Kommission weitere hoheitliche Kompetenzen übertragen werden, ist unwahrscheinlich. Im Juni 2012 einigten sich die Mitgliedstaaten auf einen neuen Vorschlag, der die Entscheidungskompetenz wieder bei den Mitgliedstaaten vorsieht.²¹ Das Europäische

17 European Parliament: Press Release, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Schengen: internal border checks must be a last resort.

18 Europäische Kommission: Mitteilung zur Migration, KOM(2011) 248 endg., Brüssel, 4.5.2011.

19 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 23./24. Juni 2011.

20 Europäische Kommission: KOM(2011) 559 endg. und 560 endg., Brüssel, 16.9.2011.

21 Council of the European Union: Press release, 3172nd Council meeting, 7-8 June 2012, S. 10.

Parlament befürwortet derzeit ebenfalls, die alte Regelung beizubehalten. Es regt jedoch einen besseren Koordinierungsmechanismus zwischen den Mitgliedstaaten an.

Grundrechtsschutz in der Europäischen Union

Zwei Entwicklungen lassen sich auf der Ebene der EU erkennen, die dem Schutz der grund- und menschenrechtlichen Standards dienen. Zum einen baute der Gerichtshof der Europäischen Union seine Rechtsprechung auf der Grundlage der EU-Grundrechtecharta aus. Zum anderen nehmen die Beitrittsverhandlungen der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) konkrete Züge an.

Die Weiterentwicklung grundrechtlicher Standards lässt sich derzeit am besten am europäischen Asylrecht ablesen. Der Gerichtshof der EU hatte über die grundrechtskonforme Auslegung der Dublin-II Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 323/2003) zu entscheiden.²² Die Verordnung regelt, welcher Mitgliedstaat der EU für einen Asylantrag zuständig ist. Grundsätzlich ist der Mitgliedstaat zuständig, in den der Asylbewerber aus einem Drittstaat in die EU einreist. Stellt er oder sie in einem anderen Mitgliedstaat einen Antrag, so kann dieser den Antrag mit dem Hinweis ablehnen, dass er nicht zuständig sei, und den Bewerber in das Einreiseland ausweisen. Der Gerichtshof musste darüber befinden, ob die EU-Grundrechtecharta den rechtlichen Grundlagen für dieses Verfahren entgegensteht. Im vorliegenden Fall wollte das Vereinigte Königreich einen afghanischen Asylbewerber, der über Griechenland in die EU eingereist war, abschieben. Sein im Vereinigten Königreich gestellter Asylantrag sollte mit der Begründung abgelehnt werden, dass Griechenland auf der Grundlage der Dublin-II Verordnung zuständig sei. Der Gerichtshof der EU entschied nun im Dezember 2011, dass die EU-Grundrechtecharta verletzt werde, falls der afghanische Asylbewerber nach Griechenland abgeschoben werden sollte. Da die griechischen Behörden derzeit ein rechtmäßiges Asylverfahren nicht gewährleisten könnten, müsse die Dublin-II Verordnung grundrechtskonform angewendet werden. Daher habe das Vereinigte Königreich über den weiteren Verlauf des Asylantrags in angemessener Zeit zu entscheiden. Dieses Urteil liegt auf der Linie, die schon der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) vor dem Urteil des Gerichtshofs der EU vertreten hatte. In dem Fall des EGMR hatte dieser über einen Asylantrag in Belgien und Griechenland zu entscheiden. Die belgischen Behörden schoben den Bewerber auf der Grundlage der Dublin-II Verordnung nach Griechenland ab, nachdem er in Belgien einen Antrag gestellt hatte. Da aus Sicht des Straßburger Gerichts Griechenland gegenwärtig kein rechtmäßiges Asylverfahren gewährleisten könne, habe Belgien die EMRK verletzt.²³ Im Ergebnis führt diese Rechtsprechung dazu, dass derzeit eine Rückführung nach Griechenland auf der Grundlage der Dublin-II Verordnung der EU rechtlich ausgeschlossen ist. Auf nationaler Ebene wird zu prüfen sein, inwieweit die – inhaltlich dem Dublin II-Standard nachgebildeten – Regelungen der Art. 16a Abs. 2 S. 3; Abs. 4 GG ebenfalls gegen Unionsrecht verstoßen.²⁴ Es könnte europarechtswidriges Verfassungsrecht vorliegen.

Auch wenn die hier beschriebene Entwicklung sich auf das europäische Asylrecht bezieht, stärkt der EGMR und insbesondere der Gerichtshof der EU die grund- und menschenrecht-

22 Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) v. 21. Dezember 2011, Rs. C-411/10.

23 EGMR, Urteil v. 21. Januar 2011, M.S.S. v. Belgien und Griechenland, Nr. 30696/09.

24 Offen gelassen wegen der Eigenarten des Einzelfalles im Beschluss des BVerfG, 2 BvR 2015/09 vom 25.1.2011, nachdem die deutschen Behörden von einer Abschiebung nach Griechenland schon vor der Entscheidung des BVerfG abgesehen hatten.

lichen Standards, die für das Unionsrecht anwendbar sind. Es ist jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass der EuGH in dem gleichfalls sehr grundrechtsrelevanten Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit ebenfalls die Bedeutung der EU-Grundrechtecharta weiter ausbauen wird.

Der Europarat in Straßburg und die Europäische Union unternahmen zudem weitere Schritte, den Beitritt der Europäischen Union zum gerichtlichen Schutzsystem des Straßburger Gerichtshofs für Menschenrechte zu ermöglichen. Der Europarat erarbeitete zusammen mit der EU-Kommission einen Beitrittsskizzenentwurf²⁵ für die Europäische Union, der derzeit in den Gremien der EU diskutiert wird (zuletzt auf der Tagung der EU-Innenminister im April 2012).²⁶ Mit dem Beitritt der EU zur EMRK wäre es möglich, im Wege des Individualbeschwerdeverfahrens von einzelnen Personen unmittelbar unionsrechtliche Bestimmungen vom EGMR überprüfen zu lassen. Damit würden EU und Europarat die Rechtsprechung des Gerichtshofs für Menschenrechte fortentwickeln, wonach schon jetzt der EGMR Maßnahmen der Mitgliedstaaten überprüfen kann, auch wenn sie auf Unionsrecht gründen. Denn die EU wäre direkt Beklagte in dem Verfahren, und Urteile, die eine Rechtsänderung erforderten, bekämen mehr Gewicht. Mit dem Beitritt zur EMRK verbesserte somit die EU auch den nach wie vor verbesserungswürdigen EU-Grundrechtsschutz, der besonders im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit relevant ist. Allerdings dürfte ein Beitritt der EU zur EMRK die Arbeitsbelastung des Straßburger EGMR noch weiter erhöhen, der jetzt schon an die Grenzen des Machbaren stößt.

Neue rechtliche Entwicklungen

In den Bereichen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit erließ die Europäische Union nur einige wenige rechtlich verbindliche Regelungen oder steht kurz vor deren Inkraftsetzung. Bezüglich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen kam es zu einer politischen Einigung im Ministerrat, die EU-weit gültige Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Brüssel I-VO) neu zu fassen.²⁷ Nach dem diskutierten Vorschlag der EU-Kommission²⁸ sollen praktische Probleme der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsurteilen so weit wie möglich minimiert werden. Eine rechtlich verbindliche Verabschiedung der Verordnung steht aber noch aus. Die Europäische Union stellte zudem die Weichen dafür, dass das Haager Übereinkommen über die „internationale Geltendmachung der Unterhaltsansprüche von Kindern und anderen Familienangehörigen“ vom 23. November 2007 für die Mitgliedstaaten verbindlich werden konnte.²⁹ Zukünftig können somit Unterhaltsansprüche in den Vertragsstaaten des Übereinkommens leichter vollstreckt werden.

Die EU entwickelte zudem die Harmonisierung des europäischen materiellen Strafrechts fort. Ausgehend von dem Rahmenbeschluss aus dem Jahr 2004 zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung verabschiedete der Rat im Dezember 2011 die Richtlinie 2011/92/EU „zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornographie.“³⁰ Neben Vorgaben für das materielle Strafrecht enthält die

25 Council of Europe: CDDH-UE(2011)16, 19 July 2011; Council of Europe, CDDH(2011)009, 14 October 2011.

26 Council of the European Union: Press release, 3162nd Council meeting, 26-27 April 2012, Nr. 9179/12, S. 16.

27 Ders.: Press Release, 3135th Council meeting, 13-14 December 2011, Nr. 18498/11, S. 22.

28 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.

29 ABl. der EU, L 192/39, 22.7.2011.

30 ABl. der EU, L 335/1, 17.12.2011.

Richtlinie auch Bestimmungen, die dem Opferschutz sowie der Prävention dienen. Die Europäische Union verabschiedete zudem eine Richtlinie zum Schutze von gefährdeten Personen vor möglichen weiteren Straftaten gegen ihr Leben, ihre physische oder psychische Integrität, ihre Würde, ihre persönliche Freiheit oder ihre sexuelle Integrität. Mit der Richtlinie 2011/99/EU vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung³¹ zielt die EU darauf ab, den Schutz europaweit zu ermöglichen. Das in der Richtlinie aufgenommene Verfahren sieht dazu vor, dass eine Schutzanordnung (z.B. das Verbot, sich einer bestimmten Person zu nähern) eines Mitgliedstaates in einem anderen Mitgliedstaat vollstreckt werden kann. Schließlich verabschiedete die EU zwei Rechtsakte, welche die polizeiliche Zusammenarbeit betreffen und dazu dienen, den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu ermöglichen bzw. sicher zu stellen. So plant die EU, das Betriebsmanagement der drei großen EU-Datenbanksysteme in einer Agentur zu bündeln. Das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II), das Visa-Informationssystem (VIS) und EURODAC (das den Austausch von Daten zwischen den Mitgliedstaaten in Asylbewerberverfahren ermöglicht) werden ab Dezember 2012 von der neu gegründeten „Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“³² (insbesondere technisch) betreut. Ob dann schon das neue Schengener Informationssystem (SIS II) funktioniert, ist offen. In der Märztagung der EU-Innenminister zeigten sich die Vertreter der Mitgliedstaaten zuversichtlich, dass das SIS II im ersten Quartal 2013 in Betrieb genommen werden könne,³³ nachdem dessen Entwicklung von technischen Problemen und politischen Diskussionen stark beeinträchtigt worden war. Die Richtlinie 2011/82/EU verfolgt wiederum das Anliegen,³⁴ eine europaweite Ahndung von Verkehrsdelikten zu erleichtern. Danach soll den nationalen Verkehrsbehörden ermöglicht werden, die in einem Mitgliedstaat vorgesehenen Sanktionen für bestimmte Verkehrsdelikte in einem anderen Mitgliedstaat durchzusetzen. Verübt ein Verkehrsteilnehmer eines der in der Richtlinie aufgeführten Delikte, sollen grenzüberschreitend die zuständigen Behörden durch ein elektronisches Verfahren auf die Daten zum Fahrzeug und zu dessen Eigentümer bzw. Halter eigenständig zugreifen können.

Weiterführende Literatur

Matthias Bäcker/Gerrit Hornung: EU-Richtlinie für die Datenverarbeitung bei Polizei und Justiz in Europa, in: ZD 4/2012, S. 147-152.

Hannes Tretter: Die EU aus datenschutzrechtlicher Sicht – Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, in: H. Bielefeldt u.a. (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 2011, Wien 2011, S. 34-50.

Christoph Vedder/Wolff Heintschel von Heinegg: Europäisches Unionsrecht, Baden-Baden 2012.

Julie Vondung: Die Architektur des europäischen Grundrechtsschutzes nach dem Beitritt der EU zur EMRK, Tübingen 2012.

Fritz Zeder: Europastrafrecht, Vertrag von Lissabon und Stockholmer Programm: Mehr Grundrechtsschutz?, in: EuR 2012, S. 34-59.

31 ABl. der EU, L 338/2, 21.12.2011.

32 Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 vom 25. Oktober 2011, ABl. der EU, L 286/1, 1.11.2011.

33 Council of the European Union: Press Release, 3151st Council meeting, 8 March 2012, Nr. 7308/12, S. 12.

34 Richtlinie 2011/82/EU zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte v. 25. Oktober 2011, ABl. der EU, L 288/1, 5.11.2011.

Regionalpolitik

Kathleen Toepel

Mit der Veröffentlichung der Entwürfe der neuen Strukturfondsverordnungen hat im Jahr 2011 die heiße Phase der Vorbereitungen zur neuen Förderperiode begonnen. Im März 2012 legte die Kommission auch den Gemeinsamen Strategischen Rahmen für die künftige Kohäsionspolitik vor. Seitdem werden die Vorschläge intensiv diskutiert und zwischen den Mitgliedstaaten in den europäischen Gremien verhandelt. Parallel haben die Planungen für die Partnerschaftsvereinbarung zwischen Mitgliedstaat und Kommission sowie für die neuen Operationellen Programme in den Regionen begonnen, obwohl einige wichtige Voraussetzungen noch nicht vollständig geklärt sind. Dies gilt vor allem für die Verhandlungen um den Mehrjährigen Finanzrahmen ab 2014.

Verordnungsentwürfe für die Kohäsionspolitik 2014-2020

Die Kohäsionspolitik wird durch Programme umgesetzt, deren Laufzeit dem siebenjährigen EU-Haushaltszyklus entspricht. Die aktuell laufenden 455 Programme enden im Jahr 2013. Daher ist es jetzt notwendig, die Architektur der Kohäsionspolitik für die nächste Programmgeneration und die finanziellen Zuweisungen für den Zeitraum 2014 bis 2020 festzulegen.

Die Europäische Kommission hat am 6. Oktober 2011 daher ein Legislativpaket für die Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014 bis 2020 angenommen. Das Paket richtet die EU-Investitionen an der europäischen Agenda für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) aus und soll auf diese Weise in ganz Europa für mehr Wachstum und Beschäftigung sorgen.

Die Verordnungsentwürfe stützen sich auf eine breite Anhörung der Mitgliedstaaten, Regionen sowie der Wirtschafts- und Sozialpartner. Berücksichtigt wurden ferner die Ergebnisse der für die Programme 2000-2006 durchgeführten Ex-Post-Evaluierungen und ein breites Spektrum an Untersuchungen und Expertenempfehlungen.

Die Empfehlungen für den nächsten kohäsionspolitischen Rahmen wurden von der Hochrangigen Gruppe zur zukünftigen Kohäsionspolitik abgegeben (2009 bis 2011), von einem informellen Gremium zur Unterstützung der Kommission bei der künftigen Ausgestaltung der Kohäsionspolitik sowie von einer Task-Force zur Konditionalität, die Anfang 2011 zusammentrat. Von November 2010 bis Januar 2011 wurde zudem eine öffentliche Konsultation zu den Schlussfolgerungen des Fünften Kohäsionsberichts¹ durchgeführt. Auch zur Zukunft der Entwicklung des ländlichen Raums wurde im gleichen Zeitraum eine öffentliche Konsultation vorgenommen, und am 12. Januar 2011 tagte ein beratender Ausschuss unter Einbeziehung der Stakeholder.

1 Bericht der Europäischen Kommission: In Europas Zukunft investieren. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt., November 2010.

Das Paket besteht aus den Entwürfen für:

- eine übergreifende Verordnung,² in der die gemeinsamen Regelungen für den EFRE, den ESF, den Kohäsionsfonds, den ELER und den EMFF festgelegt sind. Ziel ist es, durch mehr Kohärenz unter den einzelnen Instrumenten größere Synergien und eine höhere Wirkung zu erzielen.
- drei gesonderte Verordnungen für EFRE, ESF und den Kohäsionsfonds,³
- zwei Verordnungen über das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“⁴ und den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ),⁵
- zwei Verordnungen über den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF)⁶ und das Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation;⁷
- eine Mitteilung zum Solidaritätsfonds der Europäischen Union (EUSF).⁸

Alle Vorschläge werden jetzt vom Rat und vom Europäischen Parlament erörtert. Für manche Teilbereiche sind in den Verhandlungen bereits vorläufige Übereinkünfte erzielt worden (thematische Investitionsprioritäten, einige technische Aspekte), andere sind noch umstritten (z.B. Konditionalitäten, Leistungsreserve). Ziel ist eine Annahme der Verordnungen zum Jahresbeginn 2013, damit die neuen kohäsionspolitischen Programme im Jahr 2014 anlaufen können.

Parallel dazu gehen die Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen für den EU-Haushalt weiter. Die Kommission hatte im Juni 2011 bereits vorgeschlagen, für den Zeitraum 2014 – 2020 den kohäsionspolitischen Instrumenten 326 Mrd. EUR zuzuweisen.⁹ Über die Zuweisungen an die Mitgliedstaaten und die nach Kategorien aufgeschlüsselte Liste der förderfähigen Regionen wird aber erst nach der endgültigen Annahme der Verordnungen abschließend entschieden. Die folgenden Abschnitte zeigen die wichtigsten Veränderungen in den künftigen Verordnungen gegenüber der Vorperiode.

2 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates. COM(2011) 615 final/2. (Korrigierte Fassung vom 14.03.2012).

3 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates. COM(2011) 607 final /2 (Korrigierte Fassung vom 14.03.2012). Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und das Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006. KOM(2011) 614 endgültig. Brüssel 06.10.2011. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1084/2006. COM(2011) 612 final/2. (Korrigierte Fassung vom 14.03.2012).

4 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). COM(2011) 611 final/2. (Korrigierte Fassung vom 14.03.2012).

5 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) im Hinblick auf Präzisierungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Zusammenhang mit der Gründung und Verwaltung solcher Verbände. COM(2011) 610 final/2. (Korrigierte Fassung vom 14.03.2012).

6 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (2014-2020). KOM(2011) 608 endg. Brüssel 06.10.2011.

Die neuen Strukturfondsverordnungen

Im Jahr 2013 werden alle Mitgliedstaaten aufgefordert, Partnerschaftsvereinbarungen aufzusetzen, in denen sie ihre Entwicklungsbedürfnisse einschätzen und ihre nationalen Prioritäten zur Unterstützung der Nationalen Reformprogramme und zur Erreichung der nationalen Ziele im Hinblick auf die Strategie Europa 2020 festlegen. Die Partnerschaftsvereinbarungen enthalten insbesondere

- die thematischen Ziele (die Mitgliedstaaten können aus elf auf die Strategie Europa 2020 abgestimmten Zielen auswählen),
- die Investitionsprioritäten für jedes thematische Ziel,
- die Bedingungen, von denen die EU-Finanzierung abhängt (sog. Konditionalitäten),
- die Ziele, die die Mitgliedstaaten bis zum Ende des Programmplanungszeitraums erreichen wollen, sowie Leistungsindikatoren und Etappenziele.

Die Partnerschaftsvereinbarung stellt eine verbindliche Vereinbarung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Verwendung der Mittel und der zu erbringenden Leistungen dar. Werden keine Fortschritte erzielt, so kann die Finanzierung ausgesetzt oder gestrichen werden.

In den Partnerschaftsvereinbarungen werden die Verpflichtungen zu konkreten Maßnahmen im Hinblick auf die Ziele von Europa 2020 festgelegt. Für einige vorrangige Bereiche, in denen sich die EU Ziele gesetzt hat, werden Mindestzuweisungen festgelegt. So sollen in den stärker entwickelten Regionen und in den Übergangsregionen mindestens 80% der EFRE-Mittel auf nationaler Ebene für Energieeffizienz und erneuerbare Energien sowie Innovation und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) verwendet werden. Aufgrund ihrer breiter gefächerten Entwicklungsbedürfnisse verringert sich dieser Anteil bei den weniger entwickelten Regionen auf 50%.

Der neue Vorschlag stärkt zudem die Rolle des ESF. Den einzelnen Kategorien von Regionen wird ein Mindestanteil des ESF an den Gesamtmitteln zugewiesen, der höher ist als bisher (25% für weniger entwickelte Regionen, 40% für Übergangsregionen und 52% für stärker entwickelte Regionen). Dieser Anteil beläuft sich demnach auf mindestens 84 Mrd. EUR für den ESF (derzeit 75 Mrd. EUR). Die ESF-Investitionen werden vollständig auf die EU-Ziele in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Armutsverringering ausgerichtet. Mindestens 20% der nationalen ESF-Mittel müssen für Investitionen zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut eingesetzt werden.

Aus diesen Vorschlägen ergibt sich eine starke thematische Bindung der Mittel an sektorale Ziele. Die Vorschläge haben zwar den Anspruch, dass die Mitgliedstaaten und Regionen ausreichend Handlungsspielraum haben, um sich auf Investitionen gemäß ihren eigenen Entwicklungsprioritäten und den in ihren Nationalen Reformprogrammen dargelegten

-
- 7 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Programm der Europäischen Union für sozialen Wandel und soziale Innovation. KOM(2011) 609 endg. Brüssel 06.10.2011.
 - 8 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The Future of the European Union Solidarity Fund. COM(2011) 613 final, Brüssel 06.10.2011.
 - 9 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020. KOM(2011) 398 endg. Brüssel 29.06.2012. Vgl. auch Toepel, Kathleen: Regionalpolitik, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, S. 205.

Herausforderungen zu konzentrieren. Durch die Mindestzuweisungen wird es jedoch insbesondere in den stärker entwickelten Regionen schwieriger, Bedürfnisse außerhalb der Bereiche Energieeffizienz / erneuerbare Energien, Innovation oder KMU zu bedienen. Die insgesamt möglichen Maßnahmen sind jedoch gegenüber der letzten Förderperiode nicht wesentlich eingeschränkt worden.

Zwar ist die thematische Fokussierung eine notwendige Verbesserung der Förderung, Auswahl und Zuschnitt der Themen und die thematische Bindung ist aus räumlicher Sicht insbesondere für die Ziel-2-Regionen nicht optimal. Die vorgeschlagenen Themen haben eine klare fachpolitische Dimension. Damit wird die Entwicklung sektoraler Projekte zulasten integrierter Ansätze erleichtert. Es dürfte schwierig werden, die Ziele der Territorial Agenda 2020¹⁰ in die Programmentwicklung und Projektauswahl einzubringen.¹¹

Ein Schwerpunkt der künftigen Strukturpolitik bleibt die nachhaltige Stadtentwicklung. Für „integrierte Maßnahmen“ in diesem Bereich (mit Investitionen aus verschiedenen Programmen) sollen die Mitgliedstaaten mindestens 5% der zugewiesenen EFRE-Mittel bereitstellen. Darüber hinaus wird die Kommission Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für innovative Maßnahmen in städtischen Gebieten veröffentlichen und ESF-Investitionen in das Humankapital in Städten erleichtern. Besondere Aufmerksamkeit genießen weiterhin auch Gebiete mit natürlichen oder geografischen Besonderheiten, wobei den Regionen in äußerster Randlage und den dünn besiedelten Gebieten zusätzliche Mittel zugewiesen werden sollen.

Die Konzentration auf eine geringere Anzahl von Investitionsprioritäten im Einklang mit den Zielen von Europa 2020 steht im Zentrum der Partnerschaftsvereinbarungen. Darin werden klare Zielvorgaben festgelegt, und es ist eine leistungsgebundene Reserve für diejenigen Regionen vorgesehen, die beim Erreichen der Ziele am besten abschneiden. 5% der Kohäsionsmittel sollen zurückgelegt und bei einer Halbzeitüberprüfung denjenigen Mitgliedstaaten und Regionen zugewiesen werden, deren Programme die in den Vereinbarungen festgelegten Etappenziele erreicht haben.

Um zu vermeiden, dass die Wirkung der EU-Investitionen auf Wachstum und Beschäftigung durch unsolide makroökonomische Maßnahmen oder mangelnde Verwaltungskapazitäten beeinträchtigt wird, kann die Kommission die Überprüfung von Programmen veranlassen oder die Finanzierung aussetzen, wenn keine Abhilfemaßnahmen getroffen werden.

Die EU-Finanzierung soll starke Anreize bieten, um die Ziele von Europa 2020 zu erreichen. Vor Auszahlung der Mittel müssen einige „Ex-ante“-Bedingungen (z.B. ordnungsgemäßes Funktionieren der Systeme zur Vergabe öffentlicher Aufträge) erfüllt sein. Die Bereitstellung zusätzlicher Mittel wird ebenfalls leistungsabhängig sein – hierfür werden „Ex-post“-Bedingungen festgelegt. Bevor Mittel ausgezahlt werden, müssen die Behörden somit nachweisen, dass zufriedenstellende strategische, ordnungspolitische und institutionelle Rahmenbedingungen bestehen, die eine effiziente Nutzung der Mittel gewährleisten. Die Freigabe weiterer Mittel wird von der Leistung abhängig gemacht.

10 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.

11 Spatial Foresight GmbH / Taurus Eco Consulting GmbH: Die räumliche Komponente des Vorschlags zur neuen EU-Strukturfondsverordnung. Viertes Hintergrundpapier aus laufender Forschungsarbeit im Auftrag des BBSR „Die Territoriale Dimension in der zukünftigen EU-Kohäsionspolitik“. 2. Dezember 2011. S. 3.

Damit die Wirkung der Interventionen nicht durch eine unsolide Haushaltspolitik zunichte gemacht wird, schlägt die Kommission eine engere Verbindung zwischen Kohäsionspolitik und europäischer Wirtschaftspolitik vor, z.B. durch das Verfahren bei übermäßigem Defizit oder bei übermäßigem Ungleichgewichten sowie durch das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung. Das bedeutet, dass aus den Fonds finanzierte Programme an veränderte wirtschaftliche Bedingungen angepasst werden können. In bestimmten Fällen könnte die Kommission die Überprüfung der Partnerschaftsvereinbarung beantragen, um die Umsetzung von Ratsempfehlungen zu unterstützen. Werden keine Korrekturmaßnahmen getroffen, kann die Finanzierung auch ausgesetzt werden.

Drei Kategorien von Regionen sollen weiterhin Unterstützung erhalten:

- die weniger entwickelten Regionen, deren BIP weniger als 75% des EU-Durchschnitts beträgt und die auch weiterhin höchste politische Priorität haben;
- die Übergangsregionen, deren BIP zwischen 75% und 90% des EU-27-Durchschnitts liegt;
- die stärker entwickelten Regionen, deren Pro-Kopf-BIP sich auf über 90% des EU-Durchschnitts beläuft.

Die Kategorie der Übergangsregionen soll 51 Regionen (davon 49 in den „alten“ Mitgliedstaaten) und mehr als 72 Millionen Menschen umfassen. Darunter sind 20 Regionen, die voraussichtlich ab 2014 nicht mehr unter das Konvergenzziel (weniger entwickelte Regionen) fallen. In Deutschland wären Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Lüneburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen in dieser Kategorie zu finden.¹² Die neue Kategorie der Übergangsregionen soll diesen Regionen, die in den letzten Jahren wettbewerbsfähiger geworden sind, jedoch noch immer gezielte Unterstützung benötigen, den Übergang erleichtern. Sie sorgt außerdem für eine gerechtere Behandlung von Regionen mit ähnlichem wirtschaftlichem Entwicklungsstand.

Wollte man das derzeitige System beibehalten, so würden z.B. für Thüringen (Pro-Kopf-BIP 89% des EU-Durchschnitts) und die am weitesten entwickelten europäischen Regionen (z.B. Inner London mit einem Pro-Kopf-BIP 332% des EU-27-Durchschnitts) dieselben Regeln gelten. Das neue Übergangssystem ermöglicht eine größere Flexibilität und eine unterschiedliche Behandlung dieser Regionen im Hinblick auf die Höhe der verfügbaren Mittel, die prioritären Investitionsbereiche, die Anwendung unterschiedlicher Kofinanzierungsraten usw. Diese Gebiete sollen weiter Anspruch auf zwei Drittel der bisherigen Zuweisungen haben, um das plötzliche Absinken der Beihilfeintensität abzumildern.

Für die neue Kategorie der Übergangsregionen beträgt die maximale EU-Kofinanzierungsrate 60%. Die übrigen Obergrenzen sollen sich nicht ändern, d.h. es bleibt bei bis zu 50% für die am stärksten entwickelten Regionen, maximal 85% für die weniger entwickelten Regionen und für den Kohäsionsfonds.

Zusätzlich soll die Wirkung durch die Vereinfachung und Harmonisierung der Regelungen für die verschiedenen Fonds gesteigert werden. Künftig gibt es ein einziges Regelwerk für fünf verschiedene Fonds. Ein stärker integrierter Ansatz soll zudem dafür sorgen, dass die verschiedenen Fonds auf kohärente Ziele ausgerichtet sind und dass sich ihre Wirkung gegenseitig verstärkt. Um Kosten zu reduzieren, sollen die Verfahren soweit

12 Eurostat: GDP and household accounts at regional level 2009 – Statistics Explained (2012/7/2) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/GDP_and_household_accounts_at_regional_level#Regional_GDP_per_inhabitant (März 2012).

möglich vereinfacht, digitalisiert und die Regeln für die Zuschussfähigkeit für EU-Finanzinstrumente vereinheitlicht werden. Dazu gehören z.B. die Einführung vereinfachter Erstattungsregelungen, die Verwendung von Mitteln im Rahmen gemeinsamer ergebnisorientierter Aktionspläne, die Harmonisierung der Förderfähigkeitsregeln und der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der verschiedenen EU-Fonds.

Territoriale Zusammenarbeit

Bei der europäischen territorialen Zusammenarbeit ändert sich inhaltlich nicht viel. Sie umfasst noch immer die interregionale, die grenzübergreifende und die transnationale Zusammenarbeit. Die Bestimmungen für die Programme der territorialen Zusammenarbeit werden jedoch nun in einer separaten Verordnung (nicht wie bisher innerhalb der EFRE-Verordnung) geregelt. Der Verordnungsvorschlag sieht vor, dass sich Programmpartner genauer auf die Art der Projekte und klare Ziele verständigen. Der Verwaltungsaufwand soll zudem für die Programm- und Projektleiter verringert werden (z.B. durch Pauschalsätze für Personalkosten, einheitlichere Regelungen für die Förderfähigkeit von Ausgaben).

Seit 2006 können lokale und regionale Partner Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) einrichten. Dabei handelt es sich um Rechtsinstrumente zur Erleichterung der grenzübergreifenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit. Die Idee ist, so einen gemeinsamen rechtlichen Rahmen zu schaffen, der dabei hilft, komplexe Unterschiede zwischen nationalen Regelungen zu überwinden. Durch die relativ schwierigen Regelungen zur Gründung und Betrieb eines EVTZ gab es bisher nur wenige EVTZ (insgesamt 16 zum Stand März 2011).¹³ Daher sieht die Kommission in ihrem Verordnungsvorschlag tiefgreifende Veränderungen vor: EVTZ sollen einfacher eingerichtet werden können und es soll klarere Regelungen für die Einstellung von Personal, die Ausgaben und den Schutz der Gläubiger geben. Außerdem sollen die EVTZ für Regionen außerhalb der EU und für weitere Anwendungsbereiche geöffnet werden. Bestehende EVTZ müssten nicht verändert werden, sofern sie darin keinen Vorteil sehen.

Europäischer Globalisierungsfonds und Solidaritätsfonds

Die im Paket ebenfalls enthaltenen Vorschläge für den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) und für ein neues Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation ergänzen den Europäischen Sozialfonds, indem insbesondere Investitionen im Sozialbereich gefördert und die Menschen in die Lage versetzt werden, künftige Herausforderungen zu meistern.

Der EGF bietet einmalige, gezielte Unterstützung für Arbeitskräfte, die im Zuge der Globalisierung oder – in jüngster Zeit – der Wirtschafts- und Finanzkrise entlassen wurden. Er ist ein Notfallinstrument, das zum Einsatz kommen kann, wenn plötzliche, massive Entlassungen eine unerwartete, schwerwiegende Auswirkung auf die Beschäftigung und die lokale Wirtschaft haben. Seit seiner Einrichtung im Januar 2007 sind (Stand 30. September 2011) 78 Anträge auf Unterstützung aus dem EGF aus 19 Mitgliedstaaten für einen Gesamtbetrag von 358 Mio. Euro zur Unterstützung von nahezu 76.000 Arbeitskräften eingegangen.¹⁴ Die grundlegenden Förderkriterien sollen auch in der neuen Förder-

13 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). KOM(2011) 462 endg. Brüssel, 29.07.2011. S. 4.

periode beibehalten werden. Darüber hinaus soll der Fonds aber auch in der Lage sein, Arbeitskräfte mit befristeten Arbeitsverträgen und Arbeitskräfte, die infolge einer unerwarteten größeren Krise entlassen werden, sowie Landwirte und tätige Inhaber von Kleinunternehmen zu unterstützen. Die Zeitspannen bis zur Genehmigung der Anträge der Mitgliedstaaten werden durch Einführung neuer Fristen und strafferer Verfahren verkürzt. Der EGF wird weiterhin außerhalb des Haushaltsplans finanziert und nur im Bedarfsfall auf Antrag des Mitgliedstaats in Anspruch genommen. Er war bisher als temporäres Instrument (bis 2013) gedacht, wird aber jetzt zu einem dauerhaften Krisenfonds. Für den Zeitraum 2014-2020 stehen maximal 3 Mrd. EUR für die Unterstützung aus dem EGF zur Verfügung.

Im Gegensatz zu den Kohäsionsinstrumenten ist der Europäische Solidaritätsfonds (EUSF) nicht zeitlich befristet und wird weiterhin bei großen Katastrophen finanzielle Hilfe bereitstellen. Allerdings sollte seine Funktionsweise verbessert werden. Aus diesem Grund veröffentlichte die Kommission zusammen mit den Verordnungsentwürfen eine Mitteilung über die Zukunft des Solidaritätsfonds, die Vorschläge enthält, um den EUSF einfacher, klarer, schneller und sichtbarer zu machen. Nach Gesprächen mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und anderen Akteuren könnte die Mitteilung zu einem späteren Zeitpunkt zu einem Verordnungsvorschlag für den EUSF führen.

Gemeinsamer Strategischer Rahmen

Nach der Vorlage ihrer Vorschläge für Verordnungen zur Kohäsionspolitik im Oktober 2011 hat die Kommission am 14. März 2012 den „Gemeinsamen Strategischen Rahmen“ (GSR)¹⁵ vorgestellt, mit dem sie die Mitgliedstaaten bei ihren Vorbereitungen für den nächsten Programmplanungszeitraum unterstützen möchte. Durch die Benennung der wichtigsten Ziele von Europa 2020, auf die die GSR-Fonds ausgerichtet werden sollen, und der Leitaktionen, die im Rahmen dieser thematischen Ziele durchgeführt werden könnten, kann der GSR weitere Anregungen bieten, wie die GSR-Fonds am wirksamsten zu Wachstum beitragen können. In einem für alle Fonds – auch für die Entwicklung des ländlichen Raums und die Fischerei – geltenden Gemeinsamen Strategischen Rahmen sind somit die Top-Prioritäten der EU zusammengefasst. Die Investitionsprioritäten des Gemeinsamen Rahmens und die Leitaktionen von Programmen sollen nicht nur durch den Kohäsionsfonds und die Strukturfonds (EFRE, ESF), sondern auch durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) gefördert werden (das sind die sog. „GSR-Fonds“).

Dieser Gemeinsame Strategische Rahmen ist ein einheitlicher europäischer Bezugsrahmen für die mit den Mitgliedstaaten zu vereinbarenden und auf sie zugeschnittenen Partnerschaftsvereinbarungen. Dieser Rahmen soll den Mitgliedstaaten und ihren Regionen helfen, für den nächsten Finanzplanungszeitraum von 2014 bis 2020 klare Investitions-

14 Fragen und Antworten: Legislativpaket zur Regional-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EU für den Zeitraum 2014-2020, Brüssel 06. Oktober 2011. Pressemitteilung der Kommission. S. 8.

15 Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Wesentliche Aspekte eines Gemeinsamen Strategischen Rahmens (GSR) 2014 bis 2020 für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds. SWD(2012) 61 final, Teil I und II (Anhänge). Brüssel 14.03.2012.

schwerpunkte zu setzen. Die verschiedenen Fonds sollen deutlich besser miteinander kombiniert werden können, was die Wirksamkeit der EU-Investitionen optimieren soll. Nationale und regionale Behörden werden den Rahmen als Ausgangspunkt für die Abfassung ihrer Partnerschaftsvereinbarungen nutzen, in denen sie sich verpflichten, die EU-Ziele für Wachstum und Beschäftigung 2020 zu erreichen.

Der GSR lehnt sich stärker an Europa 2020, der Strategie für Wachstum und Beschäftigung, und die wirtschaftspolitische Steuerung der EU an. Er ersetzt die derzeit getrennten Pakete von strategischen Leitlinien für die Kohäsionspolitik, die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes sowie die Meeres- und Fischereipolitik und bietet eine einheitliche Orientierung für alle fünf zukünftigen GSR-Fonds. Dabei soll er die Integration der EU-Politikfelder stärken und eine größere Wirksamkeit vor Ort gewährleisten.

Der Vorschlag für die Gemeinsame Verordnung beinhaltet bereits elf thematische Ziele (s. Artikel 9). Der GSR enthält Leitaktionen für jedes thematische Ziel und jeden Fonds, die die Investitionen – im Einklang mit Europa 2020 und in Ergänzung anderer EU-Initiativen – auf wachstumsfördernde Maßnahmen lenken sollen.

Die Herausforderungen, mit denen Regionen und Mitgliedstaaten konfrontiert sind, erstrecken sich oft über nationale und regionale Grenzen hinweg. Eine wirksame Antwort darauf erfordert gemeinsame Maßnahmen und den Austausch von Wissen auf der angemessenen territorialen Ebene. Diese Maßnahmen sollen sowohl vom EFRE als auch vom ESF gefördert werden. Wo makroregionale Strategien in den europäischen Meeresgebieten eingesetzt werden, sollten alle GSR-Fonds zu deren Umsetzung beitragen. Für einen wirksamen Beitrag der europäischen Programme der territorialen Zusammenarbeit gilt es, die Mittel des EFRE zu bündeln und die Koordinierung mit anderen EU-finanzierten Programmen zu gewährleisten. Der GSR legt auch die inhaltlichen Prioritäten für die grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit fest.

Der GSR sieht außerdem fünf wichtige Elemente für die Entwicklung von Partnerschaftsvereinbarungen und auf spezifische territoriale Besonderheiten abgestimmte Programme vor. Multifonds-Programme sollen für eine bessere Koordinierung und Abstimmung der Fonds sorgen und zu einer Verringerung der Verwaltungskosten und des Verwaltungsaufwands beitragen. Durch die vorrangige Behandlung wachstumsfördernder Ausgaben und Abstimmung mit den Zielen der Strategie zur Haushaltskonsolidierung gemäß den länderspezifischen Empfehlungen soll Kohärenz mit der wirtschaftspolitischen Steuerung hergestellt werden. Der GSR beachtet die bisherigen bereichsübergreifenden Grundsätze der Gleichstellung von Mann und Frau, der Nichtdiskriminierung und der nachhaltigen Entwicklung.

Die EU-Institutionen sind jetzt aufgerufen, ihre Stellungnahmen zum GSR abzugeben. Der GSR wird in seiner endgültigen Form erst dann angenommen, wenn das im Oktober 2011 vorgeschlagene Legislativpaket zur Kohäsionspolitik für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen vom Europäischen Parlament und vom Rat gebilligt wurde.

Sportpolitik

Jürgen Mittag

Kennzeichnend für die europäische Sportpolitik bei der Ausgestaltung der neuen Rahmenbedingungen, die mit dem Vertragswerk von Lissabon etabliert wurden, ist das Bemühen, die sportpolitische Koordination in einzelnen Politikfeldern auf eine systematische Grundlage zu stellen und zugleich den Kenntnisstand über Probleme und Lösungsoptionen durch die Einrichtung von Expertengruppen und die Vergabe von Studien zu vertiefen.

Der polnischen EU-Ratspräsidentschaft – die gemeinsam mit Dänemark und Zypern bereits die zweite Teampräsidentschaft nach Inkrafttreten des Vertragswerks von Lissabon bildet – kam im zweiten Halbjahr 2011 die Aufgabe zu, die Implementierung des im Juni 2011 angenommenen EU-Arbeitsplans für den Sport in die Wege zu leiten. Polen konzentrierte sich dabei vor allem auf die soziale und wirtschaftliche Dimension des Sports, widmete aber auch dessen Integrationspotenzial besondere Beachtung. Dänemarks Prioritäten im ersten Halbjahr 2012 waren auf das Sportkapitel im neuen „Erasmus für alle“-Programm sowie auf die Revision des World-Anti-Doping-Code und die künftige Koordinierung der EU vor Sitzungen des WADA-Stiftungsrats gerichtet. Schwerpunkte der zypriotischen Präsidentschaft, in die auch das EU-Sportforum im September 2012 in Nikosia fiel, waren der Kampf gegen Doping im Freizeitsport und die Förderung der körperlichen Aktivität in der Bevölkerung. Zudem wurde eine Erklärung der Sportminister zu Spielmanipulationen geplant – ein Problembereich, dem sich auch der Europarat verstärkt angenommen hat. Zu den wichtigsten Maßnahmen des EU-Arbeitsplans für den Sport gehörte die Einrichtung von sechs Expertengruppen, die sich aus Repräsentanten der Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und ausgewählten Sportverbänden rekrutieren. Thematisch umspannen die seit September 2011 tagenden Arbeitsgruppen die Bereiche Anti-Doping, Good Governance, Ausbildung und Training, Gesundheit und Integration, Sportstatistik sowie nachhaltige Finanzierung des Sports.

Von den Aktivitäten der Europäischen Kommission erzielte die Veröffentlichung des neuen Förderprogramms „Erasmus für Alle“ am 23. November 2011, das neben den Bereichen allgemeine bzw. berufliche Bildung und Jugend auch den Sport als eigenes Kapitel umfasst, beträchtliche Aufmerksamkeit. Der Budgetentwurf sieht für die Periode von 2014 bis 2020 Ausgaben von insgesamt 19,5 Milliarden Euro vor. Davon sind 238 Millionen Euro – entsprechend einer jährlichen Größenordnung von 34 Millionen – für das Unterprogramm Sport vorgesehen, das auch das geplante EU-Sportförderprogramm umfassen soll. Seitens des organisierten Sports wurde neben der Höhe der Mittel auch der Entwurf zum mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 moniert, in dem der Sport zunächst nicht gesondert ausgewiesen war, sodass die Möglichkeiten begrenzt sind, Sportinfrastruktur sowie Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen der Strukturfonds zu fördern.

Vom Europäischen Parlament wurde am 2. Februar 2012 die zuvor vom federführenden Ausschuss für Kultur und Bildung (CULT) eingehender erörterte und vom Berichterstatter Santiago Fisas erarbeitete Stellungnahme zur Kommissionsmitteilung „Entwicklung einer europäischen Dimension des Sports“ mit großer Mehrheit verabschiedet. Zu den Kernforderungen des Parlaments gehört u.a. eine Förderung des Sports durch die europäischen Strukturfonds und die Unterstützung der dualen Karriere von Athleten, aber auch die Aufnahme

des Dopings in das Strafrecht und eine strafrechtliche Verfolgung von Spielabsprachen.

Erneut haben mehrere Urteile des EuGH den Sport berührt. Am kontroversesten erörtert wurde das Urteil im Vorabentscheidungsverfahren *Karen Murphy/Media Protection Services Ltd.*, mit dem das System der nationalen Vermarktung von Sportfernsehrechten – namentlich im Pay-TV- bzw. Dekodersektor – als unvereinbar mit dem Binnenmarkt bzw. der Richtlinie über freien Dienstleistungsverkehr gekippt wurde. Bedeutsam ist auch die bereits vorliegende Stellungnahme des Generalanwalts im Rahmen der Rechtssache *Sky Österreich GmbH/Österreichischer Rundfunk*, der zufolge Sender auch zukünftig Ausschnitte von Sportveranstaltungen von max. 90 Sekunden Länge in ihren Nachrichtensendungen zeigen dürften, selbst wenn sie keine exklusiven Übertragungsrechte besitzen.

Als Strukturmerkmal europäischer Sportpolitik sind drei grundlegende Formen von Koordination und Kooperation auszumachen: Einerseits die von der Kommission in engerer Absprache mit dem Rat ausgerichteten umfassenden EU-Sportforen, die bisweilen um weitere Konferenzen ergänzt werden, so während der dänischen Ratspräsidentschaft im März 2012 die Kopenhagener Sportvision-Konferenz, auf der Breitensportrelevante Themen diskutiert wurden. Daneben existiert der sogenannte strukturierte Dialog, bei dem EU-Organe mit ausgewählten Vertretern des Sports Absprachen treffen. Besonders eng war erneut der Dialog mit der UEFA, die zudem wegen der Durchführung der EURO 2012 in Polen bzw. der Ukraine und der Debatte um die Rolle von Menschenrechten bei Sportgroßveranstaltungen im Blickfeld stand. Am 21. März 2012 veröffentlichten EU-Wettbewerbskommissar Joaquín Almunia und UEFA-Präsident Michel Platini eine gemeinsame Erklärung, die den Zusammenhang zwischen der Anwendung der Financial Fairplay Regeln im Profifußball auf der einen Seite und der Kontrolle staatlicher Beihilfen auf der anderen Seite erläuterte. Schließlich kommt es – im Rahmen des sozialen Dialogs – auch zu autonomen Absprachen der Verbände. Beispielhaft hierfür steht die Verständigung auf eine standardisierte Fassung von Spielerverträgen durch UEFA, die Klub-Vereinigung ECA, die Vereinigung der europäischen Fußball-Ligen EPFL und die Spielergewerkschaft FIFPro. Auf Grundlage dieser Regelung müssen die Verträge von Spielern europaweit bestimmten Minimal-Standards entsprechen, um Gültigkeit zu erlangen.

Bezeichnend für die europäische Sportpolitik, so der Befund aktueller wissenschaftlicher Studien, ist ihr Netzwerkcharakter. Die EU-Organe suchen zunehmend den Dialog mit dem organisierten Sport und vice versa. Akteure und Formen der Dialogstrukturen nehmen in Umfang und Bandbreite weiter zu, variieren dabei aber – in Abhängigkeit vom Problemfeld – erheblich. Die EU-Organe tendieren verstärkt dazu, eine Steuerungsfunktion zu übernehmen. Wie schwierig aber bisweilen die Konsens- und Entscheidungsfindung ist, zeigte sich exemplarisch bei der von der Europäischen Kommission organisierten „EU-Konferenz zu Spielervermittlern“ im November 2011. Vor allem das EP sieht die bisherige FIFA-Regulierung als nicht ausreichend an und drängt auf weitergehende Schritte, während ECA, FIFpro und EPFL die FIFA-Position weitgehend unterstützen. Vor diesem Hintergrund ist von anhaltendem Regulierungsbedarf – namentlich im Pionierbereich Fußball –, aber auch von wachsendem Konfliktpotenzial auszugehen.

Weiterführende Literatur

- Brand, Alexander/Niemann, Arne/Spitaler, Georg: The two-track Europeanization of football, *International Journal of Sport Policy and Politics* 3 (2012), Version of record first published: 27 Apr 2012.
- Geeraert, Arnout/Scheerder, Jereon/Bruyninckx, Hans: The governance network of European football, in: *International Journal of Sport Policy and Politics* 3 (2012), Version of record first published: 12 Apr 2012.
- Guillaume Robin (Hrsg.): *Football, Europe et régulations*, Villeneuve d'Ascq 2011.
- Kerth, Gabriel: *Opportunities and Boundaries of a Sport Policy in the European Union. Realities – Expectations – Visions*, Saarbrücken 2011.

Umwelt- und Klimapolitik

Gaby Umbach

Die Nachfolge des 6. Umweltaktionsprogramms (6. UAP, 2002-2012) bildete einen strategischen Planungspunkt der EU-Umweltagenda. In ihrer Bewertung des 6. UAP hatte die Kommission die Konsolidierung der EU-Umweltgesetzgebung auf der Grundlage des UAP-Gesamtrahmens und der Dynamiken seiner sieben Thematischen Strategien hervorgehoben.¹ Kritisch beurteilte sie die mangelnde Kohärenz einzelner EU-Politikbereiche sowie die teils unzulängliche Umsetzung durch die Mitgliedstaaten. Außerdem unterstrich sie Schwächen bei Umweltmanagementstrukturen, informationsbezogenen Bestimmungen sowie bei Überwachungs- und Kontrollsystemen. In ihre Bewertung einbezogen hatte sie die Strategie Europa 2020, die Rio+20 Aktivitäten der EU, die Strategie für biologische Vielfalt und den Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa. In seinen Schlussfolgerungen zur Bewertung und zur Zukunft der Programmlinie unterstrich der Rat die Bedeutung der besseren Umsetzung und der Synergien zwischen Ressourcenschonung und dem zukünftigen 7. UAP.²

Aufgrund der horizontalen Integration von Umweltaspekten in die verschiedenen EU-Großstrategien sowie angesichts des nötigen Konsultationsbedarfs für ein 7. UAP schien dessen Ausarbeitung längere Zeit keinen Platz auf der Kommissionsagenda für 2011 zu haben, während der Rat unter Hinweis auf befürchtete Rechtslücken die Ausarbeitung eines Entwurfs noch im ersten Halbjahr 2012 befürwortete. Der Rat lud die Kommission im Oktober 2011 daher ausdrücklich ein, ein Nachfolge-UAP noch 2012 zu entwickeln und einen ersten Entwurf im Januar vorzulegen. Dieser Aufforderung schloss sich das Europäische Parlament (EP) im April 2012 an.³ In einer Erklärung zur Aufforderung des Rates verwies die Kommission darauf, dass zunächst Rat und EP zur Bewertung des 6. UAP Stellung nehmen und ein umfassender Konsultationsprozess für das 7. UAP eingeleitet werden müsse. Die Vorlage eines qualitativ hochwertigen Entwurfs bis Januar 2012 sei daher nicht möglich. Im Juni 2012 unterstrich der Rat nochmals die Bedeutung der inhaltlichen Verbundenheit von 7. UAP, der Strategie Europa 2020 und der anderen EU-Großstrategien.⁴ Das 7. UAP solle darüber hinaus die Umsetzung der bestehenden EU-Umweltgesetzgebung und -politik verbessern und eine starke Vision für 2050 einschließlich Zwischenzielen bis 2020 enthalten, die eine wettbewerbsfähige, ökologische Wirtschaftsform erreichen helfen und die natürlichen Lebensgrundlagen sowie die Gesundheit der Bürger Europas schützen sollte. Der Kommissionsentwurf wird Ende 2012 erwartet.

Für die neue Laufzeit des Programms für Umwelt und Klimapolitik (LIFE, 2014-2020) diskutierte der Umweltrat die Idee der geografisch ausgewogenen Aufteilung von LIFE-Mitteln innerhalb der EU und die geplanten Vereinfachungen einschließlich Ko-Finanzierung. Einige Mitgliedstaaten sprachen sich für die generelle Einführung des Prinzips der geografisch ausgewogenen Projektvergabe für alle Projekttypen aus, während andere für

1 KOM(2011) 531.

2 Rat 15321/11, 15384/11.

3 PE A7-0048/2012 und 2011/2194(INI).

4 Rat 11186/12.

Qualität und Leistung als Beurteilungskriterien oder die Beibehaltung der bisherigen nationalen Zuteilungen plädierten.⁵ In seiner neuen Laufzeit soll das Programm das existierende LIFE+-Programm effizienter gestalten und an die Ziele der Strategie Europa 2020 anpassen. Der Vorschlag sieht u.a. die Schaffung eines Umwelt- und eines Klima-Unterprogrammes sowie die genauere Festlegung der Finanzierungsprioritäten vor.

Biologische Vielfalt und genetisch veränderte Organismen

Die Umweltrat-Beratungen über die EU-Biodiversitätsstrategie bis 2020⁶ waren auf die Effektivität und Konsequenz der Maßnahmen zur Zielerreichung der Strategie fokussiert. Der Rat unterstrich die Notwendigkeit der sektor übergreifenden Integration von Biodiversitätsaspekten in die Politikgestaltung auf EU- und mitgliedstaatlicher Ebene. Neben diesem Querschnittsaspekt betonte er die Bedeutung eines koordinierten und gestrafften Umsetzungsrahmens.⁷ Das EP begrüßte im April 2012 den Entwurf der erneuerten Strategie, betonte jedoch die Notwendigkeit der Konkretisierung von Formulierungen und Maßnahmen zur Umsetzungsverbesserung. Außerdem solle der Biodiversität eine höhere politische Priorität eingeräumt, alle zwei Jahre durch die Kommission über Fortschritte berichtet und eine Strategie zum Schutz der genetischen Vielfalt erarbeitet werden.⁸

Die Regulierung des Anbaus genetisch veränderter Organismen (GVO) ging 2012 mit den Beratungen zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG über die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, den Anbau von GMO auf ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen⁹, weiter. Die dänische Präsidentschaft legte dem Umweltrat im März 2012 hierzu einen weiteren Kompromissentwurf vor.¹⁰ Er umfasste zwei unterschiedliche Ansätze: der eine ermöglicht es dem Antragsteller, auf Antrag eines Mitgliedstaates während des Zulassungsverfahrens den geografischen Geltungsbereich zu definieren und bestimmte Gebiete *ex-ante* auszusparen. Der zweite Ansatz gibt den Mitgliedstaaten *ex-post* die Möglichkeit, nach der Genehmigung den Anbau auf ihrem Gebiet einzuschränken oder zu untersagen, wenn dies nicht im Widerspruch mit der auf EU-Ebene durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung steht. Trotz Kompromissvorschlag konnte bislang noch keine Einigung im Rat erzielt werden, da weiterhin Bedenken hinsichtlich potentieller Konflikte mit WTO- und EU-Binnenmarktvorschriften sowie der Kompatibilität von EU- und nationalen Umweltfolgeabschätzungsmaßnahmen bestehen.¹¹

Im thematischen Zusammenhang dazu standen die bislang ergebnislosen Diskussionen im Rat ‚Landwirtschaft und Fischerei‘ über die Zulassung von vier genetisch veränderten Sorten im Futter- und Lebensmittelbereich sowie für andere Zwecke (außer dem Anbau). Es handelte sich um die Zulassung des Inverkehrbringens von Erzeugnissen, die genetisch veränderte Baumwolle der Sorte 281-24-236x3006-210-23 von Dow sowie genetisch veränderte Maissorten Bt11xMIR604xGA21, Bt11xMIR604 und MIR604xGA21 von Syngenta enthalten, aus ihr bestehen oder aus ihr gewonnen werden. Bedenken wurden von Griechenland, Luxemburg, Österreich, Slowenien, Ungarn und Zypern speziell dahingehend geäußert, dass das Inverkehrbringen für den Futter- und Lebensmittelbereich eine Risikobewertung vorsieht, eine solche für ‚andere Zwecke‘ jedoch nicht vorgesehen sei.¹²

5 Rat 7478/12 und 6820/12, KOM(2011) 874.

6 KOM(2011)244.

7 Rat 18862/11.

8 PE A7-0101/2012.

9 KOM(2010) 375.

10 Rat 18786/11.

11 Rat 7478/12, Rat 10883/1/12 REV 1, Rat 11110/12.

Chemikalien und gefährliche Substanzen

Im Zuge der Beratungen zum sog. ‚Seveso III‘-Richtlinienvorschlag zur Gefahrenbeherrschung bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen hat der Umweltrat einen Sachstandsbericht zur Kenntnis genommen.¹³ Das EP hatte in seiner Stellungnahme über 140 Änderungsvorschläge gemacht, die sich insbesondere auf die Reichweite und den Umfang des Richtlinien-Anhangs I, deren Bezug zur Aarhus-Konvention sowie auf den Gebrauch von aus der Richtlinie abgeleiteten Akten bezogen.¹⁴ Nach intensiven Verhandlungen zwischen EP, Kommission und Rat erzielten Rat und EP im März 2012 eine informelle Einigung, die den Weg zur Annahme der Stellungnahme des EP im Juni 2012 frei machte. Daran anschließend nahm auch der Rat im Juni den Entwurf an.¹⁵ Die Richtlinie tritt 2015 in Kraft.

Der Umweltrat erörterte des Weiteren den Verordnungsvorschlag zur Regulierung der Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien.¹⁶ Im Zuge der Beratungen kritisierte Irland speziell die Ausfuhrbedingungen für einige in Anhang I gelistete Chemikalien in Drittstaaten als Wettbewerbshemmnis für EU-Produzenten, da der Gebrauch in diesen Ausfuhrfällen im Vergleich zum inner-EU Gebrauch stark eingeschränkt sei.¹⁷ Die erste Lesung im EP resultierte in der Annahme des Vorschlags mit Änderungsvorschlägen u.a. zur Kohärenz mit den Übergangsregeln der Vorgänger-Gesetzgebung, zur Verdeutlichung der Aufgaben der Mitgliedstaaten unter der neuen Verordnung, zur Vereinheitlichung der Berichterstattung über den Umsetzungserfolg durch die Mitgliedstaaten sowie zur Struktur der Vorbereitung und Ausarbeitung delegierter Rechtsakte auf EU-Ebene.¹⁸ Im Juni 2012 nahm der Allgemeine Rat den Verordnungsvorschlag unter Enthaltung Irlands an.¹⁹ Die Verordnung zielt darauf ab, bestehendes EU-Umweltrecht über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen anzupassen, die Europäische Chemikalienagentur in bestimmte Prozesse einzubinden und genauere Ein- und Ausfuhrbedingungen festzulegen.

Die zehnte Vertragsparteienkonferenz des Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (COP 10) im Oktober 2011 in Cartagena ergab eine wichtige Entscheidung zum Inkrafttreten der sog. ‚Verbotsänderung‘, die die Verbringung gefährlicher Abfälle zur endgültigen Beseitigung und Verwertung von OECD in nicht-OECD Staaten untersagt. Die ‚Verbotsänderung‘ tritt nun in Kraft, wenn sie von 17 weiteren Staaten ratifiziert wird. Außerdem wird die internationale Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Stoffe gestärkt und die Entwicklung eines Rahmens für ein umweltschonendes Müllmanagement einschließlich einer Expertengruppe vorgesehen, um Entwicklungsländer zu unterstützen. Weiterhin wurden der neue strategische Rahmen 2012-2021, technische Leitlinien sowie eine Erklärung zur Vermeidung und Minimierung gefährlicher Abfälle beschlossen. In den EU-Positionen für die COP 10 hatte der Rat die länderübergreifende Initiative Indonesiens und der Schweiz zur ‚Verbotsänderung‘ unterstützt, die darauf abzielte, Artikel 17(5) des Übereinkommens deutlicher zu umreißen, um damit die ‚Verbotsänderung‘, wie geschehen, schneller in Kraft treten zu lassen. Außerdem betonte die EU die Bedeutung des neuen, realistischen Strategierahmens

12 Rat 18708/11, Rat 18417/11.

13 KOM(2010)781, Rat 18786/11.

14 PE A7-0339/2011.

15 Rat 8287/12 PRESSE 144, 11889/12 Presse 297.

16 Rat 18786/11, KOM(2011) 245.

17 Rat 9896/11.

18 PE A7-0015/2012, T7-0198/2012.

19 Rat 11690/12 PRESSE 283, 12415/12.

2012-2021, der Koordinationsverstärkung zwischen Basler, Rotterdamer und Stockholmer Übereinkommen und eines integrierten Finanzierungsansatzes.²⁰

Nachhaltige Entwicklung

Im Zentrum der Arbeiten zur nachhaltigen Entwicklung stand die Vorbereitung der UN-Konferenz Rio+20 im Juni 2012 in Rio de Janeiro. Die Konferenz markierte den 20. Jahrestag der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung sowie den 10. Jahrestag des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung. Für Rio+20 legte der Umweltrat im Oktober 2011 den allgemeinen Standpunkt der EU fest, der auf das ökologische Wirtschaften und den globalen institutionellen Rahmen für nachhaltige Entwicklung fokussiert war.²¹ In seinen Schlussfolgerungen unterstrich er die Nutzung der Wachstumspotenziale eines nachhaltigen und ressourcenschonenden Wirtschaftens, die Betonung der Armutsbekämpfung sowie einen konkreten Vorgaben- und Maßnahmenkatalog für eine ökologische Wirtschaft als angestrebte Hauptergebnisse von Rio+20. Im Hinblick auf die Verbesserung der internationalen Nachhaltigkeits- und Umwelt-, Governance'-Strukturen befürwortete er die Aufwertung des UN-Umweltprogramms zu einer UN-Sonderorganisation für Umwelt. Im März 2012 reagierte der Rat auf die von ihm begrüßte Vorlage des Entwurfs eines Rio+20 Abschlussdokuments („zero draft“ des Dokuments „*The Future We Want*“) durch die UN-Hauptabteilung „Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten“ im Januar 2012, der im ersten Halbjahr 2012 verhandelt werden sollte und ergänzte die EU-Verhandlungsposition um die Punkte nachhaltige Entwicklungsziele und Erneuerung des internationalen politischen Engagements für nachhaltige Entwicklung.²² Auch der Europäische Rat unterstützte ein ehrgeiziges Ergebnis von Rio+20 und mahnte die nachhaltige Beteiligung von Zivilgesellschaft und Privatsektor an. Als Grundsätze, die die EU-Verhandlungsführung leiten sollten, forderte er Fortschritte beim globalen Übergang zu einer grünen Wirtschaft. Armutsbekämpfung und ein CO₂-armes sowie ressourceneffizientes Wachstum sollten zentrale Elemente bilden. Operative Ziele und Maßnahmen sollten ebenso formuliert werden wie ein entsprechender Zeitrahmen und Nachhaltigkeitsziele für die Zeit nach 2015.²³

Der thematische Fokus von Rio lag auf dem ökologischen Wirtschaften, der Formulierung von Nachhaltigkeitszielen und auf institutionellen Fragen globaler Nachhaltigkeitspolitik. Die Hauptverhandlungen starteten jedoch überschattet von der Präsentation des brasilianischen Kompromissentwurfs eines Ergebnisdokuments noch vor Beginn der eigentlichen Verhandlungen. Dieser vorwegnehmende Schritt schockierte besonders Nicht-Regierungsorganisationen, die das Dokument als inadäquate Antwort auf die existierenden Umweltprobleme beurteilten. Auch die EU bewertete den Text als über Absichtserklärungen nicht hinausgehend.

An der Verhandlungsposition der EU gemessen, stellen die erzielten Ergebnisse von Rio einen nur kleinen bis mittleren Fortschritt dar. Rio+20 erkannte erstmals die Bedeutung des ökologischen Wirtschaftens für eine nachhaltige Entwicklung an und beschloss die Entwicklung globaler Nachhaltigkeitsziele. Die genaue Definition grüner Wirtschaftsformen und deren Umsetzung bleibt jedoch nationalstaatliche Angelegenheit. Zur institutionellen Weiterentwicklung globaler Nachhaltigkeitspolitik unterstrich Rio+20 die Notwendigkeit der Kohärenz- und Koordinationssteigerung im UN-System. Die Konferenz beschloss allerdings nur die Aufwertung des UN-Umweltprogramms durch universelle Mitgliedschaft und

20 Rat 18786/11, 18501/11, 15393/11, 15321/11, 14223/1/11.

21 Rat 15321/11, 15388/11, vgl. KOM(2011) 363.

22 Rat 7478/12.

23 Europäischer Rat EUCO 4/3/12 REV 3.

bessere Finanzierung sowie die Ablösung der UN-Nachhaltigkeitskommission durch ein neues UN-Nachhaltigkeitsforum. Eine eigene UN-Umweltorganisation, wie von der EU gefordert, wurde nicht etabliert. Des Weiteren wurden u.a. folgende Punkte in der Schluss-erklärung betont: horizontale Integration von Biodiversitätsbelangen, Waldschutz als Verbindung von Biodiversität und Klimaschutz, ein 10-Jahresrahmen für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster, eine nachhaltige und verantwortungsvolle Unternehmenspraxis im Privatsektor, Ergänzung des Indikators ‚Bruttosozialprodukt‘ durch neue Indikatoren zur besseren Messung der nachhaltigen Entwicklung (‚beyond GDP approach‘).²⁴

EU-Leitinitiative ‚Ressourcenschonendes Europa‘

Zur Umsetzung der Europa 2020 Leitinitiative ‚Ressourcenschonendes Europa‘²⁵ stellte die Kommission ihren ‚Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa‘²⁶ vor. Er umfasst die Bereiche Energie, Fischerei, Industrie, Konsumverhalten, Landwirtschaft, technische Innovationen, Umwelt und Verkehrssysteme sowie die Aspekte biologische Vielfalt, Klimawandel, Landnutzung und regionale Entwicklung, für die er mittel- und langfristige Maßnahmen und Ziele zur Steigerung der Ressourceneffizienz definiert. Unterstützt werden soll damit die ressourcenschonende Wirtschaftsentwicklung der EU bis 2050. Hauptinstrument des Fahrplans ist die Entkopplung von Wachstum und Ressourcennutzung u.a. durch die Neukonzeption von Produkt- und Geschäftsmodellen, nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung sowie die Entwicklung von Synergien zwischen Wirtschaft, Naturkapital und menschlichem Wohlergehen. Der Fahrplan legt zudem bis 2020 mehr als 15 Etappenziele fest. Diese betreffen u.a. die Entwicklung von Preissignalen, Umweltinformationen und Mindest-Umweltleistungsstandards für ressourcenschonende Produkte, Schaffung von Anreizen für Investitionen in Ressourceneffizienz, Bewirtschaftung von Abfall als Ressource, Abschaffung umweltschädlicher Subventionen, Verlagerung der Besteuerung vom Faktor Arbeit zur Umweltbesteuerung sowie weitest mögliche Wiederherstellung der Biodiversität.

Im Dezember 2011 führte der Umweltrat einen Gedankenaustausch zum Fahrplan durch.²⁷ Er unterstrich die Schlüsselposition des Fahrplans für die Leitinitiative ‚Ressourcenschonendes Europa‘ und befürwortete dessen Sektor übergreifenden Ansatz.²⁸ Besonders betonte er die Bedeutung neuer wirtschaftlicher Steuerungsmodelle, neuer Geschäftsideen und der Veränderung von Verbrauchs- und Konsummustern durch einen Lebenszyklus bezogenen Ansatz. Die Verbindung des Fahrplans mit der Ausarbeitung des 7. UAP wurde angemahnt.²⁹

Klimapolitik

Zur Festlegung des EU-Standpunkts für die 17. UN-Klima-Rahmenkonventionskonferenz (UNFCCC COP 17) und die siebte Tagung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls (CMP 7) 2011 in Durban diskutierte der Rat die Option eines sog. zweiten Verpflichtungszeitraums des Kyoto-Protokolls über 2012 hinaus sowie den Umgang mit dem Überschuss an zugeteilten Emissionsrechten aus der ersten Verpflichtungsperiode. Auch wenn die Präferenz für ein einziges rechtsverbindliches Instrument für das globale Klimaregime nach 2012 bestehen blieb, wurde die Möglichkeit eines höchstens bis 2020 geltenden zweiten Verpflichtungszeit-

24 UN A/CONF.216/L.1*.

25 KOM(2011) 21.

26 KOM(2011) 571.

27 Rat 18786/11.

28 KOM(2011) 21.

29 Rat 18346/11.

raums konstruktiv in die EU-Position eingebunden. Als Bedingung hierfür wurde dessen Kompatibilität mit der Entwicklung eines einzigen rechtsverbindlichen Rahmens für das zukünftige globale Klimaregime unterstrichen. Die Struktur des Kyoto-Protokolls sollte dabei insgesamt erhalten bleiben und auch der Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit und jeweiligen Fähigkeiten weiterhin bestimmend sein. Alle großen Volkswirtschaften seien in die Pflicht zu nehmen und ein globales Emissionsreduktionsziel für 2050 sowie ein Zeitrahmen für den globalen Höchststand sei zu prüfen. Die unbegrenzte Übertragung überschüssiger zugeteilter Emissionsrechte nach 2012, wie bislang vorgesehen, wurde kritisch eingeschätzt.³⁰ Der Europäische Rat billigte diesen Standpunkt und unterstrich das eigentliche Ziel der Entwicklung eines einheitlichen, ehrgeizigen und verbindlichen Rechtsrahmens für das globale Klimaregime post-Kyoto. Prozess und Zeitplan festlegende Entscheidungen wurde als wichtige Ziele von Durban hervorgehoben.³¹

Als Erfolg der COP 17 in Durban kann gelten, dass sie das sog. ‚Durban-Paket‘ verabschiedete, in dem das Mandat zur Entwicklung eines neuen, für alle Staaten verbindlichen Klimaabkommens festgelegt ist, auch wenn dies lange u.a. von China, den USA und Indien blockiert wurde. Die diesbezüglichen Arbeiten der Ad-hoc Arbeitsgruppe zur ‚Durban Plattform für verstärktes Handeln‘ sollen 2012 beginnen. Das neue Abkommen soll spätestens 2015 verabschiedet werden und 2020 in Kraft treten. Darüber hinaus wurde ein zweiter Verpflichtungszeitraum des Kyoto-Protokolls ab 2013 sowie die Verabschiedung eines Arbeitsprogramms für den grünen Klimafonds, eines globalen Technologiekooperationsnetzwerkes und eines Klimaanpassungskomitees beschlossen.³² Allerdings wurde die Dauer des zweiten Verpflichtungszeitraums vorerst offen gelassen und auch die Frage der Zusammenlegung von Kyoto-Protokoll und Nachfolge-Abkommen blieb vorerst offen. Zudem könnte die Definition der Kyoto-Nachfolgeregelung als ‚Protokoll, anderes Rechtsinstrument oder eine Übereinkunft mit Rechtskraft‘ als zu schwach interpretiert werden.

Der Rat beurteilte die Ergebnisse von Durban als Erfolg der EU-Verhandlungsführung und der strategischen Partnerschaft der EU mit der Allianz der kleinen Inselstaaten (AOSIS) und den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC), die maßgeblich zur endgültigen Einigung beigetragen hätten. Die inhaltlichen Ergebnisse wurden als ein nächster Schritt gesehen, dem nun unter fortgesetztem Druck der EU weitere hin zum neuen rechtsverbindlichen globalen Rahmen folgen müssten. Der Rat begrüßte die Entscheidung, bis spätestens 2015 einen solchen einheitlichen Rechtsrahmen auszuarbeiten. Er unterstrich, dass der zweite Verpflichtungszeitraum des Kyoto-Protokolls definitiv 2020 enden sollte und betonte die Notwendigkeit ambitionierter Ziele für diesen Zeitraum. Eine Überprüfung dessen Zielsetzungen sollte 2013-15 erfolgen. Die uneingeschränkte Übertragung von Überschüssen an zugeteilten Emissionsrechten vom ersten auf den zweiten Verpflichtungszeitraum wurde jedoch auch weiterhin als nachteilig für die Umweltwirksamkeit des Kyoto-Protokolls beurteilt. Diese Frage sei in den Folgeverhandlungen in nichtdiskriminierender Weise zu lösen.³³

Weiterführende Literatur

- Benidickson, Jamie (et al.) (Hrsg.): *Environmental law and sustainability after Rio*, Cheltenham, 2011.
Mertens, Kathleen: *Recent Developments in EU Environmental Policy and Law*, in: *Journal for European Environmental & Planning Law*, 9(2), 2012, S. 225-229.

30 Rat 15321/11, 15353/11, 18654/11.

31 Europäischer Rat EUCO 52/1/11 REV 1.

32 UN FCCC/CP/2011/9/Add.1, UN FCCC/CP/2011/9/Add.2, UN FCCC/KP/CMP/2011/10/Add.1, UN FCCC/KP/CMP/2011/10/Add.2.

33 Rat 18786/11, Rat 7478/12, MEMO/11/895.

Verkehrspolitik

Sebastian Schäffer

Sicherheit, Nachhaltigkeit und Effizienz standen in diesem Jahr im Mittelpunkt der Europäischen Verkehrspolitik. Die Europäische Kommission verfolgt damit konsequent die in dem Weißbuch Verkehrspolitik skizzierten Ziele aus dem letzten Jahr.¹ Insbesondere im Bereich der Luftfahrt ergab sich daraus ein verstärkter Handlungsbedarf für die Kommission. Die Themen Ganzkörperscanner und Fluggastdatenaustausch mit den USA sowie der seit 1. Januar 2012 geltende Einbezug des Flugverkehrs in den europäischen Emissionshandel wurden dabei am meisten diskutiert. Die Zahl der Verkehrstoten im Straßenverkehr gab für die Kommission Anlass zu Bedenken. Für den Schienen- und Schifffahrtsverkehr geht ein eher ruhiges und europapolitisch wenig ereignisreiches Jahr zu Ende.

Straßenverkehr

Das vor zwei Jahren verabschiedete Programm für die Straßensicherheit² in der Europäischen Union konnte bisher nicht den gewünschten Effekt erzielen. Zwar ist die Zahl der Verkehrstoten innerhalb der EU im letzten Jahr erneut gesunken, blieb aber mit einem Rückgang um 2% deutlich unter dem Durchschnitt der letzten Dekade von rund 6%.³ Insbesondere die Zahl der Unfalltoten unter den Motorradfahrern stagniert seit Jahren, obwohl dies eines der prioritären Ziele des Maßnahmenpakets zur Halbierung der Verkehrstoten in der EU bis zum Jahr 2020 ist.⁴ Der EU-Kommissar für Verkehrspolitik Siim Kallas forderte daher die Anstrengungen auf EU-Ebene sowie in den Mitgliedstaaten erneut deutlich zu verstärken. Dazu forderte er die nationalen Verkehrsminister auf, der Kommission Pläne für Durchsetzungsmaßnahmen im Bereich der Straßenverkehrssicherheit für das Jahr 2012 zukommen zu lassen.

Am 27. Februar 2012 lief die Umsetzungsfrist der Richtlinie für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr ab.⁵ Die so genannte Verkehrstelematik soll durch den Empfang und das Versenden von Daten in Fahrzeugen zu einer besseren Koordinierung der einzelnen Bereiche der Verkehrspolitik auf der Straße, Schiene, zu Luft und zu Wasser beitragen und damit einen geringeren Verbrauch von Kraftstoffen gewährleisten. Ein europäisches Komitee für Intelligente Verkehrssysteme (IVS), das sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, soll dazu gemeinsame Leitlinien und unverbindliche Empfehlungen erarbeiten. Eine Beratergruppe von Vertretern aus Industrie,

1 Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem. Weißbuch, KOM (2011) 144 endgültig.

2 Programm für die Straßenverkehrssicherheit 2011-2020: Einzelmaßnahmen, MEMO/10/343.

3 Ausführliche Daten zu den einzelnen EU-Ländern finden sich in der Pressemitteilung der Kommission: Sicherheit im Straßenverkehr: Zahl der Verkehrstoten im Jahr 2011 um nur 2% zurückgegangen, IP/12/326.

4 Straßenverkehrssicherheit: Kommission stellt Maßnahmen zur Halbierung der Zahl der Verkehrstoten bis 2020 vor, IP/10/970.

5 Richtlinie 2010/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zum Rahmen für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr und für deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern.

Dienstleistungsunternehmen sowie Fahrgastverbänden soll die Kommission in technischen und geschäftlichen Fragen zur Umsetzung unterstützen. Die Beratergruppe wurde 2011 eingesetzt und soll zunächst bis zum Jahr 2015 dazu beitragen die Punkte Kompatibilität, Interoperabilität sowie Kontinuität der Maßnahmen innerhalb der EU zu gewährleisten. Die Finanzierung erfolgt sowohl durch die EU, hier über die Transeuropäischen Netze Verkehr (TEN-V) und Strukturfonds, sowie durch nationale Mittel.⁶

Luftverkehr

Um den prognostizierten Anstieg der Passagierzahlen im europäischen Flugverkehr nachhaltig bewältigen zu können, hat die Europäische Kommission ein Maßnahmenpaket für bessere Flughäfen verabschiedet.⁷ Neben einem zusammenfassenden Strategiepapier enthält dieses Paket auch drei Legislativmaßnahmen zu Zeitnischen, Bodenabfertigung und Fluglärm. Ziel des Pakets ist es, sowohl die Kapazität als auch die Qualität europäischer Flughäfen zu verbessern. Nach Berechnungen der Europäischen Kommission wird sich der Flugverkehr bis zum Jahr 2030 beinahe verdoppeln. Im Jahr 2010 hatte sich das Fluggastaufkommen im Vergleich zu 1990 mit 800 Millionen Passagieren bereits verdreifacht. Damit entfällt ein Drittel des weltweiten Flugverkehrs auf die EU. Um den erneuten Anstieg bewältigen zu können, müssen die Kapazitäten insbesondere an den europäischen Drehkreuzen London Heathrow, Frankfurt am Main und Mailand Linate erhöht werden, da diese bereits jetzt überlastet sind. Bei dem prognostizierten Anstieg der Passagierzahlen werden bis zu 19 europäische Flughäfen, unter anderem Paris Charles de Gaulle, Warschau, Athen und Wien, an ihre Kapazitätsgrenzen stoßen. Bereits jetzt an der Kapazitätsgrenze operiert der Berliner Flughafen Tegel. Dies ist aber auch auf die Verschiebung der Eröffnung des neuen Hauptstadtflughafens Willy Brandt auf das Jahr 2013 zurückzuführen. Allerdings bleibt weiterhin unklar, ob der neue Flughafen in Schönefeld ausreichend Fassungsvermögen für den prognostizierten Anstieg der Fluggastzahlen haben wird. Weitaus relevanter für den europäischen Luftverkehr wird allerdings die Abstimmung über den Bau der dritten Startbahn am Flughafen Franz-Josef Strauß sein. Sollten sich die Münchener gegen einen weiteren Ausbau aussprechen, dürften auch hier die Grenzen der Kapazität in den kommenden Dekaden erreicht werden, sollten die Annahmen der Kommission bezüglich des Fluggastaufkommens bis 2030 zutreffen. Bereits jetzt ist der Flughafen in München der siebtgrößte innerhalb der Europäischen Union.

Ein in den letzten Jahren viel diskutiertes Thema im Bereich Sicherheit an Flughäfen war der Einsatz von Ganzkörperscannern. Ende des Jahres 2011 wurden dazu entsprechende gesetzliche Maßnahmen verabschiedet, die einen Einsatz an allen Flughäfen innerhalb der EU erlauben. Passagiere dürfen allerdings nicht zu deren Benutzung gezwungen werden. Ebenso dürfen die dabei entstehenden Daten nicht gespeichert sowie keine Röntgenstrahlen benutzt werden. Die Kommission folgte damit den Empfehlungen des Europäischen Parlaments und trug dadurch wesentlich zu einer Entschärfung der Debatte bei.

6 Ein ausführlicher Bericht zu intelligenten Verkehrssystemen in der EU ist im Publikationsshop der Europäischen Kommission zu finden: http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=MI3210588.

7 Europäische Kommission: Flughafenpolitik in der Europäischen Union – Kapazität und Qualität zur Förderung des Wachstums, guter Verkehrsverbindungen und einer nachhaltigen Mobilität, KOM(2011) 823 endgültig.

Wesentlich kontroverser diskutiert wurde das neue Abkommen zwischen den USA und der EU über den Austausch von Fluggastdatensätzen. Das ursprüngliche Abkommen aus dem Jahr 2007 war nur vorläufig angewendet worden, da das Europäische Parlament aufgrund der Bedenken bezüglich des Datenschutzes eine Zustimmung verweigert hatte. Der überarbeitete Entwurf der Kommission weist zwar einige Verbesserungen auf, enthält aber nach Ansicht des europäischen Datenschutzbeauftragten Peter Hustinx weiterhin unverhältnismäßige Vorschriften. So werden Fluggesellschaften dazu verpflichtet, Daten zu allen Flügen zwischen der EU und den USA an das US Department of Homeland Security zu senden. Die Daten werden zudem 15 Jahre aufbewahrt und können zu weit mehr Zwecken als zur Bekämpfung von Terrorismus und schweren grenzüberschreitenden Verbrechen angewandt werden. Die Bedenken des Europäischen Parlaments zum Abkommen aus dem Jahr 2007 wurden damit auch im neuen Kommissionsentwurf nicht berücksichtigt, dennoch stimmte eine Mehrheit der Parlamentarier für das Fluggastabkommen, das nun die provisorische Abmachung ersetzt und für sieben Jahre gültig ist. Ein ähnliches Abkommen wurde bereits im Oktober 2011 mit Australien geschlossen, in der gleichen Angelegenheit verhandelt die EU momentan mit China.

Ebenfalls für Kontroversen in der europäischen Luftfahrt hat die Einbeziehung des Flugverkehrs in den EU-Emissionshandel (European Union Emission Trading System, EU ETS). Seit 1. Januar 2012 müssen alle Fluglinien, die innerhalb der EU starten und landen Zertifikate für den Ausstoß von Kohlenstoffdioxid kaufen. Dabei soll die gesamte Flugstrecke für die Berechnung des CO₂-Ausstoßes zu Grunde liegen. Eine Klage von amerikanischen Fluggesellschaften vor dem Londoner High Court of Justice war nach einer Weiterverweisung an den Europäischen Gerichtshof (EuGH) von diesem abgewiesen worden.⁸ Die Zwangsabgabe verstoße nach dem Urteil des EuGH nicht gegen die Souveränität von Drittstaaten, da Fluglinien, die den Luftraum der EU nur überfliegen, von der Abgabe ausgenommen sind. Als Grundlage für die Ausgabe der Zertifikate durch die Kommission liegen die Transportleistungen der Flugzeugbetreiber aus dem Jahr 2010 zugrunde. 85% der Emissionen sind dabei kostenlos, die restlichen 15% müssen von den Fluggesellschaften durch Zukäufe gedeckt werden. Im kommenden Jahr sinkt der Anteil der kostenlosen Zertifikate dann auf 82%. Während die amerikanischen Fluglinien in ihrer Klage argumentiert hatten, dass es sich dabei um eine nicht zulässige Gebühr auf Treibstoff handle, begründete das Gericht in Luxemburg seine Entscheidung damit, dass bei einem geringen Treibstoffverbrauch die Fluglinien sogar Gewinn durch den Verkauf überschüssiger Zertifikate erzielen könnten.

Während der Nutzen für die Umwelt durch den Emissionshandel zumindest von einem Großteil der Fluggesellschaften angezweifelt wird, werden die Pläne der Kommission zur Einführung der so genannten „funktionale Luftraumblöcke“ (FAB) allgemein begrüßt. Die FAB dienen dazu, den europäischen Luftraum gemäß der Verkehrsströme und nicht der Landesgrenzen festzusetzen, um somit Umwegflüge aufgrund unterschiedlicher Flugsicherungszuständigkeiten und militärischer Zonen zu minimieren. Bis Ende des Jahres 2012 sollen die ersten neun dieser Blöcke einsatzbereit sein. Allerdings zeigt ein Fortschrittsbericht⁹ zum einheitlichen europäischen Luftraum (Single European Sky, SES) der Kommission noch deutliche Mängel in allen Bereichen (optimale Nutzung der technischen und

8 Rechtssache C-366/10.

9 European Commission: Single European Sky progress reports. Section 1: Report on implementation of the Single European Sky legislation — "Time to deliver", MEMO/11/831.

menschlichen Kapazitäten, optimale Nutzung des Luftraums, allgemeiner Mehrwert) auf. Lediglich der FAB Dänemark/Schweden erhält von der Kommission die Bewertung „gelb“ auf einer vierfarbigen Skala von „grün“ (keine Bedenken) über „gelb“ und „orange“ bis hin zu „rot“ (erhebliche Bedenken). Alle anderen Blöcke geben Anlass zu großen bzw. erheblichen Bedenken. Die größten Mängel weisen dabei die FAB SOUTHWEST (Spanien und Portugal) sowie FABEC (Belgien, Frankreich, Deutschland, Luxemburg, Niederlande und das nicht-EU Land Schweiz) auf.

Ausblick

Um auch in Zeiten strenger Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten zukünftige Infrastrukturprojekte finanzieren zu können, stellte die Europäische Kommission zusammen mit Vertretern der EU-Länder und dem Europäischen Parlament so genannte Projektbonds vor. Diese nicht mit den Eurobonds zu verwechselnden Anleihen, sollen zum Teil durch den EU-Haushalt gedeckt werden und damit private Investoren für große, grenzüberschreitende Infrastrukturen wie Straßen oder Schienen gewinnen. Unter Vorbehalt der Zustimmung der Minister der EU-Länder sowie der Zustimmung des Europäischen Parlaments sollen in einer ersten Phase bis Ende 2013 bis zu 4,6 Milliarden Euro zur Finanzierung von bis zu zehn grenzüberschreitenden Projekten generiert werden. 230 Millionen Euro sollen dazu aus dem EU Budget als Garantien bereit gestellt werden.

Ab April 2013 sollen Fluglinien, die sich nicht am Emissionshandel für den europäischen Luftverkehr beteiligen, mit Strafzahlungen und dem Entzug von Start- und Landeerlaubnissen belegt werden. China hat bereits angekündigt, dass sich die chinesischen Fluggesellschaften nicht am EU ETS beteiligen werden. Ähnliche Aussagen werden von Fluglinien aus Indien, Russland, den USA und weiteren Ländern außerhalb der Europäischen Union gemacht. Die Europäische Kommission hofft zwar darauf, alle Fluggesellschaften, die an Flughäfen innerhalb der EU starten und landen zur Teilnahme am Emissionshandel bewegen zu können, momentan gilt dies allerdings als eher unwahrscheinlich. Es bleibt abzuwarten, ob die Kommission im Frühjahr 2013 dann auch bereit ist die angekündigten Sanktionen durchzusetzen.

Im Jahr 2013 läuft zudem das NAIADES Aktionsprogramm der Europäischen Kommission aus. Das 2006 aufgelegte Programm zur Förderung der Binnenschifffahrt in der EU soll auch 2014 fortgeführt werden. Dazu wurde bereits ein Arbeitspapier von der Kommission erarbeitet,¹⁰ auf dessen Grundlage die legislativen Maßnahmen geschaffen werden sollen, um eine reibungslose Fortsetzung des Programms nach Ende 2013 gewährleisten zu können.

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.

Warnecke, Christiane/ Götz, Georg: Offener Marktzugang im europäischen Schienenpersonenverkehr: Erfahrungen aus der Wettbewerbsentwicklung, in: Regulierung netzgebundener Industrien, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 01/2012, DIW, Berlin.

10 Commission Staff Working Document: Towards „NAIADES II“ Promoting, greening and integrating inland waterway transport in the single EU transport area, SWD(2012) 168 final.

Währungspolitik

Werner Becker / Barbara Böttcher

Die Währungspolitik wurde von einer spürbar nachlassenden Weltwirtschaftskonjunktur sowie einer sich verschärfenden Schulden- und Bankenkrise im Euroraum geprägt. Letztere erlebte im 3. Quartal 2011 und im 2. Quartal 2012 neue Höhepunkte. Eine nachhaltige Lösung der Vertrauensprobleme ist bisher nicht gelungen, obwohl die meisten Europroblemländer bemerkenswerte Fortschritte in den Bereichen Budgetkonsolidierung und Strukturreformen zu verzeichnen haben. Angesichts der ungelösten Probleme im Bankenbereich droht vielmehr ein sich gegenseitig verstärkender Teufelskreis aus Schulden-, Banken- und Konjunkturkrise. Auf den zahlreichen Gipfeltreffen wurde eine Reihe umfassender Reformen der EWU-Architektur vereinbart, um die wirtschaftspolitische Steuerung, die Budgetdisziplin, die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum zu stärken sowie das Bankensystem zu stabilisieren. Ein permanenter Rettungsschirm (Europäischer Stabilitätsmechanismus, ESM) wurde eingerichtet. Die EZB hat ihren expansiven Kurs nochmals kräftig verstärkt. Der notwendige Ausstieg der EZB aus dem Krisenmanagement ist aber noch nicht absehbar.

Durchgreifende Lösung der Krise nicht in Sicht

Verstärkte Konsolidierungsanstrengungen, erhöhte Unsicherheiten aufgrund der Schulden- und Bankenkrise, aber auch die nachlassende Weltkonjunktur haben die ohnehin verhaltene wirtschaftliche Entwicklung im Euroraum weiter eingetrübt. Mehrere Euroländer gerieten in die Rezession. Auch in Deutschland, das 2011 mit 3% noch stark gewachsen war, verlangsamte sich die Dynamik beträchtlich. Damit wuchs international die Sorge, die Krise der Eurozone könnte die Weltwirtschaft zusätzlich belasten.

Ungeachtet der zahlreichen Gipfelentscheidungen zur Rettung und Reform der Währungsunion gelang es bisher nicht, den Teufelskreis aus Schulden-, Banken- und Konjunkturkrise zu durchbrechen. Gleichzeitig wird jedoch das Überschreiten „roter Linien“ zum Teil heftig kritisiert, da sich die Regierungen im Zuge ihres Krisenmanagements immer weiter von den Maastricht-Fundamenten der Währungsunion entfernt haben. Einschlägige Beispiele sind eine langfristige Haftung für die Schulden anderer Mitgliedstaaten im Rahmen sehr großer Rettungsschirme und -programme und die indirekte Budgetfinanzierung durch die EZB mit dem Ankauf von Staatsanleihen.

Was ist notwendig, um die Herausforderungen der EWU zu meistern?

Die Regierungen und die EZB haben mit ihrem bisherigen Krisenmanagement zwar Handlungsfähigkeit bewiesen. Die Schulden- und Bankenkrise hat aber Schwächen in der Architektur der Währungsunion schonungslos aufgedeckt. Kernprobleme des Vertrauensverlustes sind die übermäßigen Budgetdefizite, bei deren Entstehen und Abbau der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) versagt hat, und die Wettbewerbseinbußen, die im Wege der wirtschaftspolitischen Überwachung nicht verhindert bzw. behoben werden konnten. Zudem fehlten ein Beistands- und Anpassungsmechanismus für Euroländer mit

stark angespannter Staatsschuldenlage sowie Vorkehrungen zur Lösung von Bankenproblemen.

Die Schulden- und Bankenkrise erlebte im 3. Quartal 2011 und im 2. Quartal 2012 neue Höhepunkte. Auslöser waren der spürbare Anstieg der Staatsanleihezinsen von Spanien und Italien. Dazu kam die lange virulente Bankenkrise in Spanien. Während der Anpassungsprozess der Programmländer Irland und Portugal auf gutem langfristigen Kurs ist, wurde für Griechenland 2011 ein zweites Rettungspakt erforderlich, das im 1. Quartal 2012 durch einen freiwilligen Schuldenschnitt der privaten Gläubiger ergänzt wurde.

Die Stabilisierung der EWU liegt nicht nur im Interesse Europas, sondern auch im wohlverstandenen Eigeninteresse Deutschlands. Die Eindämmung der Krise wird mit erheblichen Kosten und Unsicherheiten verbunden sein und erhebliche Zeit erfordern. Eine nachhaltige Therapie muss an den Schwachstellen der EWU ansetzen: unsolide Staatsfinanzen, erodierte Wettbewerbsfähigkeit einzelner Euroländer, der Rolle der Finanzmärkte und der EZB.

Mehrere Reformbeschlüsse zum Regelwerk der EWU

Angesichts der zahlreichen Gipfelbeschlüsse in jüngster Zeit ist es zweckmäßig, den Fokus auf diejenigen Reformprojekte zu richten, die einen nachhaltigen Beitrag zur Eindämmung der Schulden- und Bankenkrise und zur Neuordnung des EWU-Regelwerkes erwarten lassen. Auf den Weg gebracht wurden vor allem eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) und ein Fiskalpakt, der Euro-Plus-Pakt zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, ein Verfahren zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte, ein dauerhafter Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM) sowie erste Elemente einer europäischen Bankenunion zur Stabilisierung der angeschlagenen Bankensysteme.

Erstens: Die Reform des SWP sieht vor, Fehlentwicklungen beim Budget bereits frühzeitig entgegenzuwirken und zu ahnden, indem zum Beispiel der präventive Arm des Paktes durch größere Sanierungsanforderungen bei guter Konjunktur gestärkt wird. Länder mit hohem Staatsschuldenstand sind gehalten, jährlich ein Zwanzigstel der Schulden, die über die Marke von 60% des BIP hinausgehen, zu tilgen. Sanktionen bei exzessiven Budgetdefiziten können nur noch durch eine qualifizierte Mehrheit der Eurostaaten verhindert werden. Dies schränkt zwar die Budgethoheit für Sünder ein, stärkt aber den Anreiz zu mehr Budgetdisziplin.

Die Gipfelbeschlüsse vom Dezember 2011 zum Fiskalpakt¹ stellen eine starke politische Willenserklärung für mehr Budgetdisziplin dar. Die fiskalpolitische Koordinierung und die Sanktionsregeln für Budgetsünder werden präzisiert und verschärft. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich zum Beispiel, eine nationale Schuldenbremse zu verankern sowie die Staatshaushalte auszugleichen oder einen Überschuss zu erzielen. Strukturelle Defizite dürfen 0,5% des BIP nicht übersteigen.

Um das Vertrauen der Finanzmärkte wiederherzustellen, ist in allen Europroblemländern ein glaubwürdiger Konsolidierungspfad notwendig. Offizielles Gipfelziel ist es, die übermäßigen Budgetdefizite bis 2013 unter 3% des BIP zu drücken. Ob das Ziel realis-

1 Der Fiskalpakt beruht auf einer EWU-zwischenstaatlichen Abmachung außerhalb des Unionsrechts, die im März 2012 auch acht der zehn nicht zur gehörenden EU-Staaten unterschrieben haben und die am 1.1.2013 in Kraft treten soll. Nur Großbritannien und Tschechien lehnen eine Teilnahme ab. Die angelegte Stärkung der Fiskalregeln bedeutet aber noch nicht die Einführung einer Fiskalunion mit zentralen Fiskalkompetenzen.

tisch ist und zur Wiedergewinnung des Vertrauens ausreicht, ist offen. Entscheidend bleibt freilich der politische Wille, dem reformierten SWP „Biss“ zu verleihen.

Das zweite Reformprojekt, der Euro-Plus-Pakt dient dem Ziel, in den Euroländern internationale Wettbewerbsfähigkeit, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Finanzstabilität zu stärken. Er verpflichtet die Euroländer, ausgehend von bestimmten Indikatoren wie den Lohnstückkosten, jedes Jahr ein Paket konkreter Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschaftsstruktur anzukündigen, die binnen Jahresfrist umgesetzt werden müssen. Primär geht es um Strukturreformen in den Sozialsystemen und am Arbeitsmarkt. Ob die wirtschaftspolitische Koordinierung durch den Euro-Plus-Pakt die erwartete neue Qualität erhält, bleibt abzuwarten, da keine Sanktionen vorgesehen sind.

Drittens wurde ein neues Verfahren zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte beschlossen. Danach soll die Kommission anhand ökonomischer Indikatoren („Scoreboard“) makroökonomische Ungleichgewichte – zum Beispiel übermäßige Leistungsbilanzdefizite – diagnostizieren und Korrektorempfehlungen geben. Bei schwerwiegenden Ungleichgewichten und mangelnder Korrekturbereitschaft kann es Sanktionen geben. Der Schwellenwert für problematische Leistungsbilanzdefizite ist 4% des BIP, bei Überschüssen wird von 6% ausgegangen. Da überhöhte Leistungsbilanzdefizite Teil des Schuldenproblems sind, ist dieser Ansatz sachgerecht. Auf die Ahndung von Überschüssen wurde verzichtet, da hiervon keine Gefahren für die EWU ausgehen.

Viertens wird ein dauerhafter Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM)² etabliert, wobei der befristete Rettungsschirm EFSF noch für eine ungewisse Übergangszeit parallel fortbestehen wird. Das ursprünglich vorgesehene Inkrafttreten des ESM per 1. Juli 2012 konnte nicht gehalten werden, da das Bundesverfassungsgericht erst am 12. September grundsätzlich grünes Licht für die endgültige Ratifizierung des ESM durch Deutschland gegeben hat. Um den ESM rechtlich abzusichern, wird der bestehende EU-Vertrag in einem vereinfachten Ratifizierungsverfahren um zwei Sätze ergänzt.³ Der ESM wird über 700 Milliarden Euro Kapital verfügen, und zwar basierend auf Garantien (620 Mrd. Euro) und Kapitaleinzahlungen (80 Mrd. Euro) der Euroländer.

Der ESM soll nur bei Finanzkrisen aktiv werden dürfen. Mit Krediten des ESM sollen angeschlagene Europroblemländer auch künftig Zeit für die Streckung der notwendigen Budgetsanierung „kaufen“ können. Die Gewissheit eines Budgetsünders, in jedem Fall gestützt zu werden, beinhaltet allerdings ein Moral-Hazard-Problem. Kredite des ESM sind daher an strenge Auflagen geknüpft. Dies ist essentiell, um Fehlanreize zu vermeiden.

Fünftens hat der Gipfel im Juni 2012 die Schaffung einer Bankenunion auf die politische Agenda gesetzt, um dem europäischen Finanzsystem einen langfristig stabilen Rahmen zu geben, die Finanzmarktintegration zu stärken und die Risiken zu begrenzen, die sich aus der engen Verknüpfung von Staatsschulden und Bankbilanzen für die System-

2 Dem ESM stehen (wie der EFSF) folgende Instrumente zur Verfügung, die an die Erfüllung strikter Auflagen geknüpft werden: vorsorgliche Finanzhilfen (bei Schwierigkeiten trotz grundsätzlich gesunder Fundamentaldaten), Darlehen zur Überbrückung von Finanzierungsschwierigkeiten im Rahmen eines Anpassungs- und Reformprogramms, Finanzhilfen zur Bankenrekapitalisierung eines Mitgliedslandes, Primärmarktkäufe von Staatsanleiheemissionen sowie in Ausnahmefällen Anleihekäufe am Sekundärmarkt (Umlaufmarkt).

3 „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.“

stabilität ergeben. Kernelemente sind europaweit einheitliche Regeln für die Banken, eine europäische Bankenaufsicht, ein Mechanismus zur Restrukturierung und Abwicklung von Problembanken sowie harmonisierte Einlagensicherungssysteme. Kurzfristig geht es beim Krisenmanagement um die Rekapitalisierung von Banken bzw. die Stärkung des Eigenkapitals, um das notwendige Vertrauen wieder herzustellen. Der Aufbau nachhaltiger Strukturen einer Bankenunion ist jedoch ein langfristiges Projekt.

Schließlich: Da die Wachstumsmodelle der kreditfinanzierten Binnennachfrage in den Europroblemländern obsolet geworden sind, stellt sich die Frage nach neuen nachhaltigen Wachstumsmodellen. Die beste Lösung wäre, wenn diese Euroländer aus den Schulden herauswachsen könnten. Verstärkte eigene Exportanstrengungen sind daher unabdingbar, zumal die Option, Wettbewerbseinbußen durch externe Abwertung zu korrigieren, nicht mehr zur Verfügung steht. Ein EWU-Austritt und die Wiedereinführung einer eigenen, stark abgewerteten Währung tragen nicht automatisch zu einer wirtschaftlichen Verbesserung bei. Tragfähige Staatsfinanzen und Strukturreformen bleiben notwendige Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wachstum in der Zukunft.

Zweifelhafte Instrumente haben in der Krise Konjunktur

Beim Gipfelmarathon 2011/2012 wurde auch eine Reihe von gemeinsamen Verschuldungs- und Interventionsinstrumenten mit problematischem Hintergrund debattiert, insbesondere der forcierte Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB und den EFSF bzw. den ESM, die Emission von Eurobonds zugunsten von Problemländern sowie die Vergabe einer Banklizenz für den ESM mit EZB-Zugang. Die erste Variante ist bereits mehrfach zum Zuge gekommen, während der EFSF bzw. auch der ESM bisher nur eine Option haben. Umfangreiche Staatsanleihekäufe der EZB liegen im Grenzbereich zwischen Geld- und Fiskalpolitik und haben den Nachteil, dass sie den Anreiz für notwendige Konsolidierungs- und Reformmaßnahmen untergraben. Dies gilt auch für die Option des EFSF bzw. des ESM, notfalls an den Primär- und Sekundärmärkten Staatsanleihen von Problemländern zu kaufen, sowie die gemeinsame Emission von Eurobonds. Letztere wäre mit einer gesamtschuldnerischen Haftung in Höhe der ausgegebenen Eurobonds verbunden. Damit würde aber das Rating der Geberländer aufs Spiel gesetzt – mit dem Risiko einer Überforderung und höherer Zinskosten in der Zukunft. Eine Banklizenz für den ESM mit EZB-Zugang sollte es nicht geben, weil dies eine Staatsfinanzierung über die Notenpresse ermöglichen könnte. EZB-Präsident Draghi hat im Juli 2012 betont, dass die EZB das ESM nicht als so genannte Gegenpartei anerkennen werde und diese Diskussion damit hinfällig sei.⁴

Kontrollfunktion der Finanzmärkte weiterhin notwendig

Die Finanzmärkte setzen offenbar die Messlatte für die Budgetdisziplin in der EWU besonders hoch an. Sichtbar wird dies in der Tatsache, dass die Eurozone seit 2010 im Brennpunkt der Märkte steht, obwohl die meisten Problemländer der Eurozone deutliche Konsolidierungsfortschritte erzielt haben, während die Schuldenprobleme anderswo in Europa und weltweit zum Teil noch viel gravierender sind. So erhalten zum Beispiel die

4 Das BVerfG hat in seinem vorläufigen Urteil vom 12.9. ebenfalls klargestellt, dass die Möglichkeit einer Banklizenz vom derzeitigen ESM Vertrag nicht gedeckt wird.

Euroländer von den Ratingagenturen einem Bewertungsmalus, weil sie nicht mehr die Option haben, ihre Schuldenlast durch Inflationierung über die Notenpresse zu reduzieren.

Im Zusammenhang mit der Schulden- und Bankenkrise wird unter anderem die Kontrollfunktion der Finanzmärkte für die Prüfung der Solidität von Finanzanlagen immer wieder stark kritisiert. Zuweilen entsteht der Eindruck, dass nicht Griechenland mit seiner jahrelang laxen Finanzpolitik die Schuldenkrise ausgelöst habe, sondern die Spekulanten, die an den Finanzmärkten nur eine kleine Minderheit sind. Dabei wird leicht übersehen, dass täglich eine Vielzahl von seriösen institutionellen und privaten Anlegern an den Finanzmärkten operiert, die solide Anlagen (zum Beispiel Altersvorsorgeprodukte) suchen und Risiken bewerten müssen. Es ist deshalb im Interesse nachhaltiger Geldanlagen der Sparer notwendig, dass auch das Länderrisiko in der Eurozone ständig neu bewertet wird. Die Finanzmärkte haben hier wichtige Aufgaben, sie brauchen aber auch Orientierung und Planungssicherheit.

Die Erfahrung lehrt freilich, dass die Finanzmärkte zu Übertreibungen neigen. So war die starke Zinskonvergenz in der Dekade vor 2009 nicht sachgerecht, sondern Ausdruck der Marktmeinung, dass die Non-Bail-out-Klausel ohnehin nicht eingehalten würde. Dies hat sich dann bei Griechenland, Irland und Portugal auch bewahrheitet. Dass die Problemländer der Eurozone während der Krise einen zum Teil sehr starken Anstieg der Anleihezinsen und Zinsabstände gegenüber Bundesanleihen erlebt haben, ist nicht in der Richtung, wohl aber im Ausmaß wiederum eine Übertreibung.

EZB: Rückkehr zur Normalität nicht in Sicht

Im Berichtszeitraum sah sich die EZB erneut enormen Herausforderungen gegenüber. Die Wirtschaft vieler Euroländer glitt in die Rezession und die Arbeitslosigkeit stieg zum Teil kräftig an, während sich die wirtschaftliche Dynamik in Deutschland spürbar verlangsamte. Damit verminderte sich der Inflationsdruck. So konnte die EZB die Ankäufe von Staatsanleihen Spaniens und Italiens ab August 2011 stark ausweiten, ohne das Ziel der Preisstabilität unmittelbar zu gefährden. Bis zur Aussetzung der Anleihekäufe im März 2012 summierte sich das insgesamt angekaufte Volumen der EZB auf rund 212 Mrd. Euro.

Mit Blick auf die Krisenverschärfung hat die EZB ihre expansive Linie im November/Dezember 2011 nochmals kräftig verstärkt, um das Risiko einer Kreditklemme in den Europroblemländern zu verringern. So hat sie die Leitzinsen in mehreren Schritten von 1,5% im November auf einen historischen Tiefstand von 0,75% im Juli zurückgenommen. Die EZB hat hier erstmals zwei längerfristige Refinanzierungsgeschäfte mit einer Laufzeit von drei Jahren durchgeführt und den Mindestreservesatz auf 1% halbiert. Hiermit hat sie den Banken zusätzliche Liquidität im Werte vom circa 1 Billion Euro bereitgestellt.

Im Krisenmanagement steigt inzwischen das Risiko, dass die EZB durch Aufgabenhäufung – neben der Preis- und Finanzmarktstabilisierung, dem neuen Ankaufprogramm von Staatsanleihen und schließlich der geplanten Übernahme von aufsichtsrechtlichen Funktionen im Zuge der Schaffung einer EU-Bankenunion – überfordert wird. Vor allem im Staatsanleihenkauf wird vielfach eine Verletzung der Unabhängigkeit gesehen. Allerdings konnte der Vertrauensschaden bislang in Grenzen gehalten werden, da die Käufe transparent blieben und die so entstandene Liquidität sterilisiert wurde. In Folge der im Sommer 2012 erneut angespannten Situation bei den Bondzinsen Spaniens und Italiens hat die EZB nun allerdings am 6. September den unbegrenzten Ankauf von kurzlaufenden

Staatsanleihen in Aussicht gestellt, eine derartige Maßnahme aber von Hilfsprogrammen des ESM und der verbundenen länderspezifischen Konditionalität abhängig gemacht.

Die Schuldenkrise in Europa hat vor allem die Sorge aufkommen lassen, dass die hohe Staatsverschuldung über eine sehr expansive Geldpolitik einen Inflationsprozess auslösen könnte. Dass auf kurze und mittlere Sicht Inflationsgefahren drohen, ist angesichts der schwachen Konjunktur nicht zu erwarten. Die Inflationsrate der Eurozone, die im Jahresverlauf 2011 unter anderem rohstoffpreisbedingt auf 3% angestiegen war, hat sich bis zur Jahresmitte 2012 auf 2,4% und in Richtung der EZB-Zielmarke von knapp 2% zurückgebildet. Eine anhaltend lockere Geldpolitik birgt allerdings das Risiko, dass sehr niedrige Zinsen Inflationsängsten und einer Flucht in die Sachwerte mit erneuter Vermögensblasenbildung Vorschub leisten könnte. Die EZB wird weiterhin zu ihrem klaren Mandat stehen. Eine Rückkehr zur geldpolitischen Normalität ist aber nicht in Sicht. Grundsätzlich muss die EZB allerdings nach dem Abklingen der Krise ihre Notmaßnahmen beenden.

Weiterführende Literatur

Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), 82. Jahresbericht, 1. April 2012 – 31. März 2012, Basel 2012.

Bernhard Speyer, EU-Bankenunion, Deutsche Bank Research, EU Monitor, August 2012.

Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 2011, Frankfurt am Main 2012.

Europäische Zentralbank (EZB), Jahresbericht 2011, Frankfurt am Main 2012.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage, Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen Nutzen, Sondergutachten, 5. Juli 2012.

Weltraumpolitik

Jürgen Turek

Mit ihrer Mitteilung „Auf dem Weg zu einer Weltraumstrategie der Europäischen Union im Dienste der Bürgerinnen und Bürger“ vom April 2011 hat die Europäische Kommission erneut auf die besondere Bedeutung des Weltraums für die Zukunft Europas hingewiesen. Sie hat damit eine „Antwort auf die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und strategischen Herausforderungen, vor denen wir stehen“¹ formuliert. Im Kontext der Entwicklung einer europäischen Weltraumpolitik seit Anfang der 2000er Jahre bedeutet diese Mitteilung eine wegweisende Neuausrichtung. Diese ist mit Blick auf die Zielsetzungen der Weltraumpolitik, ihre Umsetzung und die Zuständigkeiten von EU und Europäischer Weltraumagentur (European Space Agency, ESA) von großer Bedeutung. Aus operativer Sicht heißt dies zunächst: Die Fortsetzung der europäischen Satellitenprogramme Galileo und EGNOS; die konsequente Umsetzung des Europäischen Erdbeobachtungsprogramms (GMES); Schutz der europäischen Weltrauminfrastruktur durch den Aufbau eines Europäischen Systems zur Weltraumlageerfassung; Unterstützung der Weltraumforschung etwa im Kontext der Internationalen Weltraumstation; Unterstützung von Grundlagenforschung und Entwicklung; Stärkung der Partnerschaft zwischen ESA und den EU-Mitgliedstaaten.

Ziele und wirtschaftliche Bedeutung

Mit seiner Entschließung vom 19. Januar 2012 hat das Europäische Parlament die Mitteilung der Kommission angenommen.² Sie bestätigt damit den Auftrag der Union, gemäß Artikel 189 des Vertrages von Lissabon eine explizite Rolle mit Blick auf die Politik zur Erforschung und Nutzung des Weltraums zu spielen. Weltraumpolitik ist ein wichtiger Bestandteil der Strategie Europa 2020 sowie der Leitinitiative zur Industriepolitik. Gleichzeitig ergänzt sie die Forschungs- und Technologiepolitik (FTE) der Union. Strategisch betrachtet ist sie ein wesentliches Element der Selbstbehauptung Europas auf dem Weltmarkt und in der Weltpolitik. Denn sie dient explizit den Zielen einer intelligenten und nachhaltigen Wirtschaft mit hochqualifizierten Arbeitsplätzen und einer starken Wettbewerbsfähigkeit.

Die ökonomische Bedeutung ist evident. Der Umsatz der europäischen Weltraumindustrie beträgt derzeit etwa 5,4 Mrd. EUR bei etwa 31.000 Beschäftigten. Die 11 größten europäischen Satellitenbetreiber haben 153 Kommunikationssatelliten im Einsatz und erzielen einen Jahresumsatz von 6 Mrd. EUR mit nachgelagerten Auswirkungen auf weitere 30.000 Beschäftigte. Bis 2020 soll der Jahresumsatz des Marktes für GNSS-Anwendungen schätzungsweise etwa 240 Mrd. Euro weltweit betragen. Galileo und EGNOS könnten dabei aufgrund ihrer qualitativen Vorteile gegenüber den Systemen der Konkurrenz in den kommenden 20 Jahren einen wirtschaftlichen und sozialen Nutzen in einer Größenordnung von 60 bis 90 Mrd. Euro generieren.³

1 Europäische Kommission, KOM (2011), 152 endgültig vom 4.4.2011.

2 Entschließung des Europäischen Parlaments zu einer Weltraumstrategie der Europäischen Union zum Nutzen der Bürger (2011/2148(INI)), Straßburg, 19.1.2012.

3 RAPID-Pressemitteilung: Eine neue Weltraumpolitik für Europa: Unabhängigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Lebensqualität, IP/11/398, 4.4.2011.

Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Sicherheit

Mit ihrer Mitteilung setzt die EU-Kommission den Auftrag des Artikels 189 des Lissaboner Vertrages sowie der Aufträge, welche sie sich mit ihren Initiativen zur Steigerung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation gestellt hat, um, Wirtschaftlicher und sozialer Nutzen einer starken Weltraumaktivität liegen auf der Hand; Aspekte der Sicherheit und – potenziell – einer militärischen Nutzung kommen hinzu. Damit setzt die Union neue Impulse für eine europäische Weltraumstrategie. Fraglich aber ist, ob so ein wirklich kohärentes Politikkonzept verwirklicht wird. Neben politischem Willen und strategischer Ausrichtung spielen Fragen der institutionellen Kooperation der Akteure keine unwichtige Rolle, da die Weltraumpolitik vielfältige Bezüge zur Forschungs- und Technologiepolitik, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Wirtschafts-, Verkehrs und Finanzpolitik aufweist und darüber hinaus nationale, europäische und internationale Aufhängungen hat.⁴

Mit Blick auf europäische Politik betrifft dies in besonderer Weise das Zusammenspiel von Europäischer Union und ESA, welches durch das EU-ESA-Rahmenabkommen von 2004 definiert ist. Problematisch ist, wie diese Kooperation mit Blick auf den Lissaboner Vertrags nun geregelt werden muss. Beide Institutionen haben unterschiedliche weltraumpolitische Ambitionen und Aufträge. Die EU-Kommission scheint mit der nunmehr geteilten Zuständigkeit aufgrund der Regelungen des Lissaboner Vertrags nicht abgeneigt zu sein, hier eine andere Rolle für sich zu beanspruchen und das bisher fragil austarierte Miteinander im Weltraumrat⁵ in Frage zu stellen. Hierbei geht es um eine genaue Zuweisung von Kompetenzen und Budgets. Die europäische Weltraumpolitik bezieht darüber hinaus nicht nur den ökonomischen/zivilen, sondern potenziell auch den militärischen Bereich mit ein. Dies wurde von der Europäischen Kommission hinsichtlich des dual-use-Charakters von weltraumgestützten Satellitensystemen konstatiert, von der ESA allerdings als Positionierung aufgrund ihrer eigenen Stellung innerhalb des EU-ESA-Rahmenabkommens als Thema vermieden. Neben der Industriepolitik ist die Sicherheitspolitik und somit die militärische Nutzung europäischer Weltraumsysteme in der institutionellen Kooperation nicht geklärt. Das Europäische Parlament hat deshalb ausdrücklich mit Punkt 26 seiner Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission diese und die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, Transparenz bei der Finanzierung der Strategie für die Nutzung des Weltraums zu militärischen und zivilen Zwecken und im Hinblick auf das Zusammenspiel dieser beiden Nutzungsbereiche zu gewährleisten. Für eine kohärente Weltraumpolitik erscheint es notwendig, die Kooperation zwischen ESA und Europäischer Union auch mit Blick auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bzw. Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Union auf eine modifizierte vertragliche Grundlage zu stellen, welche die Auffassungen hinsichtlich der sicherheits- und industriepolitischen Natur der Weltraumpolitik in beiden Organisationen klärt.⁶

Weiterführende Literatur

- Hesse, Markus/Hornung, Marcus: Neue Impulse der Europäischen Kommission für eine europäische Weltraumstrategie, in: *integration* 3/2012.
- Turek, Jürgen: Weltraumpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Europa von A bis Z*, 12. Aufl., Baden Baden 2011, S. 384-387.

4 Vgl. Hesse, Markus/Hornung, Marcus, Neue Impulse der Europäischen Kommission für eine europäische Weltraumstrategie, in: *integration* 3/2012.

5 Das ist die gemeinsame institutionelle Schnittstelle zwischen Europäischer Kommission und ESA.

6 Vgl. differenziert und weiterführend Hesse/Hornung, a.a.O.

Wettbewerbspolitik

Henning Klodt

Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Kommission war in jüngster Zeit durch eine Reihe von Provisorien geprägt, die dazu dienen sollten, einen Ausgleich zu finden zwischen der Wahrung des Wettbewerbs einerseits und der Notwendigkeit unkonventioneller Rettungsmaßnahmen für krisengeschüttelte Banken andererseits. Dieser Krisenmodus, der eigentlich als kurzfristige Übergangsmaßnahme gedacht war, dauert nun schon seit vier Jahren an, da die Finanzkrise kein Ende finden will und sich im Gegenteil mittlerweile zu einer regelrechten Staatsschuldenkrise im Euroraum ausgewachsen hat.

Nach den allgemeinen Vorschriften des Beihilferechts sind staatliche Kapitalbeteiligungen und Bürgschaften für Banken in aller Regel nicht genehmigungsfähig, da sie den Wettbewerb im Finanzsektor verzerren. Seit Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2008 bis Ende Dezember 2011 wurden von den Mitgliedsstaaten insgesamt 1,6 Millionen Euro für die Rettung und Umstrukturierung von Banken eingesetzt. Unter normalen Bedingungen hätten nahezu sämtliche dieser Hilfsmaßnahmen untersagt werden müssen. Doch die Kommission hätte sich dann dem harschen Vorwurf ausgesetzt gesehen, die Finanzkrise durch allzu starkes Beharren auf das Wettbewerbsrecht noch weiter zu verschärfen. Sie versucht stattdessen, die Umsetzung der nationalen Rettungsmaßnahmen zu überwachen und ein Auge darauf zu halten, dass die allergrößten Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden.¹

Aus ordnungsökonomischer Sicht ist ein solcher Ansatz freilich schwer nachvollziehbar. Wettbewerb ist danach keine Schönwetterveranstaltung. Gerade in Krisenzeiten sollte auf den Wettbewerb gesetzt werden, da er im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung die besten Voraussetzungen dafür bietet, die ökonomischen Herausforderungen zu bewältigen. Ob es dem Finanzsektor wirklich gut bekommt, dass er im Zuge der Krise immer stärker unter staatlichen Einfluss gerät, darf bezweifelt werden. Gleichwohl sollte man Verständnis für die pragmatische Haltung der Europäischen Kommission aufbringen, da eine konsequente Wettbewerbspolitik es noch nie leicht hatte, sich auf der politischen Ebene durchzusetzen.

Wettbewerbspolitische Begleitung der Umstrukturierungen im Bankensektor

In ihrem Bericht über die Wettbewerbspolitik des Jahres 2011 gibt die Kommission an, dass sie insgesamt 39 Beschlüsse über Umstrukturierungen im Bankensektor erlassen hat.² 24 Banken befinden sich demnach noch in der Umstrukturierungsphase. Zusätzlich hat die Kommission weitere Hilfsmaßnahmen in 20 Mitgliedsstaaten genehmigt. Angesichts dieser Fülle an Aktionen, die letztlich im Widerspruch zum Europäischen Wettbewerbsrecht

1 Über die von der Kommission erlassenen krisenbedingten Sondervorschriften für staatliche Beihilfen wurde in den vorangegangenen Ausgaben des Jahrbuchs der Europäischen Integration ausführlich berichtet. Am 1. Dezember 2011 beschloss die Kommission, die Geltungsdauer dieser Sondervorschriften abermals zu verlängern, und zwar so lange, „wie es die Marktbedingungen erfordern“.

2 Die Europäische Kommission hat in diesem Jahr erstmals ihren Bericht über die Wettbewerbspolitik als „Mittteilung“ herausgegeben, um ein handlicheres Format für den Dialog mit dem Europäischen Parlament und anderen Institutionen vorlegen zu können. Die ausführlicheren Ausführungen zur Wettbewerbspolitik, die in früheren Jahren ebenfalls im Hauptbericht enthalten waren, finden sich jetzt in einer Arbeitsunterlage, die als Begleitunterlage zum Wettbewerbsbericht deklariert ist.

stehen, gab es eine intensive Diskussion darüber, ob die wettbewerbliche Überwachung des Finanzsektors weiterer Instrumente als dieser Beihilfenaufsicht bedarf. Im Rat Ecofin wurde aber beschlossen, dass es bei den etablierten Regeln der Wettbewerbspolitik bleiben soll und die Kommission gehalten ist, diese Regeln flexibel und krisenadäquat anzuwenden. Nach welchen Leitlinien die Kommission dabei vorgeht, hat sie in einem Arbeitspapier dargelegt, das vom Europäischen Parlament angefordert worden war³.

Aus der Vielzahl der Fälle ragte unter anderem die Anglo Irish Bank heraus, die einen besonders hohen Finanzbedarf hatte. Und dieser Bedarf wurde von der irischen Regierung – mit Unterstützung des IFSF – gedeckt, wobei sie allerdings die Verpflichtung eingehen musste, die Anglo Irish Bank innerhalb der nächsten zehn Jahre abzuwickeln. Dadurch soll gewährleistet werden, dass zumindest nach Ablauf der Übergangsfrist die Anglo Irish Bank nicht länger mit Hilfe staatlicher Subventionen Wettbewerbsvorteile im Finanzmarkt erzielen kann.

Neben der Anglo Irish Bank war es vor allem die Deutsche West LB, deren Behandlung durch die EU-Kommission Schlagzeilen machte. Der Sonderstatus, den die deutschen Landesbanken aufgrund der Gewährträgerhaftung der öffentlichen Hand genossen, war der Europäischen Kommission schon seit vielen Jahren ein Dorn im Auge. Denn die Landesbanken konnten sich aufgrund der umfangreichen staatlichen Garantien zum Teil erheblich günstiger refinanzieren als ihre rein privatwirtschaftliche Konkurrenz, wodurch der Wettbewerb insgesamt ohne Zweifel verzerrt wurde. Es dürfte der Kommission nicht ungelegen gekommen sein, dass eine dieser Landesbanken die Finanz- und Staatsschuldenkrise jetzt nicht überlebt hat. Zum 30. Juni 2012 hat die West LB ihr Bankgeschäft eingestellt und ist jetzt nur noch in der Vermögensverwaltung tätig und das Sparkassengeschäft der West LB wurde von der Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba) übernommen.

Doch auch bei jenen Banken, die der Abwicklung entgehen konnten, hat die Kommission relativ strikte Auflagen an die nationalstaatlichen Rettungsmaßnahmen geknüpft. In aller Regel geht es darum, dass die staatlich gestützten Banken ein tragfähiges Geschäftsmodell entwickeln, bei dem sie sich erheblich verkleinern und sich ausschließlich auf solche Marktsegmente konzentrieren, bei denen sie sich voraussichtlich auf Dauer rentabel behaupten können. So musste die deutsche Hypo Real Estate ihre Bilanzsumme auf ein Niveau reduzieren, das rund 15 Prozent der Bilanzsumme vor Ausbruch der Finanzkrise entspricht. Ähnliche Umstrukturierungen wurden der HSH Nordbank auferlegt, die ihre Bilanzsumme um rund zwei Drittel verringern musste. Entsprechende Umstrukturierungen setzte die Europäische Kommission beispielsweise bei der dänischen Eik Bank und bei der österreichischen Kommunalkredit AG durch. Glimpflich kam die ABN AMRO Bank davon, die lediglich Verhaltensmaßregeln akzeptieren musste, aber sich aus keinen Geschäftsbereichen zurückziehen musste.

Vergleichsweise wenig Einflussmöglichkeiten ergaben sich für die Kommission im Fall der griechischen Banken, die von dem Schuldenschnitt bei griechischen Staatspapieren besonders stark betroffen waren. Sie erhielten umfangreiche Kapitalspritzen aus den Rettungspaketen der Euroländer der EU Kommission und des Internationalen Währungsfonds, wobei an die Durchsetzung wettbewerbsorientierter Auflagen für diese Kapitalspritzen angesichts der Dramatik der Krise nicht zu denken war.

3 EU-Kommission: The Defense of Temporary State Pate Rules adopted in the Context of the Financial and Economic Crisis, http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/temporary_statemade_rules_in.html.

Auf der supranationalen Ebene bemühte sich die Europäische Kommission im Rahmen ihrer Wettbewerbspolitik, das Streben nach einheitlichen und krisenfesten Regulierungen für den europäischen Bankensektor zu unterstützen. Sie machte mehrere Vorschläge dazu, wie der Handel mit Derivaten und Finanzinstrumenten transparenter gemacht werden kann. Auf diese Weise ist sie bestrebt, die wettbewerbsrechtlichen und die aufsichtsrechtlichen Maßnahmen für den Finanzsektor in der Europäischen Union enger miteinander zu verzahnen. Ziel einer solchen Politik muss es letztlich sein, die Voraussetzungen für stabile und effiziente Finanzmärkte zu schaffen und dabei dem Wettbewerb möglichst umfassend zur Geltung zu verhelfen. In die gleiche Richtung zielen ihre Bemühungen, den Wettbewerb auf dem Markt für Rating-Agenturen stärker zu überwachen, wo allerdings ebenfalls bislang keine spürbaren Erfolge verzeichnet werden konnten. Bislang sind all die dazu von der Kommission ergriffenen Maßnahmen kaum mehr als erste Schritte auf einem langen Weg, den bislang nicht alle EU-Länder mitzugehen bereit sind.

Sektorale Schwerpunkte der Kartellaufsicht und der Fusionskontrolle

Die Europäische Kommission war durchaus bestrebt, ihre Wettbewerbspolitik nicht nur im Krisenmodus zu fahren, sondern auch längerfristige Zielsetzungen, die unabhängig von der Finanzkrise sind, im Auge zu behalten. Einen Schwerpunkt stellte dabei im Jahr 2011 die Bekämpfung von Kartellen im Konsumgüterbereich dar. Insgesamt verhängte die Kommission Geldbußen von rund 614 Millionen Euro gegen 14 Unternehmen, wobei ein Schwerpunkt dieser Verfahren bei Wasch- und Reinigungsmitteln für den Haushalt lag.

Immer stärker in den Vordergrund rücken Verfahren gegen Kartelle und missbräuchliche Ausnutzungen marktbeherrschender Stellungen im IT-Bereich. So wurden polnische Telekommunikationsbetreiber verpflichtet, den Wettbewerb auf den Breitbandmärkten nicht länger zu behindern. Darüber hinaus knüpfte sie ihre Genehmigung verschiedener Fusionsprojekte im europäischen IT-Markt an Auflagen, die eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs verhindern sollten. Und schließlich ging es wieder einmal um den Dauerstreit mit dem Unternehmen Microsoft, das immer noch seinen Internet-Explorer auf unzulässige Weise an das Betriebssystem Windows koppelt.

Einen ausgeprägten Schwerpunkt setzte die Kommission im Jahr 2011 im Lebensmittelsektor, wo in vielen Mitgliedsländern der Europäischen Union etwa seit dem Jahr 2007 starke inflationäre Tendenzen aufgetreten waren. Die Kommission versuchte durch intensive Analysen zu identifizieren, wie die Lieferketten im Lebensmittelhandel genau funktionieren (ausgehend von der landwirtschaftlichen Erzeugung über die Lebensmittelverarbeitung bis hin zum Vertrieb über den Groß- und Einzelhandel). Die Quintessenz all dieser Untersuchungen lautete jedoch, dass ein Großteil der Lebensmittelverteuerung durch den globalen Nachfrageschub im Zuge der wirtschaftlichen Expansion in den Schwellenländern verursacht war, während die ursprünglich vermuteten Wettbewerbsbeschränkungen eher eine untergeordnete Rolle spielten. Zu gravierenderen wettbewerbspolitischen Maßnahmen kam es deshalb im Lebensmittelbereich nicht.

Ein kritisches Auge wirft die Kommission seit längerem schon auf die Arzneimittelbranche, bei der vermutet wird, dass die Entwicklung und Vermarktung neuer Arzneimittel auf wettbewerbswidrige Weise beeinflusst wird und insbesondere versucht wird, den Markteintritt von Generika zu verzögern oder gar zu verhindern. Doch auch hier gelang es der Kommission nicht, klare Ansatzpunkte für wettbewerbswidriges Verhalten zu identifizieren und entsprechend dagegen vorzugehen.

Kritisch beäugt wurden von der Kommission auch die zahlreichen Unternehmenszusammenschlüsse und Kooperationsvereinbarungen im Luftverkehr. Doch auch hier blieben die Waffen der europäischen Wettbewerbspolitik vergleichsweise stumpf, da das zentrale Motiv hinter diesen Marktstrategien weniger die aktive Behinderung des Wettbewerbs und mehr die Reaktion auf den starken Konsolidierungsdruck auf den internationalen Flugverkehrsmärkten darstellte. Erschwert wird die europäische Wettbewerbspolitik in diesem Bereich zusätzlich dadurch, dass internationale Kooperationsvereinbarungen (Oneworld Alliance, Star Alliance, Skyteam Airline Alliance) einen Geltungsbereich haben, der weit über den europäischen Rechtsraum hinausreicht. Entsprechend schwierig ist die Durchsetzung europäischer Rechtsvorstellungen in diesem Bereich, obwohl kaum ein Zweifel daran bestehen dürfte, dass die verschiedenen Allianzvereinbarungen zwischen den Fluglinien starke Elemente der Wettbewerbshinderung aufweisen.

Konkretere Anhaltspunkte im Luftverkehr bieten sich für die Kommission bei den zahlreichen Regionalflughäfen, die zum Teil nur durch massive staatliche Subventionen am Leben erhalten werden können. Diese Subventionen sind relativ leicht überprüfbar. Zu massiven Untersagungen im Rahmen der Beihilfenaufsicht ist es nur deshalb nicht gekommen, weil viele dieser Regionalflughäfen ohnehin kurz vor der Schließung stehen oder schon geschlossen sind. Die Kommission erwägt allerdings, ihre Luftverkehrsleitlinien, die zuletzt im Jahr 2005 aktualisiert wurden, im Jahr 2012 neu zu fassen und zu verabschieden. Dabei soll ein Ausgleich gesucht werden zwischen den positiven regionalpolitischen Impulsen kleinerer Flughäfen und ihren Tendenzen, zur Wettbewerbsverfälschung im Luftverkehrsmarkt insgesamt beizutragen.

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Bericht über die Wettbewerbspolitik 2011, COM(2012) 253 final, Brüssel 2012.

Europäische Kommission: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Begleitunterlagen zum Bericht der Kommission über die Wettbewerbspolitik 2011, SWD(2012) 141 endgültig, Brüssel 2012.

Ingo Schmidt/André Schmidt: Europäische Wettbewerbspolitik und Beihilfenkontrolle, Vahlen, München 2006.

Monopolkommission: Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen, Hauptgutachten XIX (2010/2011), Baden-Baden 2012.

Wirtschaftspolitik

Roland Döhrn / Wim Kösters

Die europäische Konjunktur hat sich im Verlauf des Jahres 2011 spürbar abgekühlt. Im vierten Quartal war das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) erstmals seit der Rezession 2008/2009 rückläufig. Dabei schrumpfte insbesondere in den Ländern des Mittelmeerraums die Wirtschaftsleistung zumeist kräftig. Dies war zu einem guten Teil die Folge von erheblichen Einschnitten bei staatlichen Leistungen und Steuererhöhungen, die vorgenommen werden mussten, um die öffentlichen Defizite zurückzuführen. Aber auch weithin unge löste strukturelle Probleme, so in Spanien der darniederliegende Immobilienmarkt oder in Italien der verkrustete Arbeitsmarkt, trugen zu der Schwäche bei. In dieser Region setzte sich der Rückgang des BIP zu Beginn des Jahres 2012 fort. Zahlreiche mittel- und nordeuropäische Länder verzeichneten Ende 2011 zwar ebenfalls einen Rückgang des BIP. Dies war aber allem Anschein nach nur eine vorübergehende Schwäche, denn sie kehrten zu Jahresbeginn 2012 überwiegend zu positiven Raten zurück. Gespalten ist die Lage in den neuen EU-Ländern in Mitteleuropa. In einigen, so in Polen, in der Slowakei und in den baltischen Staaten, blieb die Expansion bis zuletzt kräftig. Andere wie Slowenien, Ungarn und die Tschechische Republik litten unter der sich abschwächenden Nachfrage im Euro-Raum, aber auch unter hausgemachten Problemen. In den beiden letztgenannten Ländern ging die Wirtschaftsleistung zuletzt deutlich zurück.

Aufgrund der schwächeren Konjunktur hat die Arbeitslosigkeit in der EU spürbar zugenommen. Im Verlauf von 2011 stieg die durchschnittliche Arbeitslosenquote auf 10,0% am Jahresende, und diese Tendenz setzte sich 2012 fort. Im Juni erreichte sie 10,4%. Dabei vergrößerten sich die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern beträchtlich. Dämpfend auf den Anstieg wirkte die Entwicklung in Deutschland, wo die harmonisierte Arbeitslosenquote bis zuletzt leicht auf schließlich 5,4% im Juni 2012 sank. In Spanien und in Griechenland kletterte sie hingegen auf nahezu 25%. Auch in Portugal und Italien erhöhte sich die Erwerbslosigkeit spürbar. In den meisten anderen Ländern nahm sie hingegen nur leicht zu.

Mit der sich abschwächenden Nachfrage und der sinkenden Kapazitätsauslastung ermäßigte sich auch der Preisauftrieb. Am Jahresende 2011 betrug die Inflationsrate in der EU insgesamt 3,0% und im Euro-Raum 2,7%, beide dicht beim Jahresdurchschnitt. Dass die Teuerung im längerfristigen Vergleich hoch war, lag allerdings wesentlich an steigenden Energiepreisen und anziehenden Weltmarktpreisen für Nahrungsmittel. Die Inflationsrate ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel, die häufig als Kernrate bezeichnet wird, war um 0,6 Prozentpunkte niedriger. In einigen Ländern hatten auch Steuererhöhungen wesentlich zur Teuerung beigetragen, insbesondere in Großbritannien, Griechenland und Portugal. In der ersten Jahreshälfte 2012 ermäßigte sich bei in der Tendenz rückläufigen Energie- und Rohstoffpreisen der Preisauftrieb weiter. Im Euro-Raum betrug die Inflationsrate zur Jahresmitte 2012 2,4%, womit sie zwar immer noch über der Zielrate der EZB von 2% lag. Die Kernrate war allerdings schon unter 2% gesunken, wobei immer noch ein Teil des Preisanstiegs auf Steuererhöhungen zurückzuführen war. Ohne diese

wäre das Preisniveau in Griechenland zuletzt sogar leicht gesunken, und in Portugal wäre es nur noch wenig gestiegen. So können diese beiden Länder, deren preisliche Wettbewerbsfähigkeit seit der Einführung des Euro aufgrund der dort zumeist deutlich über Durchschnitt des Euro-Raum liegenden Preissteigerung am meisten gelitten hatte, allmählich wieder an Wettbewerbskraft gewinnen.

Finanzpolitik bleibt unter Konsolidierungsdruck

In fast allen Ländern der EU verstärkte die Finanzpolitik im Jahr 2011 ihren Konsolidierungskurs. Nicht nur wurden – wie erwähnt – zahlreiche Steuern erhöht, sondern auch Einschnitte bei den Staatsausgaben vorgenommen. Dadurch hat sich die Lage der öffentlichen Haushalte spürbar verbessert. Im Durchschnitt der EU sank die Defizitquote von 6,5% auf 4,5%. Trotz aller Fortschritte hielten aber im Jahr 2011 nur 9 der 27 EU-Staaten die Defizitobergrenze des Maastrichter Vertrages von 3% in Relation zum BIP ein.

Wie sich allerdings die für die Beurteilung der Finanzpolitik wichtigen strukturellen Defizite entwickelt haben, lässt sich derzeit nur schwer abschätzen. In Folge des Platzens einer Blase am Immobilienmarkt, anhaltender Probleme im Finanzsektor, aber auch des aufgrund des Zwangs zur Konsolidierung eingeleiteten Rückzugs des Staates ist nämlich in vielen Ländern unklar, wie groß das Produktionspotenzial und mithin auch die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung ist. Folglich sind Aussagen zum konjunkturbereinigten Budgetsaldo und damit zur Ausrichtung der Finanzpolitik gegenwärtig mit großer Unsicherheit behaftet.

Zudem kommen nicht alle Probleme der Länder in den öffentlichen Haushaltsdefiziten zum Ausdruck. So gehört Italien zu den Ländern mit eher niedrigen Haushaltsfehlbeträgen. Allerdings war das Land mit einem hohen Schuldenstand von rund 120% in Relation zum BIP in die Währungsunion gestartet, und diese Quote wurde seitdem nicht reduziert. Angesichts des außerordentlich geringen Trendwachstums des Landes nahmen die Zweifel an der Tragfähigkeit der Schulden zu, was zu Schwierigkeiten bei der Refinanzierung des Staates führte. In Spanien hingegen war der Schuldenstand trotz zuletzt hoher Neuverschuldung noch niedriger als in den meisten EU-Ländern. Allerdings steckten erhebliche Risiken in den Bankbilanzen, bei denen man davon ausgehen musste, dass sie früher oder später den Staatshaushalt erreichen. Folglich verstärken sich auch hier die Refinanzierungsprobleme. Im Juni 2012 kündigte Spanien an, Mittel der Europäischen Finanzmarktstabilisierungsfazilität (EFSF) zu benötigen, um die dringend erforderliche Restrukturierung des Bankensektors finanzieren zu können. Allerdings zögerte Spanien den Antrag immer wieder hinaus.

Weiterhin keine klare Krisenstrategie

Das Vertrauen der Finanzmärkte in die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in den Ländern des Euro-Raums wurde aber auch dadurch beschädigt, dass weiterhin keine klare Krisenstrategie erkennbar ist. Mehr und mehr werden dabei Konstruktionsfehler der europäischen Währungsunion sichtbar. Letztlich resultieren viele der gegenwärtigen Probleme daraus, dass die Länder mit dem Eintritt in die Währungsunion zwar ihre Kompetenzen in der Geld- und der Währungspolitik abgaben, in ihrer Finanzpolitik aber weiterhin autonom waren, nur wenig eingeschränkt durch die fiskalischen Kriterien des Maastrichter Vertrages, die zudem häufig nicht sehr ernst genommen und im Laufe der Zeit aufgeweicht wurden. Da zugleich – wie stets in der Geschichte der EU – die wirtschaftliche Integration

rascher verlief als die politische, fehlen außerdem Mechanismen, um auf die Probleme zu reagieren. Diese Mechanismen mussten nach dem Ausbruch der Staatsschuldenkrise nun unter dem Druck der Finanzmärkte erarbeitet werden, wobei die Politik den Märkten zumeist hinterherlief statt klare Rahmendaten zu setzen.

Ein Problem ist – wie gesagt – die mangelnde Kontrolle der nationalen Finanzpolitiken. Ein Instrument, mit dem man ihm beikommen will, ist das sog. Six-Pack, das im Herbst 2011 vom Europäischen Parlament verabschiedet wurde. Mit ihm wurde der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt reformiert. Sein präventiver Arm wurde dadurch gestärkt, dass Länder, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel noch nicht erreicht haben, künftig ihre Staatsausgaben nur um eine Rate zunehmen lassen dürfen, die unterhalb der des nominalen Wirtschaftswachstums liegt. Insbesondere wurde aber der korrektive Arm verschärft, indem die Bedeutung des Schuldenstandkriteriums stärker hervorgehoben wurde. Demnach müssen künftig Länder, die gegen dieses Kriterium verstoßen, auch mit einem Defizitverfahren rechnen. Außerdem wurden Regeln für den Abbau des Schuldenstandes festgelegt. Er soll künftig jährlich um ein zwanzigstel des Teils des Schuldenstandes vermindert werden, der 60% in Relation zum BIP übersteigt. Diese Regeln sind mit Sanktionen bewehrt, die bis zu einer Strafzahlung in Höhe von 0,5% des BIP heranreichen können.

Um die Verpflichtung der nationalen Wirtschaftspolitik auf eine solide Haushaltsführung im europäischen Vertragswerk zu verankern, beschloss der Europäische Rat am 30. Januar 2012 darüber hinaus einen Fiskalpakt, dem allerdings nur 25 Staaten zustimmten, während Großbritannien und Tschechien außen vor bleiben. Dieser Pakt sieht u.a. vor, dass die einzelnen Mitgliedstaaten Schuldenbremsen in ihren Verfassungen verankern. Allerdings ist Zeit erforderlich, um diese Maßnahmen umzusetzen – Zeit, die die Finanzmärkte den Staaten nicht gewähren.

Um die Möglichkeiten zu verbessern, auf akute Finanzierungsprobleme von Staaten des Euro-Raums zu reagieren, wurde der permanente Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) ins Leben gerufen. Dieser soll die EFSF ablösen, die 2013 ausläuft. Der ESM ist mit einem Kapital von 700 Mrd. € ausgestattet, wovon 80 Mrd. € von den Ländern des Euroraums als Einlage erbracht werden müssen, davon gut 21 Mrd. von Deutschland. Mittel aus dem ESM können nicht nur für direkte Kredithilfen eingesetzt werden, sondern Ländern kann auch vorsorglich ein Kreditrahmen eingeräumt werden und es können auch Kredite zur Stabilisierung des Bankensektors gewährt werden. Zudem darf der ESM Staatsanleihen sowohl am Primärmarkt als auch am Sekundärmarkt kaufen. Entscheidungen über die Mittelvergabe fällt der Gouverneursrat, dem die Finanzminister der Euro-Länder angehören. Dort werden die Stimmen mit dem Anteil der Länder am Kapital gewichtet. Entscheidungen sollen in der Regel einstimmig sein, können aber in Notsituationen auch mit 85% der Stimmen fallen. Dieses Verfahren ermöglicht zum einen eine raschere Reaktion als bisher, und es sichert zum anderen den Kapitalgebern einen größeren Einfluss. Allerdings konnte der ESM nicht wie geplant zum 1. Juli 2012 in Kraft treten, insbesondere weil Deutschland die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abwarten musste, die erst am 12. September 2012 fiel. Erst am 27. September 2012 hinterlegte Deutschland die Ratifikationsurkunde zusammen mit einer interpretativen Erklärung, mit denen den Auflagen des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen wurde. Damit war das Quorum von 90% der Kapitalanteile erreicht und der ESM kann in Kraft treten; er startet vorerst ohne Estland.

Nicht nur der bisweilen sehr hohe Zeitbedarf, bis neue Regeln in der EU umgesetzt werden, erschwert Reaktionen auf die Krise. Auch werden gefundene Regelungen oft rasch wieder zerredet, etwa durch Diskussionen über die Höhe des Kapitals des ESM oder ob der ESM eine Banklizenz erhalten soll, um sich bei der EZB refinanzieren zu können. Alles in allem blieb die EZB die einzige voll funktionsfähige Institution der EU, die zu schnellem Handeln in der Lage war und die auf die immer wieder auftretenden Probleme reagieren konnte.

Geldpolitik im Konflikt zwischen Preisniveau- und Finanzmarktstabilität

Seit 2010, als die Solvenzprobleme Griechenlands und anderer Staaten des Euro-Raums erstmals auftraten, wurde die EZB immer wieder aktiv, um die Stabilität der Finanzmärkte sicherzustellen. Sie stellte den Banken de facto unbegrenzt Liquidität zur Verfügung und übernahm so die Rolle des nicht mehr funktionierenden Interbankenmarktes. Ende 2011 und Anfang 2012 führte sie in zwei Tranchen dreijährige Refinanzierungsgeschäfte mit einem Volumen von 1000 Mrd. € durch („Bazookas“, „Dicke Berthas“). Um zu verhindern, dass Banken einiger Länder vom Kapitalmarkt völlig abgeschnitten werden, reduzierte sie zudem ihre Anforderungen an die zu stellenden Sicherheiten und erlaubte es schließlich den nationalen Notenbanken einiger Länder, eigene Sicherheitsanforderungen zu definieren. Schließlich kaufte sie am Sekundärmarkt mehrfach Staatsanleihen für insgesamt über 200 Mrd. € von Euro-Ländern, für die die Refinanzierungskosten gestiegen waren, mit der Begründung, so die Finanzierungsbedingungen der Banken zu stabilisieren. Insgesamt wurde die Politik der EZB mehr und mehr davon bestimmt, die Finanzmarktstabilität zu wahren. Dies gehört nach den Statuten zwar auch zu den Aufgaben der EZB. Jedoch hat sie wohl – vor das Dilemma gestellt, ihren Prinzipien treu zu bleiben oder einen Zusammenbruch des Finanzsektors zu riskieren – ihre Kompetenzen weit ausgelegt.

Von diesem Dilemma wurde die EZB bislang nicht befreit. Zwar ist die Preisstabilität, das zentrale Ziel der EZB-Politik, derzeit angesichts deutlich unterausgelasteter Kapazitäten im Euro-Raum nicht gefährdet. So konnte die EZB, als sich die Konjunktur im Euro-Raum im Verlauf von 2011 deutlich abschwächte, ihren Leitzins im November und Dezember 2011 in zwei Schritten um insgesamt 0,5 Prozentpunkte auf 1,0% senken, und im Juli 2012 um weitere 0,25 Prozentpunkte auf den bisher niedrigsten Wert. Die reichliche Liquiditätsbereitstellung birgt aber auf mittlere bis längere Sicht beträchtliche Risiken für die Preisstabilität. Dies gilt umso mehr, als der Druck auf die EZB zunahm, die Stabilität des Euro-Raums zu verteidigen.

Im Sommer 2012 hatte sich im EZB-Rat wohl die Meinung verfestigt, dass der Europäische Rat die Krise in absehbarer Zeit nicht lösen können und die EZB daher Instrumente für den Fall einer weiteren Zuspitzung der Krise bereit halten müsse. EZB-Präsident Draghi kündigte in einer Rede in London Ende Juli an, die EZB werde den Euro im Rahmen ihres Mandats „mit allen Mitteln“ verteidigen. Am 6. September konkretisierte der EZB-Rat diese Ankündigung in Form der zeitlich und mengenmäßig unbegrenzten Outright Monetary Transactions (OMT). Damit ist der endgültige Ankauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt möglich, allerdings nur unter der Bedingung, dass sich der Emittent einem EFSF- oder ESM-Programm unterworfen hat. Das Ankaufsprogramm ist auf Staatsanleihen mit einer Laufzeit von ein bis drei Jahren beschränkt, was es der EZB erleichtert zu reagieren, wenn sich ein Land nicht an die Vereinbarungen hält. Die EZB verzichtet dabei auf den Status als bevorzogter Gläubiger. Von einer zunächst in Erwägung gezo-

genen öffentlichen Ankündigung einer Obergrenze für Zinsen sah die EZB ab. Sie will ihre Interventionen sterilisieren, so dass sie keine Auswirkungen auf die Geldmenge haben.

Begründet hat die EZB die OMT mit einer Störung des monetären Transmissionsprozesses. Geraten die Kurse von Staatsanleihen von jenen Ländern unter Druck, die sich einem Anpassungsprogramm unterworfen haben, dessen Einhaltung von der Troika aus EU-Kommission, IWF und EZB attestiert wird, so sind die durch den Kursrückgang ausgelösten Zinssteigerungen nach der Logik des OMT-Programms nicht fundamental gerechtfertigt. Der Ankauf von Staatsanleihen dieser Länder erhöht deren Kurse, was sich positiv auf die Bilanzen der Banken auswirkt, die solche Papiere halten, und senkt deren Verzinsung, was – da Staatsanleihen häufig als Benchmark für die Verzinsung anderer Anlagen dienen – das Zinsniveau insgesamt senkt und damit auch für Unternehmen die Finanzierungskosten senkt. Dies alles verbessert den monetären Transmissionsprozess, was nach der Argumentation der EZB für die Verfolgung ihres Ziels der Preisstabilität erforderlich ist.

Die EZB begründet ihre Interventionen also geldpolitisch, sie hat sich aber auf einen Weg mit vielen Risiken mit unsicherem Ausgang begeben. Sie setzt die Marktdisziplinierung durch den Zins, mit dessen Ergebnissen man unzufrieden war, außer Kraft und ersetzt ihn durch politische Auflagen, die jedoch nicht die EZB, sondern die EFSF bzw. der ESM kontrollieren. Dass die EZB ihre Käufe an die Anpassungsprogramme koppelt, ist wohl erforderlich, um sich nicht dem Vorwurf einer monetären Staatsfinanzierung auszusetzen, die ihr mit gutem Grund aufgrund des Maastrichter Vertrags verboten ist. Allerdings kommt das OMT einer Staatsfinanzierung schon sehr nahe, zumal sich die Frage stellt, ob die EZB die Konditionen wirklich durchsetzen kann. Wenn eines der Krisenländer mit den Reformen nicht vorankommt, der ESM aber gleichwohl seine Auflagen als erfüllt ansieht, wird die EZB wohl weiter intervenieren. Fraglich ist, wie sie sich verhalten wird, wenn ein Land die Auflagen nicht erfüllt, aber eine Ansteckung anderer Länder droht, da dies ebenso als Störung des Transmissionsprozesses interpretiert werden könnte. Auch dass die EZB nur am Sekundärmarkt interveniert – Interventionen am Primärmarkt sind ihr ebenfalls strikt verboten – entkräftet den Vorwurf der Staatsfinanzierung nur wenig: Staaten können jederzeit ihre Schuldtitel an staatsnahe Banken verkaufen, die sie dann an die EZB im Rahmen der OMT verkaufen. Die Gefahr ist jedenfalls groß, dass die Vermengung von Geld- und Finanzpolitik noch intensiver wird. Damit stellt sich auch zunehmend die Frage, ob die Geldpolitik ihre Eingriffe auf Dauer sterilisieren kann oder ob nicht die Geldmenge und mit ihr die Inflationsgefahr steigt.

Im Vorfeld der Entscheidung der EZB haben Konsultationen des EZB-Präsidenten Draghi mit wichtigen Mitgliedern des Europäischen Rates stattgefunden. Letztere zeigten sich mit ihr ausnahmslos zufrieden und werden sich nicht gegen die de facto vollzogenen Änderungen der im Maastrichter Vertrag vereinbarten europäischen Geldordnung wenden. Es ist angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Europäischen Zentralbankrat auch nicht damit zu rechnen, dass er seine Entscheidung in absehbarer Zeit zurücknehmen wird. So wurde – wie schon durch die Beschlüsse des Europäischen Rates im Mai 2010 – die europäische Wirtschafts- und Währungsordnung ohne Einschaltung der Legislative in wichtigen Punkten geändert.

Ausgewählte Wirtschaftsindikatoren der EU-Länder

	Reales Wirtschaftswachstum ¹			Anstieg der Verbraucherpreise ²			Arbeitslosenquote ³			Finanzierungssaldo des öffentlichen Haushalts ³		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Belgien	-2,8	2,4	1,8	0,0	2,3	3,5	7,9	8,3	7,2	-5,6	-3,8	-3,7
Deutschland	-5,1	3,7	3,0	0,2	1,2	2,5	7,8	7,1	5,9	-3,2	-4,3	-1,0
Estland	-14,3	2,3	7,6	0,2	2,7	5,1	13,8	16,9	12,5	-2,0	0,2	1,0
Finnland	-8,5	3,3	2,7	1,6	1,7	3,3	8,2	8,4	7,8	-2,5	-2,5	-0,5
Frankreich	-3,1	1,7	1,7	0,1	1,7	2,3	9,5	9,7	9,6	-7,5	-7,1	-5,1
Griechenland	-3,3	-3,5	-6,9	1,3	4,7	3,1	9,5	12,6	17,7	-15,6	-10,3	-9,1
Irland	-7,0	-0,4	0,7	-1,7	-1,6	1,2	11,9	13,7	14,4	-14,0	-31,2	-13,1
Italien	-5,5	1,8	0,4	0,8	1,6	2,9	7,8	8,4	8,4	-5,4	-4,6	-3,9
Luxemburg	-5,3	2,7	1,6	0,0	2,8	3,7	5,1	4,6	4,9	-0,8	-0,9	-0,6
Malta	-2,6	2,5	2,1	1,8	2,0	2,5	6,9	6,9	6,5	-3,8	-3,7	-2,7
Niederlande	-3,5	1,7	1,2	1,0	0,9	2,5	3,7	4,5	4,4	-5,6	-5,1	-4,7
Österreich	-3,8	2,1	2,7	0,4	1,7	3,6	4,8	4,4	4,2	-4,1	-4,5	-2,6
Portugal	-2,9	1,4	-1,6	-0,9	1,4	3,6	10,6	12,0	12,9	-10,2	-9,8	-4,2
Slowakei	-4,9	4,2	3,3	0,9	0,7	4,1	12,1	14,5	13,6	-8,0	-7,7	-4,8
Slowenien	-8,0	1,4	-0,2	0,9	2,1	2,1	5,9	7,3	8,2	-6,1	-6,0	-6,4
Spanien	-3,7	-0,1	0,7	-0,2	2,0	3,1	18,0	20,1	21,7	-11,2	-9,3	-8,5
Zypern	-1,9	1,1	0,5	0,2	2,6	3,5	5,5	6,4	7,9	-6,1	-5,3	-6,3
Euro-Raum	-4,3	2,0	1,5	1,0	2,1	3,1	9,0	9,7	9,7	-6,9	-6,5	-4,5
Bulgarien	-5,5	0,4	1,7	2,5	3,0	3,4	6,8	10,3	11,3	-4,3	-3,1	-2,1
Dänemark	-5,8	1,3	0,8	1,1	2,2	2,7	6,0	7,5	7,6	-2,7	-2,5	-1,8
Großbritannien	-4,0	1,8	0,8	2,2	3,3	4,5	7,6	7,8	8,0	-11,5	-10,2	-8,3
Lettland	-17,7	-0,3	5,5	3,3	-1,2	4,2	18,2	19,8	16,2	-9,8	-8,2	-3,5
Litauen	-14,8	1,4	5,9	4,2	1,2	4,1	13,7	17,8	15,4	-9,4	-7,2	-5,5
Polen	1,6	3,9	4,3	4,0	2,7	3,9	8,2	9,6	9,7	-7,4	-7,8	-5,1
Rumänien	-6,6	-1,6	2,5	5,6	6,1	5,8	6,9	7,3	7,4	-9,0	-6,8	-5,2
Schweden	-5,0	6,2	3,9	1,9	1,9	1,4	8,3	8,4	7,5	-0,7	0,3	0,3
Tschechische Rep.	-4,7	2,7	1,7	0,6	1,2	2,1	6,7	7,3	6,7	-5,8	-4,8	-3,1
Ungarn	-6,8	1,3	1,6	4,0	4,7	3,9	10,0	11,2	10,9	-4,6	-4,2	4,3
EU insgesamt	-4,4	2,0	1,5	0,3	1,6	2,7	9,6	10,1	10,1	-6,4	-6,2	-4,1

Nach Angaben von EUROSTAT.

1 Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate des realen BIP, 2 Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI).

3 Standardisierte Arbeitslosenquote nach EUROSTAT, Jahresdurchschnitt, 4 In % des BIP.

Verantwortung für den Erhalt der EWU

Dass die EZB letztlich aktiv wurde, ist aber auch eine Folge der Schwierigkeiten, in die der Europäische Rat bei der Umsetzung seiner zuvor beschriebenen Strategie zur Lösung der Krise geriet. So konnte der ESM wegen der aufschiebenden Wirkung der Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts am 12. September 2012 bisher nicht in Kraft treten. In dem vorläufigen Eilverfahren bestätigte es die Verfassungsmäßigkeit des ESM nur unter den Vorbehalten, dass die Bundesrepublik Deutschland zwei Dinge sicherstellt. Erstens müssen sämtliche Zahlungsverpflichtungen Deutschlands auf seinen Anteil am Kapital des ESM in Höhe von rund 190 Mrd. \$ beschränkt werden, es sei denn, Bundestag und Bundesrat stimmen höheren Verpflichtungen zu. Zweitens muss der Bundestag über alles informiert werden, was für seine Budgetentscheidungen wichtig ist, was die Schweigepflicht des deutschen Vertreters im ESM einschränkt. Die Ratifizierung kann erst erfolgen, wenn die anderen EU-Länder dies akzeptiert haben.

Aus der verfassungsrechtlich gebotenen Parlamentsbeteiligung ergeben sich allerdings Fragen. Können bei einer Zuspitzung der Krise Entscheidungen noch schnell genug gefällt werden? Was passiert, wenn im Bundestag für eine dann u.U. notwendige weitere Erhöhung der Zahlungsverpflichtung Deutschlands keine Mehrheit zustande kommt? Wird in einer solchen Situation – ähnlich wie im Mai 2010 – die Bundesregierung im Europäischen Rat isoliert und gedrängt, viel weitgehenderen Maßnahmen wie z.B. Eurobonds, Banklizenz für den ESM etc. zuzustimmen, die sie unter allen Umständen verhindern wollte?

Vor dem Hintergrund dieser Fragen kann man die Zufriedenheit der Regierungen – allem Anschein nach auch der deutschen – mit der neuen Rolle der EZB aus politökonomischer Sicht durchaus nachvollziehen. Durch sie werden sie von der Aufgabe entbunden, die Kosten einer Stabilisierung des Euro explizit zu benennen und sich die z.B. für eine im Fall zunehmender Probleme in den Krisenländern erforderliche Aufstockung des ESM notwendigen Mittel von ihren Parlamenten genehmigen zu lassen. Entstehen Kosten durch die Interventionen der EZB, so werden diese erstens erst in der mittleren Frist sichtbar, und sie sind zweitens auch weniger deutlich zu erkennen, da niemand zu sagen vermag, wie die Inflation ohne die Käufe von Staatsanleihen gewesen wäre.

Um zu vermeiden, dass Geld- und Finanzpolitik durch unvorhergesehene Entwicklungen immer wieder in die Enge getrieben werden, sind zwei Dinge erforderlich: eine Brückenlösung für die Übergangszeit zu schaffen und zu glaubwürdigen, effizienten Governance Regeln für die EWU zurückzukehren. Für das Erste hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit seinem Schuldentilgungspakt einen Vorschlag gemacht. Die deutsche Bundesregierung lehnt ihn bisher ab und akzeptiert damit, dass die EZB mit ihrem OMT diese Lücke füllt, was – wie zuvor ausgeführt – mit vielen Problemen und Risiken verbunden ist. Aber auch mit dem zweiten Erfordernis kommt die Politik nicht richtig voran. So hat der französische Präsident Hollande erklärt, die im Fiskalpakt vorgesehene Verankerung einer Schuldenbremse in den nationalen Verfassungen so in Frankreich nicht umzusetzen. Er will sie stattdessen nur in einem einfachen Gesetz regeln, was aber einen deutlich geringeren Grad an Selbstbindung impliziert und somit weniger wirksam ist. Dies und viele weitere Anzeichen deuten schon jetzt darauf hin, dass die auf deutschen Druck hin zustande gekommenen neuen Regeln nicht wirklich überall in Europa akzeptiert werden. Wenn dann noch die EZB ihr Mandat – milde gesagt – sehr großzügig auslegte, müsste man sich die Frage stellen, auf welche Regeln und Vertragsbestimmungen sich die Bürger und die Akteure an den Finanzmärkten

noch verlassen können. Die Glaubwürdigkeit ihrer Einhaltung ist aber wichtig für die Erwartungsbildung und damit die Stabilität Europas. Die nationalen Regierungen und der Europäische Rat müssen hier endlich für Klarheit sorgen und durch ihre Entscheidungen das Vertrauen in die EWU als Stabilitätsunion wiederherstellen. Je länger er damit wartet, desto länger zwingt er die gegenwärtig einzige handlungsfähige Institution, die EZB, Vorkehrungen für den Fall einer Zuspitzung der Krise und der Gefahr eines Auseinanderbrechens der EWU zu treffen.

Weiterführende Literatur

Döhrn, R. et al. (2012), Die Konjunktur im Inland: Gedämpfte Expansion bei hohen Risiken. RWI-Konjunkturberichte 63, Heft 2, S. 41-97.

Europäische Zentralbank (2012), Vom EZB-Rat am 6. September beschlossene geldpolitische Massnahmen. EZB-Monatsbericht September 2012, S. 7-12.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/12. Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012), Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen nutzen. Sondergutachten Juli 2012. Wiesbaden.

4. Die Außenpolitik der Europäischen Union

Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Isabelle Tannous

Von der OECD hat die EU für ihre Anstrengungen in der Entwicklungszusammenarbeit keine Bestnoten erhalten. Vielmehr liest sich ihre jüngste Evaluierung wie das „Best of“ der seit Jahrzehnten an die EU herangetragenen Kritikpunkte. Zu dem bestehenden Nebeneinander statt Miteinander der EU-Staaten gesellt sich die fortdauernde Neusortierung der europäischen Entwicklungszusammenarbeit nach Lissabon. Der Aufbau und die Organisation des Zusammenspiels von Europäischem Auswärtigen Dienst und Generaldirektion DEVCO binden Kapazitäten, die die von Entwicklungskommissar Piebalgs 2011 lancierte Agenda für den Wandel überschatten. Freilich ist dies auch darin begründet, dass die Strategiebekundungen häufig zuallererst auf dem Papier existieren und ihre Übersetzung in die Praxis verzögert stattfindet. Sichtbar wird die Modernisierung der EU-Entwicklungszusammenarbeit – mit der auch die EU auf die sich verändernden Koordinaten der Entwicklungsagenden reagiert – in Zeiten knapper Haushaltskassen dennoch bereits heute bei der Strategie- und Programmplanung der wichtigsten Außenhilfeinstrumente für den Finanzrahmen für die Jahre 2014 bis 2020.

Die EU-Entwicklungszusammenarbeit bleibt trotz Fortschritten weiterhin schwerfällig – die Peer Review der OECD

2012 hat die OECD fünf Jahre nach ihrer letzten Peer Review erneut die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union evaluiert.¹ Grundsätzlich werden die Anstrengungen der EU gewürdigt, gleichzeitig allerdings auf eine ganze Reihe von Missständen hingewiesen. Rechnung getragen werden dem aufwendigen Umstrukturierungsprozess nach Lissabon sowie der mit der Agenda für den Wandel angestoßenen Neuausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit. Gleichzeitig hat die OECD in mehreren Feldern Handlungsbedarf identifiziert und eine Reihe von Empfehlungen ausgesprochen, um die Wirksamkeit der EU-Hilfen zu verbessern. So sollen insbesondere

- die jeweiligen Befugnisse der EU-Institutionen eindeutig geklärt werden;
- der Verwaltungsaufwand für die EU-Beamten und die Partnerstaaten verringert werden;
- ein Monitoring der entwicklungspolitischen Aktivitäten durchgeführt und die Ergebnisse besser kommuniziert werden;
- für den Umgang mit Entwicklungsländern in Post-Konflikt-Phasen ein kohärenter Ansatz erarbeitet werden;
- die strategische Schwerpunktsetzung bei der Aufstellung des Finanzrahmens 2014-2020 mit den entsprechenden Mitteln und Instrumenten sichergestellt werden, vor allem in den Bereichen Sicherheit und Transformation, Mainstreaming der Geschlechtergleichheit, Umwelt und Förderung des Privatsektors;

¹ Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee (DAC): European Union. Peer Review 2012, Paris 2012.

- ein rascher und flexibler Mitteleinsatz ermöglicht werden, indem das komplexe Haushalts- und Verwaltungsverfahren vereinfacht und den Mitarbeitern vor Ort mehr Verantwortung übertragen wird.

Außerdem wird die EU angehalten, weiterhin gemeinsam mit ihren Mitgliedstaaten an einer einheitlichen Strategie zu arbeiten, um ihr Potenzial in den kommenden Jahren auch entfalten zu können. Die OECD erachtet die von der EU-Kommission initiierte Agenda für den Wandel dabei als gute Grundlage.

Die *Agenda for Change* – Kursanpassungen für den neuen mittelfristigen Finanzrahmen 2014-2020

Mit seiner am 13. Oktober 2011 präsentierten Agenda für den Wandel strebt Entwicklungskommissar Andris Piebalgs eine Modernisierung der europäischen Entwicklungspolitik an.² Vorausgegangen war ein öffentlicher Konsultationsprozess, der begleitet wurde von den Umbrüchen im Nahen und Mittleren Osten und der sich zunehmend intensivierenden Banken- und Schuldenkrise in Europa. International wurde diese Agenda flankiert vom Hochrangigen Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit im November 2011 in Busan.³ Gerade in Anbetracht knapper Haushaltskassen und der näher rückenden Ziellinie 2015 und dem Post-2015-Prozess bei der Verwirklichung der Millenniums-entwicklungsziele soll die Armutsbekämpfung stärker berücksichtigt werden.

Grundsätzlich soll sich die Entwicklungszusammenarbeit der EU künftig auf zwei Schwerpunktbereiche konzentrieren: Demokratie, Menschenrechte und Good Governance einerseits sowie umfassendes und nachhaltiges Wachstum für die menschliche Entwicklung andererseits. Um diese Ziele zu erreichen beabsichtigt die EU neue Wege der finanziellen Unterstützung zu wählen, etwa indem sie Zuschüsse und Darlehen miteinander verbindet. Außerdem soll die Budgethilfe der EU effizienter gestaltet und mit der Regierungsführung des Partnerlands und dem politischen Dialog verknüpft werden.⁴ Die vertraglichen Bedingungen, die den Mittelfluss regeln, sollen besser auf die deklarierten Entwicklungsziele abgestimmt und die Absorptionsfähigkeit der Partner stärker berücksichtigt werden. Um für die eingesetzten Mittel eine größtmögliche Wirkung zu erzielen, soll künftig auf differenzierte Entwicklungspartnerschaften gebaut werden. Besondere Wichtigkeit soll der Nachbarschaftsregion der EU und Subsahara-Afrika, prinzipiell aber den ärmsten Ländern, einschließlich fragiler Staaten, zukommen. In der Konsequenz bedeuten die mit der Agenda eingeleiteten Schritte eine Einschränkung sowohl des geografischen Betätigungsfelds als auch der ausgewählten Sektoren.

Seit 2012 wird die Agenda für den Wandel in die Programm- und Strategieplanung der EU-Entwicklungshilfe eingearbeitet. Dies ist angesichts der Höhe der für die Außen- und Entwicklungshilfe bereitgestellten Mittel eine zentrale Aufgabe. Die Kommission hat vorgeschlagen, mit dem nächsten mehrjährigen Finanzrahmen die für das Auswärtige Handeln der EU bereitgestellten Mittel von 5,7 Prozent auf 6,8 Prozent zu erhöhen, wovon der außerhalb des EU-Haushalts verbleibende Europäische Entwicklungsfonds (EEF) ausge-

2 Mitteilung der Kommission: Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung. Agenda für den Wandel, (KOM(2011) 637; Council conclusions 'Increasing the Impact of EU Development Policy. An Agenda for Change', 3166th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 14 May 2012.

3 Strategiepapier der Europäischen Kommission für das Hochrangige Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit vom 29. November bis 1. Dezember 2011 in Busan, Brüssel, September 2011.

4 Europäische Kommission: Der künftige Ansatz für die EU-Budgethilfe an Drittstaaten, 13. Oktober 2011, KOM(2011) 638 endg.; Council conclusions 'The Future Approach to EU Budget Support to Third Countries', 3166th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 14 May 2012.

nommen ist. Zusammen machen der Europäische Entwicklungsfonds und das Instrument für Entwicklung (DCI) insgesamt mehr als 5 Prozent des gesamten Kommissionsvorschlags für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen aus.⁵

Tabelle 1: Die avisierten Mittel der geografischen und thematischen Außenhilfeinstrumente für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020⁶

Instrument	Mittel (jeweilige Preise)
Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)	1 578 Mio. EUR
Stabilitätsinstrument (IFS)	2 829 Mio. EUR
Instrument für Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit (INSC)	631 Mio. EUR
Partnerschaftsinstrument (PI)	1 131 Mio. EUR
Europäisches Nachbarschaftsinstrument (ENI) • Nachbarschaftsstaaten der Östlichen Partnerschaft und im Mittelmeerraum	18 182 Mio. EUR
Europäischer Entwicklungsfonds (EEF), außerhalb des Haushaltsplans • AKP-Staaten	34 276 Mio. EUR
Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) • Länder Asiens, Lateinamerikas, Naher Osten, Zentralasien • Thematische Programme (Instrument für globale öffentliche Güter und Herausforderungen; Instrument für nicht-staatliche Akteure und lokale Behörden; Pan-Afrikanisches Programm)	insgesamt 23 295 Mio. EUR, davon: 13 991.5 Mio. EUR 9 303.2 Mio. EUR
Instrument für Heranführungshilfe (IPA) • Beitrittskandidaten, Island, Türkei	14 110 Mio. EUR
Instrument für Grönland, fällt nicht unter die allgemeine Durchführungsverordnung	219 Mio. EUR

Quelle: Höhe der bereitzustellenden Mittel entsprechend der Kommissionsvorschläge für den mehrjährigen Finanzrahmen vom 29. Juni 2011, http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_en.htm.

Im Gegensatz zu den umfangreichen Reformen der Außenhilfeinstrumente von 2006, für die zwei Jahre intensiver interinstitutioneller Verhandlungen nötig waren, gestalten sich die Budgetverhandlungen für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 zumindest bisher weit weniger kontrovers.⁷ Dies kann sich mit dem Sondergipfel zum neuen EU-Haushalt im November 2012 noch ändern, wobei hier kaum inhaltliche Modifikationen, wohl aber Anpassungen bei der Höhe der bereitzustellenden Mitteln zu erwarten sind. Signifikante Neuerungen sind in dem Legislativpaket der Kommission nicht enthalten, jedoch wurden eine Reihe von Änderungen eingebracht. Wie mit der Agenda vorgegeben, werden für Länder mit mittleren Einkommensstrukturen (wie etwa Südafrika, das zu den BRICS-Staaten zählt) andere Formen der Partnerschaft geschaffen.⁸ So soll künftig das neue Instrument für

5 Laut ONE-Briefing im Vorfeld des Rats für Auswärtige Angelegenheiten, 15. Oktober 2012, Luxemburg.

6 Zwar wird der Löwenanteil der europäischen Außen- und Entwicklungshilfe – etwa DCI (beinahe 100 Prozent), ENPI (95 Prozent) und IPA (90 Prozent) – als öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) klassifiziert, im Finanzrahmen 2007-2013 ist ein Großteil dieser Mittel jedoch für Länder mit mittlerem Einkommen vorgesehen.

7 Vgl. Sandra Bartelt: The Institutional Interplay Regarding the New Architecture for the EC's External Assistance, in: *European Law Journal*, 5/2008, S. 655-679; zu den laufenden Budgetverhandlungen siehe European Commission/High Representative: Joint Communication to the European Parliament and the Council: Global Europe. A New Approach to financing EU external action, Brussels, 7.12.2011, COM(2011) 865 final; siehe auch Mikaela Gavvas/Svea Koch/Oladiran Bello/Jeske van Seters/Mark Furness: The EU's Multi-Annual Financial Framework post-2013. Options for EU development cooperation, ODI Briefing papers, June 2011.

8 Diese 19 Länder umfassen Argentinien, Brasilien, Chile, China, Kolumbien, Costa Rica, Ecuador, Kasachstan, Indien, Indonesien, Iran, Malaysia, Malediven, Mexiko, Panama, Peru, Thailand, Venezuela, Uruguay.

Partnerschaft (PI) das Industrialised Countries Instrument (ICI) ersetzen. Auch werden erstmals für den Europäischen Entwicklungsfonds, der nicht in den Haushaltsplan integriert ist, Laufzeit und Verfahren an den EU-Finanzrahmen angepasst.⁹ Bei dem Instrument für Entwicklung soll künftig der Grundsatz der Differenzierung greifen, der neben einer größeren Flexibilität beim Mitteleinsatz sicherstellen soll, dass die Hilfen auch bei den ärmsten Ländern bzw. in Ländern mit mittlerem Einkommen bei den bedürftigsten Bevölkerungsschichten ankommen. Grundsätzlich soll die Mittelvergabe stärker mit der Bereitschaft verknüpft werden, gemeinsame Werte anzuerkennen und die vereinbarten Zielmarken einzuhalten. Neben innovativeren Finanzinstrumenten zählen zu den Neuerungen beispielsweise auch eine bessere Evaluierung des Bedarfs des Empfängerlands und dessen Absorptionsfähigkeit, die Einführung einer gegenseitigen Rechenschaftspflicht sowie die Intention, EU-Maßnahmen in jedem Land künftig auf nicht mehr als drei Bereiche zu konzentrieren.

Auf Seiten der Nichtregierungsorganisationen stößt der eingeschlagene Weg neben Lob auch auf Kritik.¹⁰ So lobte Oxfam die Entscheidungen der Kommission, Gesundheit, Bildung und Landwirtschaft zu ihren Prioritäten zu machen, da gerade diese Bereiche entscheidend seien, wenn es darum geht, die Lebensbedingungen der Hilfebedürftigsten zu verbessern. Auch die Tatsache, dass guter Regierungsführung, Menschenrechten und zivilgesellschaftlichen Organisationen künftig eine größere Bedeutung beigemessen werden sollen, wurde allgemein gutgeheißen. Gleichzeitig äußerten sich Nichtregierungsorganisationen alarmiert darüber, dass die Rolle des Privatsektors nicht eindeutig definiert wird. Diese Kritik fasst der Dachverband CONCORD besonders harsch in der Aussage zusammen, dass es die wichtigste Neuerung der Agenda Piebalgs sei, die Hilfen für die Bedürftigsten zugunsten des Energie- und Privatsektors zu kürzen und dass dies allein dem Interesse der EU und nicht den Entwicklungsländern dienen würde. Auf Unverständnis stieß mitunter ebenfalls, dass die Hilfszuwendungen für einige der Länder mit mittlerem Einkommen gestoppt werden, schließlich leben laut Oxfam gerade in diesen Ländern 72 Prozent der ärmsten Menschen der Welt. Dabei war es lange eine zentrale Kritik gerade von NGOs, dass ODA-Mittel statt in die armen und ärmsten Länder in Staaten in der unmittelbaren Nachbarschaft und in Länder mit mittlerem Einkommen fließen.

Eng verknüpft mit der Debatte um einen möglichst wirksamen Einsatz der Mittel, die an erster Stelle der Armutsbekämpfung dienen sollen, ist die so genannte PCD-Agenda (Policy Coherence for Development).¹¹ Mit dieser sollen auch die im Sinne der Politikkohärenz für Entwicklung maßgeblichen Bereiche – wie beispielsweise Außenwirtschaftsbeziehungen, Sicherheit, Agrar- und Fischereisubventionen und Energie- und Klimapolitik – berücksichtigt werden. Der Rat für Auswärtige Angelegenheiten hat das PCD-Bekenntnis im Mai 2012 erneut bekräftigt und die EU-Kommission aufgefordert, im Hinblick auf ihren vierten PCD-Bericht 2013 künftig eine unabhängige Evaluierung der Maßnahmen durchzuführen, die auch eine qualitative und quantitative Abschätzung der aus Politikinkohärenzen entstehenden Kosten beinhalten soll.¹²

9 Auch soll die parlamentarische Kontrolle beim Europäischen Entwicklungsfonds verbessert werden, indem eine neue Bestimmung für den Dialog mit dem Europäischen Parlament zu Programmplanungsdokumenten vorgeschlagen wird.

10 Hier und nachfolgend: „Agenda for a new development policy post-2013“, Agence Europe, 14 October 2011.

11 Commission Staff Working Paper: EU 2011 Report on Policy Coherence for Development, 15.12.2011, SEC(2011) 1627 final; EP-Bericht zum Bericht 2011 der EU über die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung, 11. Oktober 2012, Berichterstatterin: Birgit Schnieber-Jastram (2012/2063(INI)).

12 Siehe auch Council Conclusions on Policy Coherence for Development, 3166th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 14 May 2012, hier Punkt 10.

Die EU-Entwicklungszusammenarbeit in Zeiten der europäischen Schulden-, Banken- und Finanzkrise

Die Entwicklungsländer sind in Zeiten knapper Haushaltskassen von der europäischen Schulden-, Banken- und Finanzkrise nicht allein durch mögliche Kürzungen der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) betroffen. Denn selbst wenn aufstrebende Wirtschaftsmächte wie die BRICS-Staaten eine zunehmend wichtigere Rolle spielen, bleibt die Europäische Union weiterhin Haupthandelspartner der armen und ärmsten Länder. Es sind die EU-Staaten, die zu ihren größten Investoren zählen, auch die meisten Rücküberweisungen stammen aus der EU. Entsprechend massiv kann sich auch die aktuelle Banken- und Finanzkrise der Eurozone auf die ärmsten Länder auswirken. Diese sind besonders anfällig für externe Schocks, die sich beispielsweise aus abnehmenden Handelsströmen, Direktinvestitionen, Überweisungen oder Bankkrediten und Hilfszahlungen aus Europa ergeben.¹³ Im Gegensatz zur Weltwirtschaftskrise 2008/2009 sind die Folgen für die Länder mit niedrigem Einkommen bisher weniger gravierend als befürchtet.¹⁴ Als folgenreicher eingeschätzt wird eine Rezession in den BRICS-Staaten und eine damit verbundene Schwächung der Süd-Süd-Kooperation, in deren Folge diese neuen Akteure die durch die schwächelnde EU entstandenen Verluste nicht mehr ausgleichen könnten. Die EU hat 2009 begonnen, mit dem FLEX-Mechanismus ein kurzfristiges Instrument zu schaffen, um die schwächsten AKP-Staaten bei der Bewältigung der Auswirkungen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise und ihrer sozialen Folgen zu unterstützen.¹⁵ Mit ihm sollen durch Budgethilfe Finanzierungslücken in den Haushalten betroffener Länder, die u.a. durch Schwankungen bei den Ausfuhrzöllen entstehen, ausgeglichen werden. Gleichzeitig soll, wie in einer Gemeinsamen Mitteilung 2011 dargelegt, langfristig die Widerstandsfähigkeit gegenüber externen Schocks erhöht werden, etwa indem stärkeres Gewicht auf die Mobilisierung inländischer Einnahmen, den Ausbau sozialer Sicherungsnetze, Effizienzsteigerungen bei öffentlichen Ausgaben und auf wirtschaftliche Diversifizierung gelegt wird.

Ihre im Rahmen des Millenniumsgipfels eingegangenen Verpflichtungen von Monterrey und Barcelona haben die europäischen Staats- und Regierungschefs auf ihrem Gipfel im Juni 2012 erneut bekräftigt: Bis 2015 soll die ODA-Quote auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) gesteigert werden. Dennoch sank bereits 2011 erstmals die Höhe der öffentlichen Entwicklungshilfe im Vergleich zum Vorjahr leicht, wobei die jeweils von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Mittel erheblich variieren. Diese machten 2010 0,42 Prozent des BNE der EU aus, während sie im als ‚Rekordjahr‘ geltenden Jahr 2011 noch bei 0,43 Prozent lagen.¹⁶ Entwicklungskommissar Andris Piebalgs wies darauf hin, dass 16 Mitgliedstaaten ihre Entwicklungshilfe erhöht haben, drei von ihnen zu den fünf größten Geber weltweit zählen und vier von ihnen bereits die Zielmarke von 0,7 Prozent erreicht haben. Ihre Entwicklungshilfeausgaben besonders stark gesenkt haben

13 Vgl. Isabella Massa/Jodie Keane/Jane Kennan: The euro zone crisis and developing countries, ODI Working Papers 345, May 2012; Aldo Caliarì: Why EU bank reform matters for overseas development, *European Voice*, 1.10.2012.

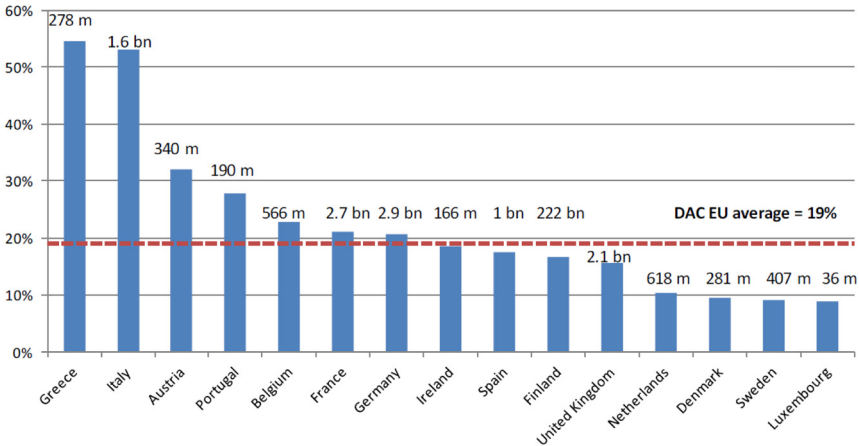
14 Vgl. Siân Herbert: Reassessing aid to middle-income countries. The implications of the European Commission's policy of differentiation for developing countries, ODI Working Papers 349, June 2012.

15 Te Velde, D.W./Griffith-Jones, S./Kingombe, C./Kennan, J./Tyson, J.: Study on Shock Absorbing Schemes in ACP Countries: FLEX Study, Report to the EC, London: ODI 2011.

16 Hier und nachfolgend: OECD: Development. Aid to developing countries falls because of global recession, 4 April 2012, http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_50058883_1_1_1_1,00.html; Agence Europe, 5 April 2012 und 14 October 2011; siehe auch The 2012 Data Report von One, <http://www.one.org/data/en/download/>.

Griechenland und Spanien, gefolgt von Österreich und Belgien. Dänemark und Luxemburg hingegen stellen weiterhin mehr als 0,7 Prozent ihres BNE für Entwicklungshilfe bereit. Die Niederlande, die ebenfalls einen Wert von 0,7 Prozent erzielen, planen ihre Ausgaben zu reduzieren, während Großbritannien weiterhin an seinem Ziel von 0,7 Prozent bis 2013 festhält. Deutschland und Schweden haben beide ihre Hilfsbudgets erhöht.

Schaubild 1: Der Anteil für die EU-Institutionen an den gesamten ODA-Mitteln ausgewählter EU-Staaten im Jahr 2010 in % (ohne Schuldenerlass und in US-Dollar)



Quelle: 2012 DAC Report on Multilateral Aid, DCD/DAC(2012) 33, 20. Juli 2012, S. 10.

Die EU-Mitgliedstaaten haben 2011 rund 20 Prozent ihrer ODA-Mittel über EU-Institutionen bereitgestellt. Die den EU-Institutionen zur Verfügung stehenden ODA-Mittel setzen sich zu etwa 70 Prozent aus dem EU-Haushalt und zu etwa 30 Prozent aus dem EEF zusammen. Da die drei größten Geber Deutschland, Frankreich und Großbritannien auch die höchsten Mittelzuwendungen für die EU-Institutionen bereitstellen, fallen die Kürzungen in Ländern wie Griechenland und Italien (die, wie in Schaubild 1 ersichtlich, ohnehin bereits den größten Anteil ihrer ODA-Mittel über die EU-Institutionen abwickeln) nicht auffallend ins Gewicht. Zumindest nach den Vorschlägen der EU-Kommission wird sich die Höhe der von den EU-Institutionen verwalteten Außen- und Entwicklungshilfemittel auch im künftigen Finanzrahmen 2014-2020 in einem ähnlichen Umfang wie bisher bewegen. Dies liegt unter anderem darin begründet, dass im Gegensatz zu bilateralen ODA-Zuwendungen in anderen multilateralen Organisationen, die auf dem Verhandlungsweg festgelegt werden, die Höhe der Außen- und Entwicklungshilfe (ohne EEF) den komplexen Haushaltsverfahren und somit dem Finanzierungsschlüssel des EU-Eigenmittelsystems unterliegt.

Die EU behauptet weiterhin ihre Position als weltweit größter Geber – selbst wenn sie ihren selbst gesetzten Zielen nicht gerecht wird: Laut ihren Zielvereinbarungen hätten als Etappenziel 2010 des ODA-Stufenplans immerhin 0,51 Prozent des BNE erreicht werden müssen. Darauf weisen auch Nichtregierungsorganisationen hin, wenn sie wie beispielsweise Oxfam vorrechnen, dass so ein Defizit von 7,7 Milliarden Euro entstanden ist.

In diesem Zusammenhang zumindest erwähnenswert sind auch die jüngsten Entwicklungen rund um die Finanztransaktionssteuer. Inzwischen wird die Einführung einer Finanztransaktionssteuer von Frankreich und zehn anderen EU-Staaten unterstützt und

könnte neben einem Beitrag zur Regulierung der Finanzmärkte auch zusätzliche Finanzmittel für die Armutsbekämpfung mobilisieren. Würden tatsächlich bis zu 10 Prozent der über diese Steuer eingenommenen Mittel für Entwicklung aufgewendet, könnten mehrere Milliarden Euro zusätzlich bereitgestellt werden.

Sicher lässt sich über die Höhe der ODA-Mittel allein noch keine Aussage über Wirksamkeit und Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit treffen. Sieht man einmal von der Diskrepanz zwischen Mittelallokation und Mittelauszahlungen ab, so müssen bei einer Evaluierung vorrangig diejenigen Anstrengungen berücksichtigt werden, die unternommen werden, um die Mittelvergabe deutlicher an dem Ziel der Armutsbekämpfung auszurichten. Entscheidend wird demnach sein, an wen und unter welchen Voraussetzungen die ODA-Mittel schwerpunktmäßig gehen und ob es gelingt, die häufig rigide und schwerfällige Mittelvergabe zu reformieren und stärker auf die Bedürfnisse in den Empfängerländern auszurichten. Mit der Agenda für den Wandel wurde ein Modernisierungsprozess eingeleitet, der in Zeiten knapper Kassen dem ‚Gießkannenprinzip‘ früherer Zeiten eine Absage erteilt. Nun heißt es, die hochgesteckten Ziele unter den gegebenen politischen und institutionellen Bedingungen auch in die Praxis umzusetzen. Dies hängt neben der grundsätzlichen Bereitschaft der Mitgliedstaaten weiterhin in diesem Feld aktiv und zur Kooperation bereit zu sein, auch von der Harmonie zwischen dem Europäischen Auswärtigen Dienst und der Generaldirektion DEVCO ab.

Die Organisation der europäischen Entwicklungshilfe im institutionellen Gefüge von Europäischem Auswärtigen Dienst und Generaldirektion DEVCO¹⁷

Die Praxis und Ausrichtung der Mittelvergabe auf europäischer Ebene wird von den Mitgliedstaaten unterschiedlich eingeschätzt.¹⁸ Die Neuorganisation der Außen- und Entwicklungshilfe rund um den EAD bot daher die Möglichkeit, diese erneut auf den Prüfstand zu stellen und kohärenter mit dem Auswärtigen Handeln der EU zu gestalten. Diese Nähe zur Außen- und Sicherheitspolitik hatte eine Reihe von Grundsatzfragen aufgeworfen, die bei der Gründung des EAD kontrovers diskutiert wurden. Zwar war es mit dem EAD-Gründungsbeschluss vom 26. Juli 2010 gelungen, diese für die künftige Organisation der europäischen Entwicklungshilfe im neuen Gefüge nach Lissabon zu klären. Die beiden Portfolios Entwicklung und Nachbarschaft verblieben in der EU-Kommission und wurden der neuen Generaldirektion ‚EuropeAid – Entwicklung und Zusammenarbeit‘ (GD DEVCO) zugeordnet. Wie so häufig kam allerdings auch dieser Beschluss letztlich nur durch den Rückgriff auf vage Formulierungen zustande, die den beteiligten Akteuren genügend Interpretationsspielräume ließen. In der nachfolgenden Feinjustierung musste geklärt werden, wie die Zuordnung der Zuständigkeiten und die Weisungsbefugnisse in der Praxis tatsächlich aussehen sollten. Die Hohe Vertreterin Ashton und Entwicklungskommissar Piebalgs hatten zu diesem Zweck gleich im Anschluss an den Gründungsbeschluss die Ausarbeitung einer neuen dienstübergreifenden Vereinbarung angekündigt. Die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen dem EAD und

17 Siehe ausführlich Isabelle Tannous: Der Europäische Auswärtige Dienst und die Organisation europäischer Außen- und Entwicklungshilfe: Von institutionellen Dissonanzen zur dienstübergreifenden Harmonie?, in: *integration*, 4/2012 (im Erscheinen).

18 Das britische Department for International Development bewertet den EEF als besonders „stark“ vereinbar mit den Zielen der britischen Entwicklungszusammenarbeit, das im EU-Haushalt verankerte Außen- und Entwicklungsinstrumentarium (DCI, ENPI und IPA) hingegen als „schwach“, wobei beiden Töpfen Verbesserungspotential zugestanden wird. Vgl. DFID: *Multilateral Aid Review. Ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organisations*, March 2011.

der GD DEVCO konnten erst eineinhalb Jahre später am 13. Januar 2012 in einer dienstübergreifenden Vereinbarung fixiert werden.¹⁹

Mit den Post-Lissabon-Neuerungen wird dem ohnehin bereits kleinteiligen Prozess noch eine weitere Schicht an Komplexität hinzugefügt: Zu den Aufgaben, die sich EAD und Kommission bei den Beschlüssen zum EEF und den geografischen Programmen des DCI (die thematischen Programme werden unter Verantwortung der Kommission verabschiedet) teilen, zählen insbesondere die Vorbereitung der Mittelzuweisungen sowie die Ausarbeitung der Strategiepapiere (C/RSP) und der Richtprogramme (N/RPs).²⁰ Wie bei der Strategie- und Programmplanung vor Lissabon übernehmen die EU-Delegationen dabei einen wichtigen Part. Über das ‚Joint Programming‘ sollen auch die Mitgliedstaaten stärker eingebunden werden.

Das mit der dienstübergreifenden Vereinbarung vorgesehene Verfahren entschlackt jedoch nicht wie intendiert das komplexe Verfahren, stattdessen mutet die Konstruktion noch schwerfälliger an. Für deren Funktionieren ist nun ein Arbeitsfluss notwendig, bei dem die beiden Dienste in enger Zusammenarbeit mit den EU-Delegationen als quasi-organische Einheit zusammenarbeiten müssen – angesichts der institutionellen Vorgeschichte ist dies, wie sich bereits zeigte, zunächst einmal schwer zu realisieren. Hinzu kommt, dass der EAD sowohl personell als auch institutionell mit der kleinen horizontalen Einheit, die die Entwicklungszusammenarbeit koordinieren soll, nicht über tragfähigen Strukturen verfügt. Auch werden die EU-Delegationen unter den gegebenen Voraussetzungen kaum die vielfältigen an sie herangetragen Aufgaben bewältigen können, die von der Lageeinschätzung vor Ort über die Gewährleistung der Zusammenarbeit mit den Partnerländern bis hin zur Koordinierung der bilateralen Hilfen der EU-Staaten reichen.

Ungewisse Zukunft für die EU-AKP-Zusammenarbeit – 10 Jahre EPA-Verhandlungen und kein Ende in Sicht?

Durch die Neuerungen rund um den EAD und die damit einhergehende Auflösung der institutionellen Einheiten, die sich ausschließlich mit den 79 AKP-Staaten (nach Anerkennung der Republik Südsudan 80 Staaten) befassten, wirkt die im Abkommen von Cotonou geregelte AKP-Zusammenarbeit bereits heute wie ein Relikt aus vergangenen Zeiten.²¹ Es ist fraglich, wie sich die EU-AKP-Zusammenarbeit nach Auslaufen des Cotonou-Abkommens 2020 gestalten wird. Die Bedeutung, die seitens der EU den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks als Gruppe beigemessen wird, nimmt weiter kontinuierlich ab. Die ehemaligen Kolonien verlieren ihren Sonderstatus, da die Aufmerksamkeit längst auch Staaten in der Nachbarschaft, in Lateinamerika, in Asien oder dem Mittelmeerraum gilt. Verstärkt wird dies noch durch die WTO-Regelungen, die die häufig exklusiven und einseitigen Präferenzsysteme und einseitigen Handelserleichterungen als nicht konform mit dem Prinzip des Freihandels betrachten. Auch stimmte das Europäische Parlament im Juni 2012 für ein neues

19 Am 13. Januar 2012 unterzeichneten der Generalsekretär der Kommission und der Chief Operating Officer des EAD die Working Arrangements between Commission Services and the European External Action Service (EEAS) in relation to external relations issues, SEC(2012) 48, 10 January 2012.

20 Die rigiden 7-jährigen Länder- und Regionalen Strategiepapiere sollen soweit möglich durch die neuen, so genannten Joint Framework Documents (JFD), nationale und regionale Entwicklungspläne der Partnerländer oder durch gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten erstellte Programmierungsdokumente ersetzt werden.

21 Vgl. Sandra Bartelt: ACP-EU development cooperation at a crossroads?, One year after the second revision of the Cotonou agreement, in: European Foreign Affairs Review, 1/2012, S. 1-25; Nickel, Dietmar: Was kommt nach Cotonou? Die Zukunft der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Afrika-, Karibik- und Pazifikstaaten, SWP-Studie 2012/S 13, Juni 2012.

Schema allgemeiner Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, das am 1. Januar 2014 in Kraft treten soll. Darin vorgesehen ist u.a. die Anzahl der Länder von 176 auf 75 zu beschränken.²² Der von der Kommission eingeschlagene Weg, die Entwicklungszusammenarbeit mit der Handelspolitik stärker zu verknüpfen, um die am wenigsten entwickelten Länder stärker in die Weltwirtschaft einzubinden, wird entsprechend fortgesetzt.²³

Bereits bei Unterzeichnung des 2002 in Kraft getretenen Abkommens von Cotonou wurde vereinbart, die in den vorausgegangenen Lomé-Abkommen unilateral gewährten Handelspräferenzen durch reziproke Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) zu ersetzen. Die Tatsache, dass sich die WPA-Verhandlungen nun über 10 Jahren hinziehen, veranlasste Nichtregierungsorganisationen dazu, in diesem Datum ein „unglückliches Jubiläum“ zu sehen und, sollten diese nun nicht zügig abgeschlossen werden, die Verhandlungen weitgehend als gescheitert zu betrachten.²⁴ Von den 7 Regionen, mit denen die EU WPA-Verhandlungen aufgenommen hat, konnte bisher lediglich das Abkommen mit den CARIFORUM-Staaten (seit Ende 2008) vorläufig angewendet werden. Mit den übrigen sechs Regionen²⁵ bestehen lediglich Interims-WPA, die den AKP-Staaten zoll- und quotenfreien Marktzugang zur EU gewähren. Um die von der WTO geforderte Gegenseitigkeit zu gewährleisten, haben sich diese im Gegenzug verpflichtet, innerhalb von 15 Jahren schrittweise ihre Märkte für Waren aus der EU zu öffnen, wobei Ausnahmeregelungen für sensible Produkte bestehen bleiben. Die EU hat sich in den Verhandlungen inzwischen in eine verhältnismäßig schwache Position manövriert. Dies liegt jedoch weder an einem Wiedererstarken des AKP-Zusammenhalts noch an Differenzen auf Seiten der EU. Der schleppende Prozess liegt vielmehr begründet in den unterschiedlichen regionalen Dynamiken auf Seiten der AKP-Partner, in den verschiedenen Verhandlungsstrukturen der WPAs und der Rolle, die jeweils der regionale Hegemon auf Seiten der Verhandlungspartner einnimmt.²⁶

Eine weitere Facette der AKP-Auflösung ist eine Budgetierung des EEF, die durch den tentativen Positionswechsel Großbritanniens perspektivisch in Bewegung geraten ist.²⁷ Es zeichnet sich zunehmend ab, dass die AKP-EU-Zusammenarbeit nach dem Jahr 2020 wohl nicht fortgeführt und eine Überführung des EEF in den EU-Haushalt 2021 auch das Ende für langjährige institutionelle Strukturen, wie etwa die AKP-Versammlung, bedeuten wird.²⁸

22 Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2012 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen (COM(2011)0241 – C7-0116/2011 – 2011/0117(COD)).

23 Europäische Kommission: Handel, Wachstum und Entwicklung. Eine maßgeschneiderte Handels- und Investitionspolitik für die bedürftigsten Ländern, KOM(2012) 22 endg.

24 Vgl. exemplarisch San Bilal: EPAs' 10th anniversary. The Never Ending Story, ecdpm Talking points, 27. September 2012.

25 Dies sind fünf Regionen in Afrika – nämlich Southern African Development Community (SADC), Eastern and Southern Africa (ESA), East African Community (EAC), West Africa (die 15 ECOWAS-Mitglieder und Mauritien), Central Africa (die 6 Mitglieder der Economic Community of Central African States (CEMAC) einschließlich der Demokratischen Republik Kongo sowie São Tomé und Príncipe) – sowie das Pacific Island Forum und das Caribbean Forum of Caribbean States (CARIFORUM). Siehe dazu <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/africa-caribbean-pacific/>.

26 Vgl. Ulrike Lorenz: Transformations on Whose Terms? Understanding the New EU-ACP Trade Relations from the Outside In, KPG Working Paper No. 40, June 2012.

27 Siehe Simon Maxwell/Siân Herbert: EU budget surprise. Member States proposing budgetisation of the EDF, EDCSP opinion 16, March 2012.

28 Vgl. Sarah Delputte: The ACP-EU Joint Parliamentary Assembly. Seen by Its Members: Empowering the Voice of People's Representatives?, in: European Foreign Affairs Review, 2/2012, S. 241-260.

Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz²⁹

Die OECD findet in ihrer Peer Review 2012 für die von der EU bereitgestellte humanitäre Hilfe lobende Worte, beklagt jedoch auch hier weiterhin langwierige Verfahren und mahnt eine bessere Zusammenarbeit von EuropeAid, ECHO und EAD an. Handlungsbedarf wird insbesondere auch an der Schnittstelle von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung gesehen.³⁰ Die EU arbeitet daran, die Katastrophenvorsorge in die Beziehungen mit den Entwicklungsländern einzubeziehen und die Prävention und Vorbereitung auf den Katastrophenfall zu verbessern, die vor einer Katastrophe ergriffen werden sollen.

Bei den großen Krisen – wie in Libyen, am Horn von Afrika und in Syrien – zeigte sich die EU fernab ihrer mitunter eingefahrenen Versuche im Bereich GASP/GSVP bemüht, gemeinsam zu handeln und ihren humanitären Grundprinzipien gerecht zu werden. Dabei steht sie vor der Herausforderung, die Aktivitäten ihrer Mitgliedstaaten besser aufeinander abzustimmen und gleichzeitig die EU-Kommission als eigenständigen Akteur zu stärken.

Für Leidtragende des Libyenkonflikts stellte die EU 2011 fast 155 Mio. Euro zur Finanzierung von humanitärer Hilfe und Katastrophenschutzmaßnahmen bereit, darunter 80,5 Mio. Euro von der Kommission. Die Unterstützung umfasste im Bereich des Katastrophenschutzes die Evakuierung von EU-Bürgern und reichte von Hilfeleistungen auf den massiven Strom von Flüchtlingen bis zur Linderung der Not der libyschen Zivilbevölkerung.

Für die vom Bürgerkrieg in Syrien betroffenen Menschen beschloss die Europäische Union im September 2012 ihre humanitäre Hilfe auf 200 Mio. Euro aufzustocken, wobei 119 Mio. Euro von der Kommission bereitgestellt werden. Damit stellt die EU die Hälfte der internationalen Hilfe für die vom Bürgerkrieg betroffenen Menschen in Syrien bereit.

Ein weiteres Beispiel ist die Region um das Horn von Afrika, wo bewaffnete Konflikte die Auswirkungen der Dürre noch verstärken und in Teilen der Region, wie etwa in Somalia, nicht nur zu einer Nahrungsmittelkrise, sondern sogar zu einer Hungersnot führten. Mehr als ein Drittel der weltweit für die Region geleisteten Hilfe stammt aus der EU. Die EU hat neben ihrer umfangreichen Hilfe im Bereich Ernährungssicherheit für die Region Strategien ausgearbeitet, die Entwicklung und Sicherheit dezidierter miteinander verknüpfen sollen.

Die Vorbereitungen an dem weiterhin auch umstrittenen Projekt eines Europäischen Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe werden fortgesetzt, so hat die Kommission im September 2012 entsprechende Pläne vorgelegt und erste Pilotprojekte initiiert.³¹

Weiterführende Literatur

European Commission: Annual Report 2012 on the European Community's Development and External Assistance Policies and their Implementation in 2011, Luxembourg 2012.

Stefan Gänzle/Sven Grimm/Davina Makhan (Hrsg.): The European Union and global development: An 'Enlightened Superpower' in the Making?, Houndsmills 2012.

Jeske van Seters/Henrike Klavert: EU development cooperation after the Lisbon Treaty. People, institutions and global trends, ecdpm, Discussion Paper No. 123, December 2011.

Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee (DAC): European Union. Peer Review 2012, Paris 2012.

Isabelle Tannous: Der Europäische Auswärtige Dienst und die Organisation europäischer Außen- und Entwicklungshilfe: Von institutionellen Dissonanzen zur dienstübergreifenden Harmonie?, in: integration, 4/2012 (im Erscheinen).

29 Vgl. Europäische Kommission: Tätigkeitsbericht der EU 2011, S. 147-149.

30 European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union: Strengthening the Link between Relief, Rehabilitation and Development (LRRD), Study, August 2012.

31 Proposal for a Regulation: Establishing the European Voluntary Humanitarian Aid Corps, 29.9.2012, COM(2012) 514 final; zu den Pilotprojekten siehe http://ec.europa.eu/echo/eauidvolunteers/index_en.htm.

Europäische Nachbarschaftspolitik

Barbara Lippert

Die Länder in der östlichen und südlichen Nachbarschaft der Europäischen Union entwickelten sich sehr unterschiedlich und stellten die EU vor einige höchst unterschiedliche Herausforderungen: Soll die EU die Fußball-Europameisterschaft in der Ukraine boykottieren, weitere Sanktionen gegen Belarus verhängen oder in Libyen und Syrien militärisch intervenieren? In einem höchst disparaten Umfeld begann die EU im Frühjahr 2011, die jüngst revidierte Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) umzusetzen. Dieser Politikrahmen und die dazugehörigen Instrumente zielen darauf, den Transformationsstaaten im Süden und Osten beim Aufbau nachhaltiger demokratischer Strukturen und Prozesse sowie bei der wirtschaftlichen Entwicklung und gesellschaftlichen Modernisierung durch Kooperation, Assoziierung und Integration zu helfen. Die EU kombiniert politische Ziele mit ihren Sicherheits- und nicht zuletzt auch wirtschaftlichen Interessen, vor allem bei der Energieversorgung. Für das direkte Krisenmanagement und den Umgang mit bewaffneten Konflikten ist die ENP zwar nicht geschaffen, dennoch sollte man sie nicht als Schönwetterpolitik abtun – zumal die EU begonnen hat, Lücken in ihrem Instrumentenkasten zu füllen, indem sie etwa das Stabilitätsinstrument flexibler macht¹ und einen neuen Demokratiefonds auflegt. Zudem muss sie sich auf die potentiell 16 ENP-Länder jeweils einzustellen, denn diese haben spezifische Voraussetzungen und ein unterschiedlich stark ausgeprägtes Interesse und Vermögen, mit der EU zu kooperieren. Auch insoweit ist fraglich, ob es sinnvoll ist, von einer „Gesamtpolitik“ ENP zu sprechen.²

Das ENP-Paket der Kommission

Im Mai 2012 veröffentlichte die Kommission das erste ENP-Paket nach dem Abschluss der Überprüfung der Nachbarschaftspolitik.³ Diese hatte zwar keine Runderneuerung, wohl aber auf dem Papier und in Deklarationen eine Wiederbelebung von Grundsätzen und eine Neugewichtung von Zielen ergeben. Noch wichtiger ist, dass die Umwälzungen in

1 Vgl. Marco Overhaus: Lücken im Instrumentenkasten. Die politischen Umbrüche in Nordafrika offenbaren Defizite im EU-Krisenmanagement, SWP Aktuell 18, März 2011.

2 Vgl. die Beiträge zur Nahost- und Mittelmeerpolitik sowie zur Ukraine, Belarus, Republik Moldau und den Staaten des Südkaukasus in diesem Jahrbuch.

3 Das ENP-Paket umfasst 19 Dokumente, die alle in Brüssel am 15.5.2012 von der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik vorgelegt wurden: Gemeinsame Mitteilung: Umsetzung einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik, JOIN(2012) 14; Gemeinsame Mitteilung: Östliche Partnerschaft: Fahrplan bis zum Gipfeltreffen im Herbst 2013, JOIN(2012) 13; Eastern Partnership Roadmap 2012-13: the bilateral dimension, SWD(2012) 109; Eastern Partnership Roadmap 2012-13: the multilateral dimension, SWD(2012) 108; Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia, in Azerbaijan, in Egypt, in Georgia, in Israel, in Jordan, in Lebanon, in the Republic of Moldova, au Maroc, in the occupied Palestinian territory, en Tunisie, in Ukraine, Progress in 2011 and recommendations for action, SWD(2012) 110-111, 113-120 and 123-124; Partnership for Democracy and Shared Prosperity: Report on activities in 2011 and Roadmap for future action, SWD(2012) 121; Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2011, Regional Report: Eastern partnership, SWD(2012) 112; Statistical Annex, SWD(2012) 122, alle Joint Staff Working Documents. Darüber hinaus: Memos zu Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Ägypten, Belarus, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldau, Marokko, Palästinensische Behörde, Syrien, Tunesien, Ukraine.

Nordafrika einen politischen Impuls gesetzt haben, der die EU einerseits zu selbstkritischer Auseinandersetzung mit der bisherigen Praxis veranlasste und andererseits die politische Aufmerksamkeit für die „Nachbarschaft im Wandel“ deutlich erhöhte. Ein Jahr später legt die Kommission in ihrem Umsetzungsbericht zur ENP eine erste Bilanz vor. Diese lautet verkürzt gesagt: Die Ziele und Schwerpunkte der revidierten ENP sind gut gesetzt, die Schwachstellen liegen unter anderem bei der Aktivierung der verschiedenen Fonds, der größeren Marktöffnung und der Umsetzung der angekündigten besseren Mobilitätsbedingungen. Zudem verläuft die Entwicklung in den Ländern sehr uneinheitlich und verlangt von der EU eine differenzierte Beurteilung und Reaktion. Diese Varianz und Differenzierung veranschaulichen die Fortschrittsberichte zu 12 ENP-Ländern.⁴

Mit der ‚neuen ENP‘ verfolgt die EU folgende Ziele in den Nachbarländern: die Schaffung einer tragfähigen Demokratie, die Stärkung einer inklusiven wirtschaftlichen Entwicklung, des Handels und der sektorbezogenen Zusammenarbeit sowie die finanzielle Unterstützung, die besser auf die Ziele und Prinzipien der ENP abzustimmen ist.⁵ Die Praxis soll sich auf die Grundsätze der Leistungsbezogenheit, formelhaft „mehr für mehr“ genannt, und der wechselseitigen Rechenschaftspflicht stützen. Für letzteres müssen sich die Partnerländer einem umfangreichen Monitoring- und Berichtswesen unterziehen. Dazu passt, dass die Fortschrittsberichte von 2012 Kritik und Defizite in einer deutlicheren, weniger diplomatisch verklausulierten Sprache benennen. „Mehr für mehr“ bedeutet vor allem mehr Unterstützung für engagierte Reformer, seien es staatliche oder auch gesellschaftliche Kräfte. Als ein Beispiel nennt die Kommission die Wiederaufnahme der 5+2-Gespräche über Transnistrien.⁶ Moldau wurde dafür mit einer verstärkten Zusammenarbeit belohnt. So wurden Verhandlungen über ein vertieftes Freihandelsabkommen aufgenommen und die Visaliberalisierung vorangetrieben. Tunesien erhielt nach der Durchführung freier Wahlen und Fortschritten bei der Meinungs- und Versammlungsfreiheit mit 160 Mio. Euro im Jahr 2011 doppelt so viel Hilfe wie zuvor. „Weniger für weniger“ spiegelte sich deutlich in den jeweiligen Sanktionen gegen Syrien, Libyen und Belarus. Im Fall der Ukraine schob die EU wegen der kritischen Menschenrechtslage, die sich am Fall Timoschenko entzündete, die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens bis auf weiteres auf. Hier handelte es sich um vergleichsweise eindeutige Rückschritte. Bereits im März 2012 erklärten die Außenminister Schwedens, Großbritanniens, der Tschechischen Republik, Polens und Deutschlands ihre große Sorge angesichts der politischen Rückschritte und Einschränkung der Freiheitsrechte in der Ukraine. Die im Oktober 2012 anstehenden Parlamentswahlen bezeichnen sie als Lackmustest.⁷ Andere Fälle liegen, auch im Lichte wirtschaftlicher und strategischer Interessen der EU bzw. von

4 Das betrifft nur solche Länder, die einen Aktionsplan mit der EU verabschiedet haben, sprich Armenien, Aserbaidschan, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Moldau, Marokko, die palästinensische Behörde, Tunesien und die Ukraine. Für Belarus, Algerien, Syrien und Libyen erstellt die EU Memos, die einen Überblick über die Ereignisse in den Ländern geben. Vgl. Europäische Kommission: Fortschrittsberichte und Memos, alle: Brüssel, 15.5.2012; sowie Europäisches Parlament: Bericht über die Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, P7_TA(2011)0576, Straßburg, 14.12.2011; Entschließungen zu den jüngsten Entwicklungen in Ägypten, P7_TA(2012)0064; zu dem Abkommen zwischen der EU und Marokko zur gegenseitigen Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Fischereierzeugnissen, P7_TA(2012)0055; zur Lage in Syrien, P7_TA(2012)0057, alle Straßburg, 16.2.1012; zur Lage in der Ukraine, P7_TA(2012)0221; zur Lage der Menschenrechte in Aserbaidschan, P7_TA(2012)0228, beide Straßburg, 24.5.2012; zu den handelspolitischen Aspekten der Östlichen Partnerschaft, P7_TA(2012)0276, Straßburg, 3.7.2012; zu Belarus, P7_TA(2012)0300, Straßburg, 5.7.2012.

5 Hier wie für den gesamten Absatz: Europäische Kommission: Umsetzung einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik, Brüssel, 15.5.2012.

6 Teilnehmer der 5+2 Gespräche sind: Vertreter der Republik Moldau, Transnistrien, Russland, Ukraine, OSZE sowie USA und EU (als Beobachter).

einzelnen Mitgliedstaaten, diffiziler und sind kontroverser (siehe Aserbaidshan). Die EU hat durch eine Reihe von Maßnahmen versucht, zur Entwicklung nachhaltiger demokratischer Verhältnisse in ENP-Ländern beizutragen. Besonderes Augenmerk galt den Transitionsländern im Süden wie Tunesien und Ägypten, wo im Oktober 2011 bzw. zwischen November 2011 und Januar 2012 Wahlen stattfanden. Wahlbeobachtungsmissionen der EU wurden zudem in Algerien im Mai 2012 und in Libyen im Juli 2012 durchgeführt. Marokko lehnte hingegen eine EU-Mission für die Wahlen im November 2011 ab,⁸ so dass nur der Europarat Wahlbeobachter entsendete. Die EU suchte bei der Demokratisierungshilfe die Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, der Marokko und der Palästinensischen Behörde den Status „Partner für Demokratie“ einräumte. Hinzu kommt ein gemeinsam zwischen EU und Europarat entwickeltes Programm für die südlichen Länder, das sich auf die Verfassungs-, Justiz- und Wahlreform konzentriert. Zuvor war bereits eines für die östlichen Länder in den Bereichen Justizreform, Achtung der Menschenrechte im Strafvollzug, Einhaltung demokratischer Wahlnormen, Bekämpfung von Korruption sowie schwerwiegender Fälle von Cyber-Kriminalität aufgelegt worden. Zur Förderung der inklusiven wirtschaftlichen Entwicklung stockte die EU zunächst die Finanzhilfen und Darlehenskapazitäten auf. Sie wies 600 Mio. Euro aus vorhandenen Mitteln auf die nun vorrangigen Ziele neu zu und stellte zusätzliche Mittel in Höhe von 1 Mrd. Euro zur Verfügung, womit der Rat um 240 Mio. Euro unter dem Kommissionansatz blieb. Diese Zusatz-Mittel entfallen vor allem auf zwei neue Rahmenprogramme für Demokratischen Wandel und Institutionenaufbau. In den Jahren 2012/13 stehen für das entsprechende Programm für den Süden (SPRING) 540 Mio. Euro, für den Osten (EUPIC) 30 Mio. Euro zur Verfügung. Die übrigen Mittel in Höhe von etwa 330 Mio. gehen in Mobilitätsprogramme wie Tempus und Erasmus Mundus. Darüber hinaus wurde das Mandat der Europäischen Investitionsbank (EIB) zur Vergabe von Darlehen ausgeweitet wie auch das Einsatzgebiet der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE), die nun mit Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien zusammenarbeitet. Die Nachbarschaftsinvestitionsfazilität stand Ende 2011 bei 400 Mio. Euro, von denen 174 Mio. für die östlichen, 226 Mio. für die südlichen Länder vorgesehen sind. Dadurch sind Projekte in Höhe von 13,6 Mrd. Euro und davon allein 9,4 Mrd. für den Süden mobilisiert worden.

Die Kommission legte im Dezember 2011 eine Gesetzesinitiative für ein neues Europäisches Nachbarschaftsinstrument (ENI) vor, das 2014 das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) ablösen soll.⁹ Es bezweckt, Politik und Hilfe besser miteinander zu verknüpfen und soll mehr Möglichkeiten für differenzierte Steuerung bieten, wozu ein kürzerer und einfacherer Programmierungsprozess beitragen soll. 2014 bis 2020 sollen nach dem Vorschlag der Kommission für ENI 18,2 Mrd. Euro in den Haushalt eingestellt werden, das entspräche einer Steigerung um etwa 22% gegenüber der laufenden Siebenjahresperiode. Die EU unternahm erste Schritte, um eine „Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft“¹⁰ aufzubauen. So stattete sie die Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft mit 26 Mio. Euro

7 Vgl. Carl Bildt, William Hague, Karel Schwarzenberg, Radoslaw Sikorski, Guido Westerwelle: Ukraine's Slide, *The New York Times*, 4.3.2012.

8 Der Präsident des Europäischen Parlaments: Präsident Buzek zu den Wahlen in Marokko, Pressemitteilungen, Brüssel, 26.11.2011.

9 Europäische Kommission: Commission proposal for a Regulation establishing a European Neighbourhood Instrument, COM(2011) 839, Brüssel, 7.12.2011.

10 Europäische Kommission: Umsetzung einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik, Brüssel, 15.5.2012, hier S. 6.

für das Jahr 2011 aus. Sie soll allen ENP-Ländern zustehen. Im Dezember 2011 beschloss der Rat die Eckpunkte für einen Europäischen Fonds für Demokratie (EFD). Inhaltliche Schwerpunkte betreffen die Förderung der Meinungsfreiheit mittels der „no disconnect strategy“¹¹ sowie die Menschenrechtsdialoge, z.B. mit Algerien, Armenien, Belarus, Moldau und Jordanien.¹² Somit hat die EU ihre alte ENP revidiert, die ganz auf die Regierungen und herrschenden Gruppen in den Ländern setzte. Jetzt muss sie sich auf neue Parteien, oftmals mit islamischen Wurzeln und Programmatik, einstellen und diese teils neuen Eliten kennenlernen. In Tunesien, Ägypten, Marokko und Libyen sind die Muslimbrüder in verschiedenen Spielarten eine bestimmende politische Kraft. Die EU sucht mit diesen aus freien Wahlen hervorgegangenen und damit legitimen Politikerinnen und Politikern den Dialog und die Kooperation.

Bei der Marktöffnung geht es aus Sicht der EU um bilaterale Assoziierungsabkommen (AA), die im Kern eine Freihandelszone oder sogar eine vertiefte und umfassende Freihandelszone (DCFTA) umfassen.¹³ Mit der Ukraine ist das erste DCFTA ausgehandelt und als Teil des AA im März 2012 paraphiert worden; die Ratifizierung hält die EU jedoch noch zurück. Die Verhandlungen zum Assoziierungsabkommen mit Moldau, Armenien, Georgien und Aserbaidschan laufen seit Juli 2010. Während die ersten drei seit 2012 auch Verhandlungen über eine DCFTA führen, erfüllt Aserbaidschan einige Voraussetzungen, wie den WTO-Beitritt bisher nicht. Mit Belarus hat die EU weiterhin keine vertraglichen Beziehungen, noch führt sie Verhandlungen mit der Regierung. In Israel sind die Verhandlungen über eine Aufwertung des AA weiterhin von der EU ausgesetzt. Ein Abkommen zwischen der EU und der Palästinensischen Behörde über die Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen und Fischereierzeugnissen konnte 2012 in Kraft treten, die Arbeiten an einem neuen Aktionsplan wurden aufgenommen. Mit Marokko schloss die EU im Februar 2012 ebenfalls ein solches Agrar- und Fischereiabkommen zur Liberalisierung des Handels ab, die Verhandlungen über einen überarbeiteten Aktionsplan im Rahmen des „fortgeschrittenen Status“ gehen weiter. Das EP stimmte im Fall Marokkos zwar im Februar 2012 der Handelsliberalisierung zu, lehnt die Ratifizierung eines Protokolls zum Fischereiabkommen allerdings aufgrund von wirtschaftlichen, ökologischen und rechtlichen Bedenken ab.¹⁴ Mit Jordanien trat 2012 ein neuer Aktionsplan in Kraft. Mit dem Libanon wird seit 2011 über einen neuen Aktionsplan verhandelt, welcher 15 Prioritäten umfassen soll,¹⁵ außerdem mit Tunesien im Lichte einer so genannten „privilegierten Partnerschaft“¹⁶. Taskforces unterstützen den Reformprozess in allen drei Ländern und sollen Empfehlungen für einen demokratischen Übergang entwickeln. Auch zusammen mit Ägypten soll 2012 eine Taskforce eingerichtet werden, die nach der Amtsübernahme der neuen Regierung einen aktuellen Aktionsplan aushandeln

11 Ebd., S. 14.

12 Rat der EU (Auswärtige Angelegenheiten): 3130. Tagung, Ratsdokument 17720/11, Brüssel, 1.12.2011, hier S. 14; Europäisches Parlament: Bericht über die Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Straßburg, 14.12.2011, hier S. 9-10.

13 Hier wie für den gesamten Abschnitt: Europäische Kommission: Umsetzung einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik, Brüssel, 15.5.2012. Vgl. zudem für eine ausführliche Aufbereitung: Iana Dreyer: Trade Policy in the EU's Neighbourhood. Ways Forward for the Deep and Comprehensive Free trade Agreements, Notre Europe Study No. 90, Mai 2012.

14 Europäisches Parlament: Entschließung zu dem Abkommen zwischen der EU und Marokko, Straßburg, 16.2.2012; dass.: MEPs reject extension of the EU-Morocco fisheries agreement and call for a better deal, Pressemitteilung, 14.12.2011; Agence Europe: Fisheries negotiations to resume after summer break, 27.7.2012.

15 Vgl. Agence Europe: EU and Lebanon develop partnership, 20.7.2012.

16 Europäische Kommission: Statistical Annex, Brüssel, 15.5.2012, hier S. 25.

soll. Zudem verhandelt die EU seit Januar 2012 mit Algerien, das sich bislang nicht an der ENP beteiligt, über einen ersten ENP-Aktionsplan. Das im Bürgerkrieg befindliche Syrien hat seine Teilnahme an der Union für das Mittelmeer (UfM) im November 2011 aufgekündigt. Mit Libyen ruhen die Verhandlungen über ein Rahmenabkommen. Diese beiden Länder haben bisher kein AA unterzeichnet oder einen Aktionsplan ausgehandelt. Eine weitere Öffnung des EU-Marktes für Agrarprodukte und die Unterstützung für eine produktive und nachhaltige Landwirtschaft bleiben Kernforderungen an die EU im Handelsbereich. Nach EU-Angaben ist der Handel der EU mit den südlichen Nachbarländern zwischen 2007 und 2011 im Durchschnitt jährlich um 5,2% gestiegen. Die EU ist für die südlichen und östlichen Nachbarn ein wichtiger Handelspartner. Der Anteil ihres Handels mit der EU beträgt rund 37,7% ihres Gesamthandels. Das entspricht ca. 170 Mrd. Euro für die südlichen Länder und 71,1 Mrd. Euro für die östlichen Länder.¹⁷

Bei der sektoralen Zusammenarbeit steht im Rahmen der Östlichen Partnerschaft (ÖP) das „Umfassende Programm zum Institutionenaufbau“¹⁸ im Mittelpunkt. Funktionsfähige Institutionen sind oft eine Voraussetzung dafür, um die Anforderungen zu erfüllen, die sich aus den anvisierten umfassenden Freihandelszonen mit Armenien, Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine ergeben. Sie sind wichtig bei vielen technischen Vorschriften, aber auch bei den Normen für Gesundheitsschutz und Lebensmittel- und Produktsicherheit. Darüber hinaus betrifft dies das öffentliche Finanzmanagement. Außerdem unterstützt die EU Reformen in verschiedenen Sektoren (z.B. Landwirtschaft und ländliche Entwicklung oder Energie und Umwelt) und fördert entsprechende Dialoge bi- und multilateraler Art, wie auch unter Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure. Das steht auf dem Programm der Östlichen Partnerschaft und der Union für das Mittelmeer. Durchgeführt werden die Dialoge von EU-Kommissaren und den Fachministern der ENP-Länder. So laufen derzeit Verhandlungen mit den Partnern, um Treffen in den Bereichen Handel, Verkehr, Energie und Umwelt zu vereinbaren, die konkrete Projekte entwickeln und gemeinsame Ziele bestimmen sollen. Weiterhin sind ENP-Länder eingeladen, an EU-Programmen und in EU-Einrichtungen teilzunehmen.

Die EU sieht in Arbeitslosigkeit, besonders der Jugend, in sozialer Ausgrenzung und Armut die größten Herausforderungen im wirtschaftlich-sozialen Bereich.¹⁹ Wie kann sie künftig jenseits der Marktöffnung und einer wirtschaftsliberalen Agenda auf diese Bedürfnisse eingehen? Erfolge beim Aufbau tragfähiger Demokratien dürften auch von diesen Entwicklungen abhängen. Allerdings ist nach den Erfahrungen der letzten Jahre nicht zu erwarten, dass wirtschaftliche Liberalisierung unweigerlich zu politischer führt.

Neben dem verbesserten Marktzugang erwarten ENP-Länder einen leichteren, möglichst visumsfreien Zugang zu EU-Ländern. Zumindest mit Blick auf den Süden sind die Ergebnisse hinter den Absichtserklärungen Brüssels und den Erwartungen der Länder zurückgeblieben.²⁰ Mobilitätspartnerschaften wurden mit Armenien, Georgien und Moldau abgeschlossen. Sie sehen den befristeten, aber ggf. mehrfachen Aufenthalt in einem EU-Land vor, um einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Aktionspläne zur Visaliberalisierung werden mit Moldau und der Ukraine umgesetzt. Abkommen über Visaerleichterung und Rücküber-

17 Europäische Kommission: Statistical Annex, Brüssel, 15.5.2012 sowie dies. (DG Trade): EU Bilateral Trade and Trade with the World, MEDA (excl. EU), Brüssel, 21.3.2012, hier S. 3.

18 Europäische Kommission: Umsetzung einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik, Brüssel, 15.5.2012, hier sowie im Folgenden S. 14.

19 Ebd., hier S. 19.

20 Vgl. Steffen Angenendt/Silvia Popp: Jugendarbeitslosigkeit in den nordafrikanischen Ländern. Trends, Ursachen und Möglichkeiten für entwicklungspolitisches Handeln, SWP Aktuell 34, Juni 2012.

nahme bestehen mit Georgien, Moldau und der Ukraine, Verhandlungen mit Armenien und Aserbaidschan sind angelaufen. Für den Süden sind zunächst Partnerschaftsdialoge über Migration, Mobilität und Sicherheit geplant. Sie wurden mit Marokko und Tunesien eingeleitet, solche mit Jordanien sollen folgen. Ägypten lehnt solche Gespräche ab.²¹

Rat und Europäisches Parlament

Die Kommission dominiert seitens der EU die operative Dimension der ENP. Insbesondere Kommissar Füle deckt sowohl die östliche als auch die südliche Dimension der ENP kontinuierlich ab.²² Das Tandem Ashton und Füle agierte sichtbar harmonisch bei der Präsentation der revidierten ENP und des ersten Umsetzungspakets. Die Hohe Vertreterin war angesichts der sicherheitspolitischen Zuspitzungen und diplomatischen Bemühungen um Konfliktbeilegung in der südlichen Nachbarschaft präsenter als in Osteuropa. Zudem sieht der Vertrag vor, dass die Hohe Vertreterin die Union in Fragen der Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik vertritt, aber der Präsident des Europäischen Rates auf seiner Ebene, also bei Gipfeltreffen, die Außenvertretung übernimmt. So vertrat eine Delegation bestehend aus dem Präsidenten des Europäischen Rates van Rompuy, Premierminister Tusk für die polnische Ratspräsidentschaft, dem Präsidenten der Europäischen Kommission Barroso sowie der Hohen Vertreterin Ashton die EU beim Gipfel der Östlichen Partnerschaft.²³ Kommissar Füle und der damalige Präsident des Europäischen Parlaments Buzek sowie Repräsentanten des Ausschusses der Regionen, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie der EIB und der EBWE nahmen ebenfalls teil. Hinzu kommen die 27 Mitgliedstaaten, die zumeist auf Ebene der Regierungschefs (z.B. durch Bundeskanzlerin Merkel oder Spaniens Ministerpräsident Zapatero) oder Außenminister vertreten waren. Großbritannien war durch den stellvertretenden Premierminister Clegg vertreten, Frankreich durch Premierminister Fillon.²⁴

Die Mitgliedstaaten im Rat und der Europäische Rat befassten sich auch angesichts der Konflikteskalation und der wackeligen Transitionsprozesse in der südlichen Nachbarschaft regelmäßig mit den laufenden Entwicklungen.²⁵ Der Rat behandelte im Juni 2012 das ENP-Paket und lobte die substantiellen Fortschritte bei der Umsetzung der neuen Politik in östlicher wie südlicher Richtung.²⁶ Er beschloss restriktive Maßnahmen gegen Belarus wegen der manipulierten Präsidentschaftswahlen im Dezember 2010 und des anschließenden

21 Vgl. Europäische Kommission: Umsetzung einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik, Brüssel, 15.5.2012, hier S. 15.

22 Siehe unter anderem: Remarks by HRVP Catherine Ashton at the presentation of the ENP package 2012 and Remarks by Commissioner Stefan Füle, MEMO/12/352 und MEMO/12/335, beide Brüssel, 15.5.2012; Statement by President Barroso following the Eastern Partnership Summit, SPEECH/11/622; President Buzek remarks at the "Eastern Partnership Conference"; Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy following the Eastern Partnership Summit, EUCO 84/11; Rat der EU: Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Ratsdokument 14983/11, alle Warschau, 30.9.2011; Stefan Füle: Address to roundtable with members of civil society from the Arab region, SPEECH/11/489, Brüssel, 28.6.2011; ders.: Arab Spring, SPEECH/12/66, München, 3.2.2012.

23 Vgl. Polnische Ratspräsidentschaft: Gipfel der östlichen Partnerschaft in Warschau, 27.9.2011, abrufbar unter: <http://pl2011.eu/de/content/gipfel-der-oestlichen-partnerschaft-warschau>.

24 Süddeutsche Zeitung: Europas schwierige Nachbarn, 30.9.2011; La France en Pologne: Déplacement du Premier ministre en Pologne (29-30 septembre 2011), Warschau, 8.8.2012, abrufbar unter: <http://www.amb-france-pl.org/Deplacement-du-Premier-ministre-en>.

25 Siehe zum Beispiel: Rat der EU (Auswärtige Angelegenheiten): 3166. Tagung, Ratsdokument 9110/12, Brüssel, 14.5.2012, Schlussfolgerungen zur südlichen Nachbarschaft mit Positionen zu Libyen und Syrien sowie Gedankenaustausch zur Ukraine, hier S. 15-17; ders.: 3179. Tagung, Ratsdokument 11688/12, Luxemburg, 25.6.2012, Aussprache zur südlichen Nachbarschaft mit Positionen zu Syrien und Ägypten, S. 7-10; Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen vom 28./29.6.2012, EUCO 76/2/12, hier S. 5.

26 Rat der EU: 3179. Tagung, Luxemburg, 25.6.2012, hier S. 18.

den gewaltsamen Vorgehens. Deshalb verhängte er ein Visumsverbot gegen 243 Personen, darunter Präsident Lukaschenko, und frod deren Vermögenswerte ein. Darüber hinaus verhängte er ein Waffenembargo.²⁷ Gegen Tunesien beschloss der Rat restriktive Maßnahmen gegenüber Personen, die öffentliche Gelder veruntreut haben.²⁸ Er konnte sich hingegen bei der Frage eines Besuchsboykotts für die in der Ukraine ausgetragenen Spiele der Fußball-EM nicht auf eine gemeinsame Position verständigen, während die Kommission im Mai erklärte nicht zu den Spielen in der Ukraine zu fahren und das Europäische Parlament hohe Politiker, die den Spielen beiwohnen, aufforderte, ihre kritische Haltung gegenüber der Regierung sichtbar zum Ausdruck zu bringen.²⁹

Nach seiner ausführlichen Diskussion über die ENP-Überprüfung im Juni 2011 erörterte der Europäische Rat im März 2012 erneut eingehender die ENP unter den Gesichtspunkten der Erfahrungen, Entwicklungen und der Umsetzung insbesondere des Ansatzes für den Süden, dem „Programm für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“³⁰. Der Europäische Rat forderte die Kommission auf, bis Ende 2012 einen Fahrplan für die Umsetzung der EU-Politik gegenüber den südlichen ENP-Ländern vorzulegen. Er begrüßte Fortschritte bei der Östlichen Partnerschaft (ÖP), die die Kommission im Mai als Teil des ENP-Pakets auch ausführlich dokumentierte.³¹ Er befasst sich über weite Strecken vor allem mit dem „Wandel in der südlichen Nachbarschaft, im Nahen Osten und in der Golfregion“³², deutlich weniger mit den östlichen Nachbarn.³³ Der Europäische Rat erinnerte im März an die Grundsätze der ENP als Richtschnur für das weitere Engagement, wie sie im Juni 2011 vom Rat deklariert worden sind: eine beiderseitige Verpflichtung zu den universellen Werten der Demokratie, Freiheit, Achtung der Menschenrechte, Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit sowie Partnerschaften, die die jeweiligen Bedürfnisse, Kapazitäten und Reformziele widerspiegeln.³⁴ Ziel kann dabei eine engere politische Assoziation und eine allmähliche wirtschaftliche Integration sein.³⁵

Das Europäische Parlament (EP) unterstützt weitgehend die Neuaufstellung der ENP und unterstreicht sein Interesse an Neuerungen wie dem Europäischen Demokratiefonds. Das EP erwartet davon einen „flexiblen, schnellen und gezielten Unterstützungsmechanismus“³⁶ für die Zivilgesellschaft. Der Unterschied zu den vielen bestehenden Instrumenten soll darin liegen, dass der EFD eine rechtlich von der EU unabhängige Stiftung ist, die nicht gezwungen ist, mit Regierungen und deren Vertretern zu kooperieren, sondern frei die Partner aus Zivil-

-
- 27 Rat der EU (Auswärtige Angelegenheiten): 3159. Tagung, Ratsdokument 8772/12, Luxemburg, 23.4.2012, hier S. 15; Rat der EU (Allgemeine Angelegenheiten): 3150. Tagung, Ratsdokument 6854/12, Brüssel, 28.2.2012, hier S. 10; Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen vom 1./2.3.2012, EUCO 4/3/12, hier Punkt 38.
 - 28 Rat der EU (Allgemeine Angelegenheiten): 3143. Tagung, Ratsdokument 5807/12, Brüssel, 27.1.2012.
 - 29 Agence Europe: EU does not wish to ratify association agreement, 4.5.2012; Europäische Kommission: Fußball-Europameisterschaft 2012: Erklärung der für Sport zuständigen EU-Kommissarin Androulla Vassiliou, MEMO/12/304, Brüssel, 4.5.2012; Europäisches Parlament: zur Lage in der Ukraine, Straßburg, 24.5.2012, hier Punkt 16.
 - 30 Europäische Kommission: Umsetzung einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik, Brüssel, 15.5.2012, hier S. 15.
 - 31 Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen vom 1./2.3.2012; Europäische Kommission: Gemeinsame Mitteilung: Östliche Partnerschaft: Fahrplan bis zum Gipfeltreffen im Herbst 2013; Eastern Partnership Roadmap 2012-13: the bilateral and the multilateral dimension, Brüssel, 15.5.2012.
 - 32 Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen vom 1./2.3.2012, hier S. 10.
 - 33 Siehe auch: Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen vom 23.10.2011, EUCO 5271/11, hier S. 9-11.
 - 34 Rat der EU (Auswärtige Angelegenheiten): 3101. Tagung, Ratsdokument 11824/11, Luxemburg, 20.6.2011.
 - 35 Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen vom 1./2.3.2012.
 - 36 Europäisches Parlament: Bericht über die Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Straßburg, 14.12.2011, hier S. 9.

gesellschaft und (Regime-)Opposition wählt. Sie richtet sich also speziell nach den Anforderungen der Transitionsperiode in Post-Konfliktgesellschaften. Natürlich fordert das EP, Duplizierungen zu vermeiden, Zuständigkeiten klar zu regeln und auch eine ausreichende finanzielle Ausstattung und Kontrolle zu ermöglichen. Dieses sind sensible und klärungsbedürftige Punkte, vor allem in der Praxis. Hinzu kommen grundlegende Fragen und auch Risiken der externen Demokratieförderung, die sich z.B. bei der Auswahl von Oppositionellen oder generell Nicht-Regierungsorganisationen als Kooperationspartner oder Zuwendungsempfänger stellen.³⁷ Eine eigene Rolle spielt das EP bei den multilateralen parlamentarischen Beziehungen, so im Falle von Euronest und der parlamentarischen Versammlung der UfM. Beide Formate sind noch nicht eingespielt. Der zweite Euronest-Gipfel fand im April 2012 statt und verabschiedete Entschlüsse zu den zukünftigen Herausforderungen für die Demokratie, insbesondere der Pressefreiheit in den ÖP-Staaten, zu den Handelsbeziehungen zwischen der EU und den ÖP-Partnern, insbesondere den vertieften Freihandelszonen, zu Energiesicherheit, erneuerbaren Energien, Energieeffizienz und -infrastrukturen, zur Stärkung der Zivilgesellschaft sowie zur Situation von Julia Timoschenko. Die Ukraine wird aufgerufen, ihr einen fairen, transparenten und unparteiischen Prozess zu gewähren sowie Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte zu achten.³⁸ Belarus nimmt weiterhin nicht an Euronest teil, weil das Europäische Parlament die Legitimität der Abgeordneten erst dann anerkennt, wenn Parlamentswahlen nach demokratischen Maßstäben durchgeführt worden sind.³⁹ Zwei Zielgruppen hebt das EP regelmäßig hervor: Frauen und Jugendliche. Die Gleichstellung und Partizipation von Frauen (vor allem in den arabischen Ländern) in der Gesellschaft und im politischen Raum, die besondere Berücksichtigung der Jugend bei Mobilitätsprogrammen und die Unterstützung der Partnerländer bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit sind aus Sicht des EP wichtig.⁴⁰

Das EP bekräftigt seine bekannte Kritik an der Praxis der ENP, so die zu zaghafte Rolle der EU und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) bei der Beilegung von Konflikten.⁴¹ Traditionell begrüßt das EP die Mittelaufstockung für die ENP und die regionale Komponente. Allerdings erkennt das EP einen Widerspruch zwischen dem Grundsatz der differenzierten und an Leistungskriterien orientierten Behandlung der ENP-Länder einerseits und dem Postulat des Gleichgewichts zwischen Süd und Ost andererseits.⁴² Dies könne, so das EP, nicht dauerhaft akzeptiert werden. Ferner spricht das EP den grundlegenden Unterschied an, nach dem die EU zwar die Beziehungen zu allen ENP-Ländern auf Art. 8 EUV stützen kann, aber die östlichen Länder darüber hinaus Reformantriebe aus der Perspektive von Artikel 49 EUV schöpfen. Das EP spricht sich in dem Entschließungsantrag jedoch nicht dafür aus, die Beitrittsperspektive in den Assoziierungsabkommen explizit zu nennen.⁴³ Ferner mahnt das EP, den ominösen „fortgeschrittenen Status“, der einigen

37 Vgl. Solveig Richter/Julia Leininger: Flexible und unbürokratische Demokratieförderung durch die EU? Der Europäische Demokratiefonds zwischen Wunsch und Wirklichkeit, SWP Aktuell 46, August 2012; Richard Young/Kinga Brudzinska: The European Endowment for Democracy: will it fly?, FRIDE Policy Brief 128, Mai 2012.

38 EuroNest Parliamentary Assembly: 2nd Ordinary Session of the Euronest PA, 3./4.4.2012 in Baku, Entschlüsse unter: <http://www.euronest.europarl.europa.eu/euronest/>.

39 Vgl. Europäisches Parlament: Bericht über die Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Straßburg, 14.12.2011, hier Punkt 95, S. 25.

40 Vgl. unter anderem: Angenendt/Popp: Jugendarbeitslosigkeit in den nordafrikanischen Ländern, SWP Aktuell 34, Juni 2012.

41 Europäisches Parlament: Bericht über die Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Straßburg, 14.12.2011, hier S. 24.

42 Ebd., hier S. 26.

südlichen Ländern wie z.B. Marokko oder Jordanien gewährt wird oder werden soll, durch objektive und verbindliche Kriterien zu klären.⁴⁴

Südliche Nachbarschaft

Die Kommission legte als Teil des ENP-Pakets einen ersten Bericht zu den Aktivitäten unter der im März 2011 gestarteten „Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ vor.⁴⁵ Dieser enthält ferner einen Fahrplan für weitere Maßnahmen bis Herbst 2013. Auch hier setzt die EU mehr und mehr ihre bekannten Planungs- und Steuerungsinstrumente ein. Die Politik der EU gegenüber den südlichen ENP-Partnern kann in drei Aktionsfeldern skizziert werden.

Erstens: Für die bilateralen Beziehungen existieren Assoziierungsabkommen oder es werden solche vorbereitet oder aktualisiert. Das gilt für die Transitionsländer Tunesien und Ägypten sowie die nicht oder noch nicht von den Umbrüchen ergriffenen Länder Jordanien, Marokko, Libanon, Algerien und die Palästinensische Behörde. Israel nimmt als einzige konsolidierte Demokratie im Nahen Osten eine Sonderstellung ein und ist am engsten mit der EU assoziiert. Ein Schwerpunkt lag im ersten Jahr der Umsetzung der ENP und des „Programms für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ bei der Unterstützung der gesellschaftlichen und staatlichen Akteure bei der Bewältigung der Transition. Für die Zusammenarbeit mit einigen Partnerländern richtet die EU Taskforces ein, so für Tunesien und Jordanien.⁴⁶ Sie sollen als „Katalysator für ergebnisorientierte und maßgeschneiderte, differenzierte Beziehungen“⁴⁷ wirken.

Zweitens: Diplomatische Aktivitäten standen mit Blick auf die Konfliktherde in Libyen und Syrien im Mittelpunkt. Angesichts des Bürgerkriegs in Syrien richtete die Hohe Vertreterin eine Krisenplattform ein, in der alle Dienststellen von Rat und Kommission zusammenwirken und ihre Arbeit und Instrumente koordinieren sollen, so bei Sanktionen, humanitärer Hilfe, der Entwicklungszusammenarbeit, den Verbindungen zu Delegationen vor Ort und gegebenenfalls der Unterstützung der Vereinten Nationen.⁴⁸ Als EU-Sonderbeauftragten für den südlichen Mittelmeerraum ernannte die Hohe Vertreterin im Juli 2011 den Spanier Bernadino León und im Januar 2012 für den Nahost-Friedensprozess den deutschen Diplomaten Andreas Reinicke. León soll sich vor allem um den politischen Dialog und wirtschaftliche Kooperation kümmern. Insgesamt hat sich der Aktivitätsgrad der EU in der südlichen Nachbarschaft vervielfacht.

Drittens: Die EU setzt weiterhin auf die UfM als einen multilateralen Rahmen, der die südlichen ENP-Länder sowie neben den EU-Staaten und der Kommission auch andere Mittelmeerländer wie die Türkei, Montenegro und Kroatien einbezieht.⁴⁹ Betrachtet man den weiteren Konfliktraum (Golfstaaten, Mittlerer Osten) und politische Kooperationsansätze aus der Region wie die Arabische Liga, so scheint dieses Konzept in geographischer wie inhaltlicher Hinsicht nicht passfähig. Kritik hält an von Seiten südlicher Staaten, wie etwa

43 Ebd., hier S. 34; allerdings betont es die grundsätzliche Perspektive europäischer Staaten nach Art. 49 EUV in: Entschließung zur Lage in der Ukraine, Straßburg, 24.5.2012, hier Punkt 1.

44 Ebd., hier S. 64.

45 Europäische Kommission: Partnership for Democracy and Shared Prosperity: Report on activities in 2011 and Roadmap for future action, Brüssel, 15.5.2012.

46 Europäische Kommission: Umsetzung einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik, Brüssel, 15.5.2012, hier S. 12; Remarks by HRVP Catherine Ashton at the presentation of the ENP package 2012.

47 Ebd., hier S. 3.

48 Ebd., hier S. 10.

49 Ebd., hier S. 24.

Tunesien, aber auch Frankreich will das Format einer neuerlichen Prüfung unterziehen. Präsident Hollande scheint ein 5+5-Dialog-Format der westlichen Mittelmeerländer zu bevorzugen.⁵⁰ Im Februar 2012 fand das neunte „5+5-Treffen“ der Außenminister Italiens, Frankreichs, Spaniens, Portugals, Maltas, Algeriens, Marokkos, Tunesiens, Libyens und Mauretaniens statt, die dennoch einen Relaunch der UfM forderten.⁵¹ Im Februar 2012 wurde der dritte Generalsekretär der UfM binnen zwei Jahren ernannt, der marokkanische Diplomat Fathallah Sijilmassi. Die Parlamentarische Versammlung der UfM, die am 25. März 2012 zum 8. Mal zusammentrat, fasste u.a. Beschlüsse zur Dezentralisierung, territorialer, wirtschaftlicher und sozialer Kohäsion in Küsten- und Binnenregionen, zu einem umfassenden Finanzrahmen für die wirtschaftliche Entwicklung der Region, zu Migration, Arbeitsmarkt und Integration und zur Rolle der Frauen im Demokratisierungsprozess.⁵² Im Juni 2012 fand ein reguläres Treffen auf hoher Beamtenebene in Barcelona statt, auf dem u.a. ein Projekt zur Förderung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und eines zur Schaffung einer Euro-Mediterranen Universität in Fez vorgestellt wurden.⁵³ Jordanien übernahm am 28. Juni 2012 die südliche Ko-Präsidentschaft und löste damit Ägypten ab. Auf EU-Seite ist diese Aufgabe mit Beschluss des Rates vom 27. Februar 2012 von Frankreich auf die EU übergegangen, von nun an teilen sich die Hohe Vertreterin (Ebene der Außenminister), die Kommission (Ministertagungen gegebenenfalls mit Präsidentschaft) und der EAD (Treffen hoher Beamter) die Zuständigkeiten für die nördliche Ko-Präsidentschaft.⁵⁴ Das Europäische Parlament unterstützt dies und fordert zudem, dass die Kommission und der EAD institutionelle Verbindungen zwischen der ENP und der Nachbarschaftspolitik wichtiger regionaler Akteure, vor allem der Türkei, ausloten. In Betracht käme außerdem auch Russland.⁵⁵

Östliche Nachbarschaft

Im Vergleich zur südlichen Dimension entwickelte sich die Östliche Partnerschaft in etablierten Bahnen und weniger spektakulär. Sie umfasst im Verständnis der EU die bilateralen wie die diese verstärkenden multilateralen Komponenten. Die Zahl der Dialogformate und Begegnungen wächst. Zu nennen sind das Gipfeltreffen im September 2011 in Warschau, das dritte Treffen der Außenminister im Juli 2012⁵⁶ und die Aufnahme informeller Arbeitsdialoge, die zweimal jährlich stattfinden und neben den Außenministern auch Dialoge zwischen anderen Fachministern und den zuständigen EU-Kommissaren zum Beispiel in den

50 Agence Europe: France wants to review Euro-Mediterranean dialogue, 19.7.2012; dies.: Tunisia's choice, 21.7.2012.

51 Italian Ministry of Foreign Affairs: The Euro-Mediterranean dialogue is relaunched from Rome: the northern and southern Mediterranean countries more closely united to face new challenges, Pressemitteilung, 20.2.2012; vgl. auch Agence Europe: Mediterranean: Renewal of cooperation, 12.7.2012.

52 Parlamentarische Versammlung der Union für das Mittelmeer: Recommendation of the Committee on economic and financial affairs, social affairs and education; dies.: Recommendation of the Committee on improving quality of life, exchanges between civil societies and culture; dies.: Recommendation of the Committee on Political Affairs, Security and Human Rights; dies.: Recommendation of the Committee on Women's Rights, alle Rabat, 25.3.2012.

53 Agence Europe: Rejuvenating the Union for the Mediterranean, 12.6.2012; Union für das Mittelmeer (Sekretariat): Jordan will assume the southern co-Presidency of UfM, Pressemitteilung, Barcelona, 28.6.2012.

54 Rat der EU: Schlussfolgerungen des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zum nördlichen Ko-Vorsitz der Union für den Mittelmeerraum, Ratsdokument 6981/12, Brüssel, 27.2.2012.

55 Europäisches Parlament: Bericht über die Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Straßburg, 14.12.2011, hier Punkt 83; vgl. Nathalie Tocci: A Trilateral EU-US-Turkey Strategy fort he Neighbourhood: The Urgency of Now, Istituto Affari Internazionali Working Papers 12/08, März 2012.

56 Es nahmen Vertreter der sechs Partnerländer, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und Ukraine, der EU-Mitgliedstaaten sowie Kommissar Füle und die Hohe Vertreterin Ashton teil. Agence Europe: Eastern partnership: Adoption of road map, 25.7.2012.

Bereichen Handel, Verkehr, Energie und Umwelt umfassen.⁵⁷ Diese Kontaktichte kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit Ausnahme von Moldau die übrigen fünf Länder kaum Fortschritte bei der Entwicklung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung machten oder sogar von diesen Leitbildern und Werten weiter abrückten. Das EP mahnt die EU-Organe zu selbstkritischer Prüfung vor allem der Finanzinstrumente, die diesbezüglich z.B. bei der Umsetzung von „weniger für weniger“, wenn nicht eine Steuerungsfunktion, dann eine spürbare Bestrafungsfunktion haben sollten.⁵⁸ Das ist jedoch nur ein Aspekt. Die EU kommt zwar leidlich schnell mit der politischen Assoziierung voran, also den Verhandlungen über AA, teils ergänzt um DCFTA als starke Komponente der wirtschaftlichen Integration. Letzteres – wie freier Marktzugang für Waren und Dienstleistungen oder mehr Mobilität – sah die EU lange Zeit als einen Hauptanreiz. Die auf Eis gelegte Unterzeichnung des AA mit der Ukraine wegen der Menschenrechtsverletzungen zeigt jedoch, dass damit kein Prozess der politischen Konvergenz gekrönt wird, sondern dass damit oft nur ein Anfang gemacht ist, an den die EU die Erwartung einer kontinuierlichen Demokratisierung in den assoziierten Ländern knüpft. Es wird also der EU darum gehen müssen, das Ziel einer tragfähigen Demokratie, das der erneuerten ENP zugrunde liegt, mit den ÖP-Ländern nochmals von Grund auf anzugehen. Das gilt auch für die Regierungen und Vertreter der Zivilgesellschaft als Interaktionspartner.

Ein differenziertes Vorgehen ist also trotz des vergleichsweise stärker ausgebauten und besser als im Süden durchgeführten multilateralen Ansatzes mehr denn je geboten. Der von der Kommission vorgelegte Fahrplan und die detaillierten Maßnahmenpläne, die diesen konkretisieren, sind auf dem Papier umfassend und eindrucksvoll.⁵⁹ Unterteilt in die beiden Bereiche bi- und multilateral wird jeweils der Ist-Stand benannt und eine Zielvorgabe für Herbst 2013 bzw. die bis dahin zu erwartenden Ergebnisse formuliert. Dieser Fahrplan ist im Sinne der Rechenschaftspflicht ein weiteres Instrument für die Überwachung und Bewertung der Kooperationsergebnisse. Er ermöglicht, die Länder diesbezüglich zu vergleichen und damit auch die Reaktionen der EU im Sinne von „mehr für mehr“ und „weniger für weniger“ auf eine transparente Grundlage zu stellen. Er ist am Zentralziel der Beschleunigung des politischen Assoziierungsprozesses und der weiteren wirtschaftlichen Integration ausgerichtet mit den Unterzielen Mobilität und sektorbezogene Zusammenarbeit. Darin spiegeln sich also die oben genannten Hauptarbeitsfelder der ENP wider. Der multilaterale Teil bezieht sich vor allem auf die Arbeit der vier Plattformen Demokratie, gute Regierungsführung und Stabilität; wirtschaftliche Integration und Angleichung an EU-Politiken; Energiesicherheit sowie Austausch zwischen Personen. Um den Fahrplan zu

57 Eine sektorale Zusammenarbeit im Bereich Energie wird mit Blick auf die Entwicklung des südlichen Gas-korridors und die Zusammenarbeit mit den östlichen Ländern zur Sicherheit des Energietransits angeregt, Energiepartnerschaften sollen zu einer regionalen Marktintegration führen. Im Bereich Industrie- und Unternehmenspolitik soll ein Europa-Mittelmeer „Small Business Act“ entwickelt, im Bereich Luftverkehr umfassende Luftverkehrsabkommen ausgehandelt werden. Moderne Zollpraktiken und – verfahren sollen gefördert und Umweltbelange in Sektorpolitiken berücksichtigt werden. Die Schaffung eines gerechten, modernen, offenen und transparenten Telekommunikationsmarktes wird ebenfalls angeregt, genau wie der Aufbau eines „Gemeinsamen Raumes für Wissen und Innovation“. Weitere Dialoge sollen sich mit der Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung, Statistik und Meerespolitik beschäftigen. Vgl. Europäische Kommission: Umsetzung einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik, Brüssel, 15.5.2012, hier S. 21-23.

58 Europäisches Parlament: Bericht über die Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Straßburg, 14.12.2011, hier S. 8.

59 Hier wie für den gesamten Abschnitt: Europäische Kommission: Östliche Partnerschaft: Fahrplan bis zum Gipfeltreffen im Herbst 2013; Eastern Partnership Roadmap 2012-13: the bilateral and multilateral dimension, alle Brüssel, 15.5.2012.

erstellen, hat die Kommission alle Stakeholder einbezogen, also Mitgliedstaaten, Zielländer und nichtstaatliche Akteure, auch wenn er in Logik und Gewichtung der Maßnahmen vor allem ein Kommissionspapier ist. Es ist abzuwarten, wie die Kommission die Absicht einlöst, die Zivilgesellschaft am Monitoring zu beteiligen.

Das zweite Gipfeltreffen der ÖP im September 2011 befasste sich mit dem genannten Aufgabenkatalog der ÖP und seinen Dialogformaten. Es ging vor allem darum, ein politisches Signal zu geben, dass Osteuropa für die EU einen hohen Stellenwert behält. Die Erklärung zu Belarus mit scharfer Kritik an der Regierung Lukaschenko wurde nur von der EU und den Mitgliedstaaten, nicht von den fünf teilnehmenden östlichen Partnern unterzeichnet.⁶⁰ Auf dem dritten Außenministertreffen, an dem auch Belarus teilnahm, bekräftigten die Teilnehmer den Fahrplan und die weiterreichenden Perspektiven der Freihandelszonen und Visaliberalisierung als Ziele der ÖP.⁶¹

Für den Südkaukas und die Krise in Georgien benannte die EU am 1. September 2011 wieder einen Sonderbeauftragten, den Franzosen Philippe Lefort. Mit Blick auf die Konflikte in der Region waren nur im Falle von Transnistrien und den „5+2-Gesprächen“ kleinere Dialogerfolge zu verzeichnen.

Ausblick

Die EU hat mit der erneuerten ENP einen Politikrahmen etabliert, der es ihr prinzipiell ermöglicht, auf die individuellen Entwicklungen in den ENP-Ländern und deren Anforderungen einzugehen. Die EU hat insofern aus den Versäumnissen und Fehleinschätzungen der Vergangenheit gelernt, als dass sie das Reformtempo und die Richtung des Wandels im Einzelfall verstehen und durch maßgeschneiderte Kooperationsangebote begleiten will.⁶² Dabei sucht sie Möglichkeiten der Einflussnahme von außen, um eigene Interessen zu sichern, kann aber keine Patentrezepte für politische Reformen geben.⁶³ Vielmehr dürften westliche Vorstellungen von Demokratie und insbesondere liberaler Gesellschaften nicht die Präferenz der neuen politischen Kräfte in den arabischen Staaten sein, die mehr und mehr die säkularen Despoten ablösen. Mit Blick auf die politischen Rückschritte in Osteuropa, die latenten Territorialkonflikte und die offensive Haltung Russlands im post-sowjetischen Zwischeneuropa sollte die EU trotz aller Geschäftigkeit, wie sie im Fahrplan der ÖP vorgezeichnet ist, mit einer mühsamen Zusammenarbeit in bleierner Zeit rechnen.

Weiterführende Literatur

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Arabische Zeitenwende. Aufstand und Revolution in der arabischen Welt, Bonn 2012.

Kai-Olaf Lang/Barbara Lippert: The EU and its Neighbours. A Second Chance to Marry Democratisation and Stability, SWP Comments 2, Januar 2012.

Susan Stewart: EU Democracy Promotion in the Eastern Neighbourhood: One Template, Multiple Approaches, European Foreign Affairs Review 16/2011, S. 607-621.

Richard G. Whitman/Stefan Wolff (Hrsg.): The European Neighbourhood Policy in Perspective. Context, Implementation and Impact, Houndsmills, Basingstoke, Hampshire 2012.

60 Rat der EU: Declaration on the situation in Belarus adopted on the occasion of the Eastern Partnership Summit, angehängt an: Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Warschau, 30.9.2011.

61 Rat der EU: Gemeinsame Erklärung der Ministertagung der Östlichen Partnerschaft, Ratsdokument 12593/12, Brüssel, 23.7.2012. Das Dokument ist leider nicht frei zugänglich.

62 Europäische Kommission: Umsetzung einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik, Brüssel, 15.5.2012, hier S. 2.

63 So auch das Europäische Parlament: Bericht über die Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Straßburg, 14.12.2011, hier S. 8.

Außenwirtschaftsbeziehungen

Wolfgang Weiß

Die Außenwirtschaftspolitik der EU in den letzten Jahren wurde von verschiedenen Impulsen beeinflusst. Zum einen brachte das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zum 1. Dezember 2009 rechtliche Neuerungen. Zum anderen hat die Kommission seit 2006 ihre Handelspolitik neu orientiert, was sich nicht nur in neuen Zielsetzungen niederschlägt, die den gewandelten Realitäten des Welthandels und der gesunkenen Rolle der EU Rechnung trägt, sondern auch ganz konkret zu einem erheblichen Anstieg von Präferenzabkommen führte, zumal die Bemühungen der EU, der WTO Doha-Runde neues Leben einzuhauchen, bisher nicht erfolgreich waren.

Außenwirtschaftspolitik und die Reform durch den Vertrag von Lissabon

Die Außenwirtschaftspolitik der EU seit Ende 2009 ist auch geprägt von der Umsetzung der Neuerungen durch das Inkrafttreten des Lissabonner Reformvertrags, der erhebliche institutionelle Neuentwicklungen, allen voran eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlamentes, und signifikante Erweiterungen der ausschließlichen Kompetenzen der EU im Bereich der Gemeinsamen Handelsbeziehungen mit sich gebracht hatte. Die neue Rolle des Parlaments hat durchaus Bedeutung etwa für die Inhalte von zu schließenden Handelsabkommen, denn vor allem das Parlament mahnt wiederholt nicht-handelspolitische Zielsetzungen insoweit an, so jüngst im Hinblick auf Menschenrechts-, Arbeitnehmerrechts- und Umweltfragen im Kontext des Freihandelsabkommens mit Kolumbien und Peru.¹ Das Parlament fordert generell die Einfügung von Umweltbestimmungen in die Handelsabkommen der EU, um dadurch gemäß dem Zielbekenntnis des Primärrechts zur globalen nachhaltigen Entwicklung eine Verringerung des Kohlendioxidausstoßes zu erreichen und die Verbreitung emissionsarmer Technologien zu fördern. Der Lissabonner Reformvertrag, der die Gemeinsamen Handelspolitik in den Kontext der gesamten Außenpolitik stellte und damit in den Zusammenhang mit den allgemeinen außenpolitischen Zielsetzungen, gibt dafür eindeutig die primärrechtliche Basis.

Die Ausweitung der EU-Kompetenzen führte dazu, dass in den bilateralen Verhandlungen zum Abschluss von Freihandelsabkommen die EU-Themen, wie der Schutz des Geistigen Eigentums und die Öffnung des Dienstleistungssektors, neuen Raum erhielten. In den letzten Jahren seit Ende des selbst auferlegten Moratoriums 2006 haben die Verhandlungen der EU mit Drittstaaten über Freihandelsabkommen an Bedeutung zugenommen. Die europäische Außenhandelspolitik hat sich so weiter intensiviert, in Reaktion auf den nach wie vor fehlenden Fortschritt in der Doha-Runde.

¹ Bulletin Quotidien Europe No 10624 vom 1.6.2012, S. 12.

Die EU in der WTO

In der WTO Doha-Runde hat sich seit der 2008 erzielten Festlegung von Modalitäten nicht mehr viel bewegt. In Vorbereitung der 8. WTO-Ministerkonferenz Ende 2011 in Genf hatten die Vorsitzenden der einzelnen Verhandlungsgruppen im April 2011 gegenüber dem Hauptverhandlungsausschuss (Trade Negotiations Committee, TNC) den Verhandlungsstand durch Vorlage von Texten dokumentiert, die den WTO-Mitgliedern Aufschluss geben sollten über das bereits Erreichte und über die noch offenen Fragen. Diese Texte konnten allerdings keinen neuen Impuls in Richtung auf einen zügigen Abschluss der Runde entfachen. Daran änderte auch das Bemühen der EU im Vorfeld der letzten Ministerkonferenz nichts, das weitere Arbeitsprogramm der Runde auf weitgehend konsensträchtige Themen zu reduzieren und die festgefahrenen, besonders streitigen Punkte, nämlich den Marktzugang für Industriegüter, Agrarprodukte und Dienstleistungen einstweilen aus den Verhandlungen herauszunehmen. Die EU ist hier insbesondere interessiert an einer zügigen Einigung auf Verbesserungen für die am wenigsten entwickelten Entwicklungsländer, für die sie keine Notwendigkeit von Gegenleistungen sieht, aber vielmehr die Notwendigkeit erkennt, ihre Lage zu verbessern und den anfänglichen Impuls der Doha-Runde als Entwicklungsrunde nicht völlig aus den Augen zu verlieren. Einen Konsens hält die EU insbesondere im Hinblick auf die vorliegenden Entwürfe für ein Abkommen über Handelserleichterungen für erreichbar, das auch den Entwicklungsländern zugute käme.

Die Interessenlage der WTO-Mitglieder war indes zu komplex als dass sich ein Konsens auf ein einstweilen reduziertes Programm der Doha-Runde hätte finden lassen. Einer der zentralen Streitpunkte, an denen der Fortschritt der Doha-Runde blockiert ist, sind die Anforderungen der Industrieländer an die Schwellenländer hinsichtlich besseren Marktzugangs für ihre Industriegüter. Die EU hat als Kompromisslinie insoweit zuletzt abgestufte Zollreduzierungen der Entwicklungsländer für spezifische Produkte vorgeschlagen, und im Gegenzug einen kompletten Zollabbau für alle Nichttagargüter durch die Industriestaaten. Mit Unterstützung der EU hat sich die 8. Ministerkonferenz auf eine Ausnahmeregelung zugunsten von Dienstleistungen aus den am wenigsten entwickelten Ländern geeinigt. Darin erkennt die EU einen ersten Schritt zu einem Vorteilspaket für diese Länder. Ferner hat die EU in der WTO im Februar 2012 als Hilfsmaßnahme angesichts der Überschwemmungen in Pakistan im Jahre 2010 eine Ausnahmegenehmigung für die zollfreie Einfuhr von Textilien aus Pakistan durchgesetzt.

Für die EU hat der erfolgreiche Abschluss der Doha-Runde nach wie vor höchste Priorität. Gleichwohl beteiligt sich die EU derzeit an einer jüngsten US-Initiative zu weiteren Liberalisierungen im Dienstleistungssektor, die aber infolge ihrer geringen Unterstützung aus den Schwellenländern sehr umstritten ist und allenfalls auf ein Abkommen außerhalb des WTO-Rahmens hinauslaufen dürfte.

Die letzten Jahre bestätigten die Schlüsselrolle der EU in der WTO Streitbeilegung. Seit Anfang 2010 ergingen sieben Streitbeilegungsberichte unter Beteiligung der EU, drei Mal als Beschwerdeführerin, vier Mal als Beschwerdegegnerin. Die EU hatte eine weitere Beschwerde gegen US- Beihilfen im Flugzeugsektor erhoben (DS353), ferner sich an den Verfahren gegen China (DS394, 395 und 398) und die Philippinen (DS396, 403) beteiligt, in denen es um chinesische Exportbeschränkungen für Rohstoffe und um diskriminierende Besteuerung von EU-Spirituosen durch die Philippinen ging. Gegenstand der Beschwerden gegen die EU waren EU-Antidumpingmaßnahmen gegen Schuheinfuhren und Stahl-

produkte aus China (DS 397 und DS405), ferner die zollrechtliche Behandlung bestimmter IT-Produkte (DS375, 376, 377) und die Beihilfen an Airbus (DS316). Neu anhängig wurde seit 2010 der Streit um Seehundprodukte zwischen Kanada und Norwegen einerseits und der insoweit restriktiven EU andererseits (DS 400, 401), ferner eine Beschwerde Argentiniens gegen EU Einfuhrbeschränkungen für Biosprit (DS443) und eine Beschwerde Indonesiens wegen der EU-Antidumpingmaßnahmen gegen Fettalkohole (DS442). Kurz vor der Entscheidung steht eine Beschwerde der EU gegen Antidumpingmaßnahmen Chinas gegen Röntgenprodukte (DS425); der Panelbericht soll zum Jahresende 2012 vorliegen. Die EU betreibt ferner zusammen mit den USA und Japan die Eröffnung eines Streitbeilegungsverfahrens gegen China wegen dessen Ausfuhrbeschränkungen bei seltenen Erden (DS432), die vor allem für die Hochtechnologieproduktion benötigt werden, und begehrte Konsultationen mit Argentinien wegen Einfuhrbehinderungen für Waren in Form von Lizenz- und Zertifikatsanforderungen, die Handel und Investitionen aus der EU behindern (DS438). Die EU wehrt sich gegen Einfuhrlizenzen und die Anforderung an Unternehmen, nicht mehr zu importieren als sie exportieren. Aktuell erwägt die EU auch noch die Einleitung von Antidumpingmaßnahmen gegen chinesische Solarmodule. Die USA sind bereits dabei, solche Maßnahmen zu betreiben, nicht zuletzt infolge der Beschwerden auch deutscher Solarunternehmen, die auch in den USA tätig sind. EU und USA haben Anfang 2012 auch eine ihrer ältesten Streitigkeiten in der WTO über die US-Praxis des Zeroing bei der Berechnung von Antidumpingzöllen beigelegt. Diese Methode war von der WTO-Streitbeilegung wiederholt als unvereinbar mit den einschlägigen WTO-Regeln gebrandmarkt worden (DS294 und DS350). Die USA erklärte sich nun im Februar 2012 in einem Memorandum dazu bereit, schrittweise diese WTO-Judikate zu befolgen, mit der Konsequenz, dass übermäßige Antidumpingzölle der USA zurückgehen werden. Eine weitere Beschwerde der EU gegen Kanada wegen Subventionen im Bereich der erneuerbaren Energien wurde 2011 im Konsultationswege beigelegt.

EU-Außenhandelsstrategie, bilaterale Handelsbeziehungen und Entwicklungspolitik

Die Verhandlungen der EU zu bilateralen Freihandelsabkommen mit Drittstaaten haben in den letzten beiden Jahren insgesamt an Bewegung gewonnen. Die Verhandlungen mit etlichen Partnern wurden weiter vorangetrieben, manche wurden erfolgreich zum Abschluss gebracht und wieder andere sind für die nähere Zukunft avisiert oder stehen vor Aufnahme der Verhandlungen. Ein ganz wesentlicher Erfolg ist das sehr umfassende Abkommen mit Korea, das seit 1. Juli 2011 angewendet wird.² Entsprechend dem globalen Trend werden die Abkommen der EU immer umfangreicher und tiefer. Sie gehen über reine Zollabbaupflichtungen weit hinaus und beziehen sich auf regulatorische und nicht-tarifäre Fragen, die angesichts des mittlerweile in der Regel niedrigen Zollniveaus zunehmend wichtiger werden und im Rahmen der WTO angesichts des Stockens der Doha-Runde nicht vorangetrieben werden können.

In ihrer Handelspolitischen Strategieformulierung von 2006 hatte die Kommission als vorrangige Partner für neue Handelsabkommen aufgrund ihres Marktpotenzials, der bestehenden Handelsbarrieren und infolge des Interesses der anderen Welthandelsgrößen neben Korea vor allem die ASEAN-Staaten, den Mercosur, ferner Indien, Russland, China und

2 ABI. 2011, L 127/1.

den Golf-Kooperationsrat identifiziert.³ Dementsprechend laufen derzeit Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zumindest mit einigen dieser Staaten.

Mit Indien und Brasilien als Länder von demgemäß strategischer Bedeutung bestehen seit einigen Jahren Verhandlungen über bilaterale Freihandelsabkommen, die im Jahre 2012 zum Abschluss kommen könnten. Das Freihandelsabkommen mit Indien (vorläufiger Titel: Broad Based Trade and Investment Agreement) soll gemäß der Global Europe Strategy 2006 ähnlich umfassend angelegt sein wie das mit Korea. Entgegen den Erwartungen kam es beim EU-Indien-Gipfel am 10. Februar 2012 in Delhi noch nicht zur Unterzeichnung. Ungelöste Streitfragen betreffen das Kapitel über Kraftfahrzeuge, den Pharmabereich, die Liberalisierung des indischen Banken- und Versicherungssektors und den Wettbewerb im Bereich der (rechtlichen) Beratungstätigkeit, während im gleichfalls nicht abgeschlossenen Kapitel über Wein und Spirituosen und über die öffentliche Auftragsvergabe deutliche Fortschritte erzielt wurden. Von indischer Seite wird das Abkommen als nicht ausgewogen genug kritisiert, während von europäischer Seite Unklarheiten in den Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft (Menschenrechte, Situation der Arbeitnehmer) und Umwelt sowie die fehlende Transparenz moniert werden.⁴ Hinsichtlich des Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay; Venezuela ist seit 2006 aktiver Beobachter) waren die bereits 1995 aufgenommenen Verhandlungen über ein interregionales Assoziierungsabkommen zunächst 2004 gescheitert. Sie wurden nach dem EU-Gipfel von Madrid am 17. Mai 2010 erneut aufgenommen. Die mittlerweile neunte Verhandlungsrunde fand im Juli 2012 statt. Zentrale Konfliktpunkte in den Gesprächen sind der Marktzugang in die EU für südamerikanische Agrarprodukte und umgekehrt der Zugang zum südamerikanischen Markt für die EU-Industrie.

In fortgeschrittenen Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen befindet sich die EU mit den ASEAN (Association of South-East Asian Nations)-Staaten Singapur und Malaysia, die noch 2012 zum Abschluss kommen sollen. Die Aufnahme von Verhandlungen mit Indonesien, Philippinen, Thailand und Vietnam ist für demnächst vorgesehen. In Bezug auf ASEAN konzentriert sich die Kommission seit Ende 2009 zunächst darauf, mit einzelnen ASEAN Staaten bilaterale Freihandelsabkommen auszuhandeln, die die spezifischen Situation und Interessen in Rechnung stellen können. Bestimmte Fragen sind länderspezifisch, wie etwa im Bereich pharmazeutischer Produkte. Allerdings wurde jüngst wieder der Wunsch nach Block zu Block-Gesprächen an die EU herangetragen. Vorangegangen waren Versuche für ein einheitliches, umfassendes Abkommen zwischen EU und den ASEAN, die wegen Fehlens eines einheitlichen Ansprechpartners auf Seiten der ASEAN-Staaten, nach dem Ausschluss Burmas aus den Gesprächen infolge der politischen und menschenrechtlichen Situation und angesichts der wirtschaftlichen Heterogenität und ganz unterschiedlicher Interessen der Staaten (zumal Burma, Kambodscha und Laos schon von der „Everything but arms“-Marktöffnung der EU profitierten) eingefroren waren.

3 Mitteilung der Kommission „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt“, KOM(2006) 567 endg., S. 10 f.

4 Siehe insoweit die (Initiativ-)Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der Zivilgesellschaft im Freihandelsabkommen zwischen der EU und Indien“, ABl. 2012, Nr. C 24/51.

Mit den Handelspartnern, für die der Abschluss von Freihandelsabkommen nicht oder nicht zeitnah ansteht, allen voran den wichtigsten Handelspartnern der EU, den USA, China, und Russland bemüht sich die EU um eine Intensivierung der Handels- und Investitionsbeziehungen. So hat die Kommission mit den USA ein seit dem 1. Juli 2012 geltendes Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der anerkannten Wirtschaftsbeteiligten abgeschlossen, das diesen als vertrauenswürdig und sicher zertifizierten Händlern aus USA und EU geringere Kosten, schnellere Kontrollen, vereinfachte Zollabfertigung und mehr Rechtssicherheit im transatlantischen Handelsverkehr einbringt. Das ist insbesondere bedeutsam im Hinblick auf die ab 1. Juli 2012 in den USA stattfindende Durchleuchtung der eingeführten Container. Hinsichtlich eines Freihandelsabkommens der EU mit den USA, mit denen derzeit nur einige sektorale Handelsabkommen bestehen, kursieren bisher nur sporadische Überlegungen im politischen Raum. Jüngst hat EU-Handelskommissar De Gucht betont, dass über die bisherige Form der EU-USA-Handelsbeziehungen hinausgehend Raum für eine Zollreduzierung und einen verbesserten Zugang zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten bestehe. Dafür sieht er drei Alternativen: Die Handelsbeziehungen könnten wie bisher weiter im Rahmen des Transatlantischen Wirtschaftsraums ablaufen, weiterhin könnten spezielle Abkommen zu Zöllen, Investitionen oder Dienstleistungen neu geschlossen werden. Priorität der EU sei aber stattdessen ein umfassendes, lückenloses Freihandelsabkommen.⁵ Die Kommission hofft insoweit auf Verhandlungen ab 2013.

Mit China haben Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen ebenfalls noch nicht begonnen. Seit 2007 verhandelt die EU mit China über ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, das zum einen den Rahmen für weitere bilaterale und vor allem faire Handelsbeziehungen vorbereitet und zum anderen das Zusammenarbeitsabkommen aus dem Jahr 1985 erweitern soll.⁶

Mit Russland wurde 1994 ein nicht-präferenzielles Partnerschafts- und Kooperationsabkommen vereinbart, das seit 1997 in Kraft ist. Zur Zeit wird über ein Nachfolgeabkommen verhandelt, das u.a. auch handels- und investitionsbezogene Bestimmungen enthalten soll. Diese Verhandlungen könnten in ein Freihandelsabkommen münden; zumindest Russland steht einem Freihandelsabkommen mit der EU offen gegenüber.

In Bezug auf Japan, mit dem der bilaterale Handel seit etlichen Jahren rückläufig ist, hat die Kommission einen ersten Entwurf für ein Verhandlungsmandat für ein künftiges vertieftes und umfassendes DCFTA⁷-Freihandelsabkommen vorbereitet. Damit sollen die nichttarifären Handelshemmnisse Japans abgebaut und generell die politische Zusammenarbeit zwischen EU und Japan gestärkt werden. Japans Interesse an einem Präferenzabkommen hat vor allem nach dem Abkommen mit Korea stark zugenommen, da Korea und Japan in vergleichbaren Ausfuhrsektoren konkurrieren.

Die seit Mai 2009 laufenden CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement)-Verhandlungen mit Kanada sollen, über die gegenwärtigen WTO-Verpflichtungen hinausgehend, die Handels- und Investitionsbeziehungen zwischen der EU und Kanada weiter

5 De Gucht auf der Konferenz: "The Renewed Transatlantic Agenda: Creating Growth for the Future", Brussels, 22 March 2012, Speech/12/220, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/220&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

6 Siehe den Pressebericht zum 14. EU-China Gipfel am 14.02.2012, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/march/tradoc_149233.pdf.

7 Deep and Comprehensive Free Trade Area.

ausbauen. Die Verhandlungen erstrecken sich auf die Themenfelder Warenhandel und Handelserleichterungen, Regulierungszusammenarbeit im Bereich Gesundheits- und Pflanzenschutz und technische Handelshemmnisse, Zollverfahren, Ursprungsregelungen, Dienstleistungsverkehr und Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung beruflicher Qualifikationen, Investitionen, Schutz des geistigen Eigentums, insbesondere im Hinblick auf pharmazeutische Produkte, nachhaltige Entwicklung einschließlich Bestimmungen zu Umwelt, Arbeitnehmerrechten und sozialer Verantwortung von Unternehmen. Die Verhandlungen befinden sich in der Schlussphase und sollen noch 2012 zum Abschluss gelangen. Schwierigkeiten bereiten noch die Felder Ursprungsregeln, Dienstleistungen, Investitionen und Vergabewesen.

Die EU bemüht sich auch um ein Freihandelsabkommen mit den Andenstaaten Bolivien, Kolumbien, Ecuador und Peru, was wegen Uneinigkeit hinsichtlich der Ziele und des Handelsteils des Abkommens im Juni 2008 zunächst nicht gelungen war. Aktuell wurde nunmehr ein gemeinsames Freihandelsabkommen mit Peru und Kolumbien unterzeichnet, ab Herbst 2012 soll das Abkommen dann vorläufig angewendet werden. Eine künftige Teilnahme von Ecuador und Bolivien ist im Vertragstext des Abkommens berücksichtigt.

Noch 2012 in Kraft treten soll das am 18. Mai 2010 unterzeichnete Assoziierungsabkommen mit den Staaten des Zentralamerikanischen Gemeinsamen Marktes Panama, Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras und Nicaragua.

Eine besondere Kategorie an Freihandelsabkommen stellen die so genannte Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) der EU mit den AKP-Staaten dar. Hier ragt das WPA mit den CARIFORUM-Staaten heraus, das seit Ende 2008 vorläufig angewendet wird. Mit den übrigen sechs Regionen bestehen Interims-WPA, die auf den Warenverkehr beschränkt sind; die eigentlichen WPAs sind in Verhandlung oder zumindest in Vorbereitung. Der Abschluss von WPAs mit den afrikanischen und pazifischen Staaten gestaltet sich hier schwieriger, weil die EU Differenzierungen ablehnt, diese Staaten aber höhere Anpassungskosten haben, um die Bedingungen der EU einzuhalten. Interims-WPA bestehen etwa mit der Elfenbeinküste, Kamerun, mit Zentralafrika sowie mit den SADC-Staaten (Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft, dh Botswana, Lesotho, Namibia, Mosambik, Swasiland), mit Eastern South Africa (Komoren, Sambia, Madagaskar, Mauritius, Seychellen, Simbabwe; jedoch nur die letzten vier unterzeichneten es, so dass es seit Mai 2012 angewendet werden kann) ferner mit Papua Neuguinea. Die Interim-WPA gewähren den AKP-Staaten zoll- und quotenfreien Marktzugang zur EU, die sich verpflichteten, während eines Zeitraums von 15 Jahren schrittweise ihre Märkte für Waren aus der EU zu öffnen, mit Ausnahmeregelungen für bestimmte, sensible Produkte. Damit ist die vom WTO-Recht geforderte Gegenseitigkeit grundsätzlich hergestellt.

Die EU beabsichtigt auch Präferenzabkommen zur Herstellung einer vertieften und umfassenden Freihandelszone („Deep and Comprehensive Free Trade Area“, DCFTA) mit den Staaten des Maghreb und des Mittleren Osten, allen voran Ägypten, Marokko, Tunesien, Jordanien, ferner mit der Ukraine, Armenien, Moldawien und Georgien. Bereits begonnen haben die Verhandlungen mit Moldawien, Georgien und der Ukraine. Mit Armenien, Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien sollen die Verhandlungen demnächst gestartet werden.

Im Rahmen ihrer Nachbarschaftspolitik bemüht sich die EU gleichfalls um umfassende Freihandelsabkommen mit den Mittelmeeranrainern. Diese Staaten sollen die dafür nötigen Voraussetzungen schaffen, ihre Sicherheits- und Qualitätsanforderungen an die euro-

päischen Normen anzugleichen und demgemäß ihre Binnenmärkte öffnen. Ein Euro-Med-Abkommen mit Syrien wurde bisher nicht abgeschlossen, sondern Ende 2008 nur paraphiert; infolge der Repressionen gegen die Bevölkerung beschloss die EU 2011, insoweit keine weiteren Schritte zu unternehmen. Mit Libyen starteten die Verhandlungen zu einem Euro-Med-Abkommen im Jahr 2008, wurden infolge des arabischen Frühlings aber unterbrochen.

Die EU hat mit Ghana, Kongo, Kamerun und zuletzt 2011 mit Liberia so genannte Freiwillige Partnerschaftsabkommen über Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor sowie über die Einfuhr von Holzprodukten in die EU abgeschlossen (Voluntary Partnership Agreement on Forest Law Enforcement, Governance and Trade in Timber Products, FLEGT), von denen bisher nur das mit Ghana seit Dezember 2009 in Kraft ist. Diese Abkommen zielen darauf, einen rechtlichen Rahmen für die legale Erzeugung aller mit den EU gehandelten Holzprodukten zu erstellen. Ziel ist die Förderung des Handels mit diesen Produkten. Außerdem dienen diese Abkommen als Grundlage für den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien, so dass die uneingeschränkte Umsetzung des Abkommens erleichtert und gefördert wird und die Rechtsdurchsetzung und Politikgestaltung im Forstsektor verbessert werden. Alle FLEGT-Abkommen enthalten auch Vorschriften zu sozialen Schutzmaßnahmen.

Die EU ist am Internationalen Kakao-Übereinkommen von 2001 beteiligt, das durch das neue Internationale Kakao-Übereinkommen vom 25. Juni 2010 zum 1. Oktober 2012 abgelöst werden sollte; seither ist es aber nur vorläufig in Kraft.

Die EU arbeitet mit den oben erläuterten Maßnahmen und Verhandlungen Schritt für Schritt ihre Prioritätenliste aus dem Global Europe Programm aus dem Jahr 2006 ab, die eine global orientierte EU-Außenhandelspolitik entworfen hatte, und betont seit 2010 in den Verlautbarungen der Kommission stärker die Notwendigkeit einer Wahrung der Gegenseitigkeit im Welthandel und der Sicherung der eigenen handelspolitischen Interessen insbesondere am Marktzugang auf Drittlandsmärkten. Dies stellt indes weniger eine Wende in der Handelspolitik dar, als es scheinen mag, da die frühere Kommissionsrhetorik zur Handelspolitik nicht stets gedeckt war von ihrer praktischen Handelspolitik, die auch zuvor schon vor allem dem Schutz der Interessen der EU diene. Die Kommission hat am 9. November 2010 ihre neue Handelsstrategie „Handel, Wachstum und Weltgeschehen“ vorgelegt.⁸ Diese zeigt auf, dass die EU-Handelsstrategie nicht nur außen- und insbesondere nachbarschafts- und entwicklungspolitischen Zielsetzungen, sondern gerade auch wirtschaftspolitischen Zielen der Hebung der Wettbewerbsfähigkeit, des Wirtschaftswachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen in der EU dienen und sich insbesondere auch einfügen muss in die EU-Gesamtstrategie 2020 „für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, die im Interesse der Wachstumsgenerierung ehrgeizige Ziele in den fünf Bereichen Beschäftigung, Innovation, Bildung, soziale Integration und Klima/Energie bis 2020 verfolgt.⁹ Die Kommission unterstreicht in ihrer neuen Handelsstrategie, dass Partnerschaften mit anderen keine Einbahnstraße sein dürfen, sondern gegenseitigen Interessen zu dienen haben. Diese Forderung wendet sich spezifisch an Schwellenländer, die aufgrund ihrer weitgehenden Entwicklung ihren besonderen Status aufgeben sollen.

8 Mitteilung „Handel, Wachstum und Weltgeschehen – Handelspolitik als Kernbestandteil der EU-Strategie Europa 2020“, KOM(2010) 612.

9 KOM(2010) 2020.

Demgemäß zielt die Kommission auf eine stärkere Öffnung der Drittlandsmärkte und einem Abbau neuer Formen des Protektionismus; die von der Kommission für die EU beanspruchte relative Öffnung der Märkte für Drittlandswaren soll von diesen mit einer ebensolchen Öffnung goutiert werden. Die Mitteilung von 2010 steht in einer grundsätzlichen Kontinuität zu der Neuausrichtung von 2006; der Rat betonte in seiner Stellungnahme, dass die Handelspolitik weiterhin auf den wichtigsten Zielen und Einschätzungen des Global Europe Programms aus 2006 basiert bleibe. Daher bleiben der Abschluss weiterer bilateraler Abkommen, die Betonung von Marktzugangs- und Regulierungsfragen durch bilaterale Adressierung nicht-tarifärer und anderer regulativer Handelshemmnisse und die Abwehr protektionistischer Reaktionen auf die Banken- und Schuldenkrise seit 2008 weiter zentrale Anliegen. Die zentralen wesentlichen Marktzugangshindernisse für die EU-Wirtschaft und die Märkte der wichtigsten Handelspartner der EU, nämlich der BRIC-Staaten, Argentiniens, Japans und der USA, hat die Kommission in ihrem ersten jährlichen Bericht über Handels- und Investitionshindernisse 2011 identifiziert:¹⁰ Vor allem der eingeschränkte Zugang zu den Drittlandbeschaffungs- und den Dienstleistungsmärkten, Probleme im Schutz geistigen Eigentums, die Gefährdung der Rohstoffversorgung, technische Handelsschranken und Beschränkungen von Auslandsinvestitionen werden hier benannt, die nur durch gemeinsame und nachdrückliche Anstrengungen auf jeder Ebene überwunden werden können. In ihrem Bericht 2012 gibt die Kommission Aufschluss über sodann erreichte – beschränkte – Verbesserungen.¹¹

Die Mitteilung der Kommission über ihre neue Handelsstrategie 2010 wurde indessen vom Europäischen Parlament kritisiert.¹² Die Strategie nehme zu wenig Bedacht auf neue Felder und Problembereiche der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, etwa die Versöhnung von Handel und Umwelt- und Klimaschutz. Die reine Wachstumsorientierung wurde genauso gerügt wie die fehlende Analyse und konzeptionelle Antwort auf mittel- und langfristige Entwicklungen im Welthandel durch das Auftreten neuer Akteure. Das Parlament mahnte daher eine wirklich zukunftsorientierte Handelsstrategie an, die künftige Handelsabkommen mit einer langfristigen industriepolitischen Strategie abstimmt. Die Kommission wurde daher aufgefordert, ihre Handelsstrategie bis 2013 zu überarbeiten.

Die Kommission selbst hat 2011 auch noch den Zugang der EU-Industrie zu den Beschaffungsmärkten in Drittstaaten und die Erschließung der Märkte von Schwellenländern wie Russland, Indien und Brasilien für kleine und mittlere Unternehmen aus der EU auf die handelspolitische Agenda gesetzt. Desweiteren hat die Kommission Anfang 2012 ihre Vorstellungen über die Synergien zwischen Handels- und Entwicklungspolitik vorgelegt. In ihrer Mitteilung „Handel, Wachstum und Entwicklung“¹³ widmet sich die Kommission den spezifischen Problemen der am wenigsten entwickelten Länder und stellt konkrete Möglichkeiten dar, durch handelspolitische Maßnahmen die Entwicklungssituation dort zu verbessern, etwa durch Förderung der Direktinvestitionen und der regio-

10 Bericht über Handels- und Investitionshindernisse 2011: Unsere strategisch wichtigen Wirtschaftspartner auf besseren Marktzugang verpflichten: Prioritäre Maßnahmen zur Beseitigung von Handelsschranken, KOM(2011) 114 endg.

11 Bericht über Handels- und Investitionshindernisse 2012, KOM(2012) 70.

12 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27.9.2011 zu einer neuen Handelspolitik im Rahmen der Strategie Europa 2020 (2010/2152(INI)).

13 Mitteilung „Handel, Wachstum und Entwicklung. Eine maßgeschneiderte Handels- und Investitionspolitik für die bedürftigsten Länder“, KOM(2012) 22 endg.

nen wirtschaftlichen Integration und durch eine verbesserte Nutzung der Chancen auf den globalen Märkten. Die EU bekennt sich dazu, ihre Bemühungen stärker auf die am wenigsten entwickelten Staaten zu fokussieren. Demgemäß will sie ab 2013 ihr Allgemeines Präferenzsystem so neu strukturieren,¹⁴ dass sich die Zahl der begünstigten Nationen halbiert und es nur den Bedürftigsten zu gute kommt. In ihrer Mitteilung mahnt die Kommission auch eine größere Verantwortung der großen Schwellenländer für die Gestaltung des multilateralen Handelssystems und die globale Entwicklung an, zumal sie im Vergleich zur EU nur sehr zurückhaltend auf die Interessen der ärmsten Entwicklungsländer eingehen und sich für Handel mit ihnen öffnen. Die Kommission beklagt ein Ungleichgewicht zwischen der wirtschaftlichen Rolle der Schwellenländern und ihrer politischen Verantwortungsbereitschaft. Ihre Politik den Schwellenländern gegenüber richtet die EU daher weniger auf Entwicklung aus als vielmehr auf eine Partnerschaft, die beiderseitige Interessen betont wie auch die gleichmäßige Verteilung der globalen Verantwortung.

2011 wurde von der EU durch die Verordnung 1233/2011¹⁵ der OECD Konsens über Exportkredite mit einer Laufzeit von mindestens zwei Jahren umgesetzt. Diese Regeln sind maßgeblich für die Exportkreditgarantien der Bundesrepublik (Hermes-Bürgschaften).

Auslandsinvestitionsschutz als Teil der Außenwirtschaftspolitik

Der Vertrag von Lissabon erweiterte die ausschließlichen EU-Kompetenzen um den Bereich der ausländischen Direktinvestitionen. Diese Kompetenz erstreckt sich auf alle mit ausländischen Direktinvestitionen zusammenhängenden Regelungsmaterien und umschließt den Schutz der Auslandsinvestitionen der europäischen Wirtschaft in Drittstaaten. Die Übertragung der Kompetenz im Investitionsschutz auf die EU führte zu neuen Überlegungen, mittel- bis langfristig die zahlreichen, über 1100 bilateralen Investitionsschutzabkommen der EU-Mitgliedstaaten mit Drittstaaten durch eigene EU-Investitionsschutzabkommen abzulösen, zumal die WTO-Doha-Runde das Thema Investitionsschutz fallen gelassen hat. Auch wurden die Verhandlungen um Präferenzabkommen teilweise um Aspekte des Investitionsschutzes erweitert, um den Investitionsschutz in den bilateralen Abkommen zu verankern. Investitionsschutzbestimmungen sichern die Nutzung der Marktzugangsmöglichkeiten der EU-Wirtschaft in Drittstaaten ab; Marktzugangsstrategie und Schutz der Direktinvestitionen ergänzen sich auf diese Weise. Nach verbreiteter Meinung kann gerade für den Marktzugang auf die Märkte von Schwellenländern die Auslandsinvestitionstätigkeit wichtiger werden als der Handel selbst.

In ihrer Mitteilung zur zukünftigen Auslandsinvestitionspolitik¹⁶ bekennt sich die Kommission dazu, dass ihre Investitionspolitik sich in die allgemeine Wirtschaftspolitik und in die übrigen Politikfelder einfügen muss. Auch die Auslandsinvestitionspolitik hat dem Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU zu dienen und zur Erreichung des Ziels der Strategie Europa 2020 beizutragen, in der EU ein nachhaltiges Wachstum zu generieren, aber auch ein offenes Investitionsumfeld sicherzustellen. Auch Investitionsschutzabkommen sollen daher Sozial- und Umweltklauseln enthalten. Ziel ist zunächst,

14 Dazu den Verordnungsvorschlag über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen, KOM(2011) 241.

15 ABl. 2011, Nr. L 326/45.

16 Mitteilung „Auf dem Weg zu einer umfassenden europäischen Auslandsinvestitionspolitik“, KOM(2010) 343 endg.

entsprechend der Handelsstrategie „Globales Europa“, mit wichtigen Schwellenländern wie China und Russland und strategisch bedeutsamen Staaten zu verhandeln, die großes Marktpotential aufweisen und einen besseren Schutz der EU-Auslandsinvestitionen benötigen. Multilateralen Initiativen steht die Kommission aufgeschlossen gegenüber. Eine Einheitlichkeit künftiger EU-Investitionsabkommen mit Drittstaaten wird nicht für notwendig oder auch nur wünschenswert erachtet, obschon die Kommission nach eine kohärente, stimmige, transparente und ausgewogene Investitionsschutzpolitik anstrebt.

Kritiker bemängeln, dass die EU nicht nur die Investitionsregelungen anderer, insbesondere der nordamerikanischen Staaten nachahmen soll, sondern vielmehr sicherstellen muss, dass ihre Politik bei künftigen Investitionsschutzabkommen oder einschlägigen Regeln in den Präferenzabkommen den neuesten Stand reflektiert und auch Nachhaltigkeit garantiert. Außerdem hätte die Kommission nicht zum Thema der Übernahme strategisch wichtiger EU-Unternehmen durch Drittstaaten schweigen dürfen.

Die Kommission hat mittlerweile zur Regelung der Zeit bis zur Ablösung der bilateralen nationalen Investitionsschutzabkommen eine Verordnung mit Übergangsregelungen vorgelegt, die sich derzeit noch im Gesetzgebungsverfahren befindet.¹⁷ Nach diesem Entwurf bleiben die von den Mitgliedstaaten abgeschlossenen, der Kommission notifizierten bilateralen Investitionsschutzabkommen weiterhin gültig. Die Kommission kann die Genehmigung aber zurücknehmen, wenn sie eine Verletzung des EU-Rechts oder eine Behinderung ihrer Handels- und Investitionspolitik erkennt. Für diese Prüfung will sich die Kommission fünf Jahre nehmen. Des Weiteren regelt die Verordnung die Voraussetzungen oder Auflagen, unter denen die Kommission eine Änderung eines bestehenden bilateralen Abkommens oder die Aushandlung eines neuen durch die Mitgliedstaaten genehmigt.

Weiterführende Literatur

- Kessie, Edwin: *The Future of the Doha Development Agenda*, in: Terhechte, J. P./Herrmann, C. (Hrsg.), *European Yearbook of International Economic Law*, Springer, Berlin, 2013.
- Krstic, Stanko: *Regulatory Cooperation to Remove Non-tariff Barriers to Trade in Products: Key Challenges and Opportunities for the Canada-EU Comprehensive Trade Agreement*, in: *Legal Issues of Economic Integration* 2012, S. 3-28.
- Tuis, Lucrezia/Brown, Colin M.: *The European Union and Regional Trade Agreements*, in: Terhechte, J. P./Herrmann, C. (Hrsg.), *European Yearbook of International Economic Law*, Springer, Berlin, 2013.
- Steger, Debra: *Institutions for Regulatory Cooperation in „New Generation“ Economic and Trade Agreements*, in: *Legal Issues of Economic Integration* 2012, S. 109-126.

17 Verordnung zur Einführung einer Übergangsregelung für bilaterale Investitionsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern, KOM(2010) 344 endg.

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Nadia Klein / Elfriede Regelsberger

Die mit großen Erwartungen an mehr Sichtbarkeit, Kohärenz und Kontinuität beschlossene Reform der GASP erbringt auch nach drei Jahren Praxis mit dem Lissabon-Vertrag (noch) nicht den erhofften Mehrwert. Ursächlich hierfür sind unterschiedliche Faktoren. Diese haben im Jahr 2011/2012 weniger mit den „Geburtswehen“ zu Beginn der neuen GASP-Epoche zu tun, die insbesondere dadurch gekennzeichnet war, dass die erste Amtsinhaberin der neuen Funktion des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik das ganze Jahr 2010 hindurch damit beschäftigt war, in einem aufreibenden Verhandlungsmarathon zwischen Kommission, Europäischem Parlament und den Mitgliedstaaten die Details ihres Arbeitsstabes in Form des Europäischen Auswärtigen Dienstes und dessen personelle Besetzung festzulegen.¹ Stattdessen rücken gegenwärtig mehr und mehr strukturelle Aspekte in den Vordergrund, die Amtsführung und Selbstverständnis von Catherine Ashton, die Stellung der Hohen Vertreterin und des EAD im institutionellen Dreieck von Rat, Kommission und Europäischem Parlament sowie die Rolle der Mitgliedstaaten betreffen. Bemängelt wird u.a. die abwartende, als zu passiv empfundene und wenig politische Initiative und strategische Ausrichtung zeigende Haltung des neuen „Gesichts“ der GASP.²

Wie groß die Unzufriedenheit ist, lässt sich auch an einem Non-paper von immerhin 12 der 27 Außenminister ablesen, in dem Ende 2011 entsprechende Schritte angemahnt wurden.³ Die von führenden EU-Ländern, darunter Deutschland und Frankreich, getragene Initiative verdeutlicht einmal mehr das dem Kohärenzprinzip⁴ abträgliche Konkurrenzverhältnis von EAD und Europäischer Kommission, wobei insbesondere Letzterer eine betont feindselige Haltung attestiert wird. Implizit zielt diese Kritik selbstverständlich auch auf die Hohe Vertreterin in ihrer Doppelfunktion als Verantwortliche und Vorsitzende des Rates wie als Vizepräsidentin der Europäischen Kommission und Verantwortliche für die Koordination der auswärtigen Beziehungen innerhalb der Behörde. Ashton ihrerseits sieht zu Recht eine deutliche Mitverantwortung der Mitgliedstaaten am fehlenden Profil der GASP und fordert öffentlich mehr politische Unterstützung aus den Hauptstädten.⁵ Dort ist allerdings – quasi flächendeckend – ein abnehmender „kollektiver Appetit“ auf eine gemeinsame europäische Außenpolitik festzustellen,⁶ der nicht zuletzt aus der erhöhten Aufmerksamkeit

1 Siehe hierzu den Beitrag der Verfasserinnen im Jahrbuch 2010. Für eine allgemeine Bestandsaufnahme vgl. u.a. Ulrike Guérot, „Der Wert Europas und seine Grenzen: die EU als außenpolitische Gestaltungsmacht mit Defiziten“, in: *Integration* 2/12, S. 116-122.

2 Vgl. u.a. Gisela Müller- Brandeck-Bocquet in *ZPol* 2/11, S. 318-319.

3 Non-paper on the EEAS from the Foreign Ministers of Belgium, Estonia, Finland, France, Germany, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Poland and Sweden, 8 December 2011, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201203/20120321_nonpaperfms_en.pdf.

4 Simon Duke: *The European External Action Service. Antidote against Incoherence?*, in: *European Foreign Affairs Review* 2012, Vol. 17 Nr. 1, S. 45-68.

5 Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission, 22nd December 2011.

6 Philippe de Schoutheete: *The European Council and the Community Method, Notre Europe Policy Paper* Nr. 56, Paris 2012.

der Regierungen für die Bewältigung der europäischen Schuldenkrise resultiert. Gleichwohl könnten positive Signale von dort die GASP wiederbeleben,⁷ umgekehrt könnte der Zerfall der Eurozone aber auch ein Auseinanderdriften der GASP befördern.

Übersicht zu den GASP-Aktivitäten im Jahr 2011

Rechtsakte (Beschlüsse zu Gemeinsamen Aktionen, Standpunkten usw. inkl. Folgebeschlüsse)	90
Erklärungen im Namen der EU (ohne jene des Europäischen Rates)	83
Stellungnahmen der Hohen Vertreterin Catherine Ashton	318
Stellungnahmen des Sprechers der Hohen Vertreterin	117
Lokale Stellungnahmen (der EU-Länder/EU-Delegationen)	50

Quelle: eigene Berechnung anhand European Union External Action: Stellungnahmen und Erklärungen der Hohen Vertreterin Catherine Ashton (zuletzt überprüft 02.08.12) und EUR-Lex, konsolidierte Rechtsakte in der GASP 2011 (zuletzt geprüft 02.08.12)

GASP-Instrumente und Themenvielfalt

Trotz aller Kritik bleibt die europäische Stimme weder stumm noch wirkungslos. Sie ist so vielfältig wie das internationale Geschehen selbst und umso überzeugender, wenn es gelingt, die verschiedenen Instrumente der Einflussnahme zu bündeln. Die Rechtsakte⁸ sind üblicherweise Ausdruck der regionalen und thematischen Schwerpunktsetzung der EU-Außenpolitik und spiegeln die anspruchsvollsten Beschlüsse der EU-27 in Bezug auf den personellen und finanziellen Mitteleinsatz (ziviles und militärisches Krisenmanagement)⁹ wider. Sie bringen – etwa in Form der Sonderbeauftragten (September 2012 aktuell: 10) – den Willen der Europäer zu operativem Handeln und besonderer Präsenz gegenüber bestimmten Regionen/Ländern zum Ausdruck. Ein weiteres Instrument ist der Katalog restriktiver Maßnahmen, die gegenwärtig vor allem gegenüber Libyen, Iran und Syrien besonders intensiv genutzt werden. Deren ständige Anpassung an die sich verändernde Lage in den betreffenden Ländern erklärt die hohe Anzahl der Rechtsakte im Zeitraum 2011 und im ersten Halbjahr 2012. Schließlich dokumentieren Rechtsakte die Zusammenarbeit der EU mit Drittstaaten, die sich an den Krisenmanagementoperationen beteiligen wollen, wobei 2011/2012 u.a. mit den Vereinigten Staaten, Serbien, Albanien und Montenegro entsprechende Abkommen geschlossen wurden.

Die üblicherweise von den Außenministern anlässlich ihrer Ratstagungen verabschiedeten Erklärungen bringen die gemeinsame Grundauffassung der 27 Mitgliedstaaten zum Ausdruck und werden durch entsprechende Stellungnahmen der Hohen Vertreterin und ihres Sprechers wiederholt, ergänzt und auch um neue Themen erweitert.¹⁰ Die Bandbreite des *acquis politique* reicht von Wohlwollen und Unterstützung für die Unabhängigkeit des Südsudan über die Verurteilung der Gewalt in der Elfenbeinküste bis zur „freudigen Kenntnisnahme“ der Abschaffung der Todesstrafe im amerikanischen Bundesstaat Illinois oder der beständigen Kritik an der Ukraine über die Haftbedingungen von Oppositionsfüh-

7 Stefan Lehne: *The Big Three in EU Foreign Policy*, Carnegie Endowment for International Peace, Brüssel 2012.

8 Details: <http://eur-lex.europa.eu/de/consleg/latest/chap18.htm>.

9 Vgl. hierzu den Beitrag zur GSVP in diesem Band.

10 Zu den Einzelheiten vgl. http://eeas.europa.eu/cfsp/index_en.htm. http://eeas.europa.eu/statements/behalf/index_en.htm#top.

rerin Julia Timoschenko. In sehr detaillierter Weise kommentieren GASP-Verantwortliche die Missachtung von grundlegenden politischen und Bürgerrechten in Drittstaaten (u.a. Einschränkung der Versammlungsfreiheit in der Demokratischen Republik Kongo; Diskriminierung von Menschen aufgrund sexueller Orientierung in Moldawien; Maßnahmen gegen Vertreter der Zivilgesellschaft in Ägypten, Belarus; Kritik an der Behandlung der arabischen Minderheit in Israel¹¹). Dabei wird der Berichterstattung durch die EU-Delegationen und deren Wirken vor Ort eine wichtige Rolle zugeschrieben, die umso wirkungsvoller ist, je mehr die Verantwortlichen innerhalb der EU-Delegation an einem Strang ziehen, anstatt sich abzugrenzen. Eine zentrale Rolle spielt dabei auch die enge Abstimmung mit den Botschaften der Mitgliedstaaten in dem jeweiligen Land.¹²

Die GASP-Politik fußt nach wie vor auf dem Konsensprinzip und so gilt es, auf allen Verhandlungsebenen unterschiedliche nationale Befindlichkeiten auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Dies gestaltet sich erfahrungsgemäß schwierig in der EU-Nahostpolitik, wo u.a. eine gemeinsame Politik zum Antrag der Palästinensischen Autonomiebehörde auf Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen zu bestimmen war. Catherine Ashton wird hierbei eine wichtige Mittlerfunktion zwischen der ablehnenden Haltung Deutschlands, der Niederlande und Italiens einerseits und den traditionell um Frankreich positionierten Befürwortern (darunter auch Spanien, Polen, Belgien und Schweden) andererseits zugeschrieben.¹³ Auch in Bezug auf die im Kreis der 27 umstrittene Heranführung Serbiens an die EU (Anerkennung des Status als Beitrittskandidat)¹⁴ und die damit verknüpfte Vorbedingung einer Einigung im Serbien-Kosovo-Konflikt gilt die Hohe Vertreterin als maßgebliche Verhandlungsführerin. Auf Unverständnis und Kritik stieß hingegen ihr bereits mehrfaches Fernbleiben von den Treffen des Südostasiatischen Staatenverbands (Asean) mit seinen wichtigsten Partnern im Rahmen des so genannten Regionalforums. 2012 nahm Ashton hingegen an diesem teil. Bereits im April 2012 hatte die EU ferner mit ihrem Beitritt zum Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit in Südostasien¹⁵ die Bedeutung dieser Region unterstrichen.

Übersicht zu den GASP-Aktivitäten im Jahr 2012 (Januar bis einschließlich Juni)

Rechtsakte (Beschlüsse zu Gemeinsamen Aktionen, Standpunkten usw. inkl. Änderungen)	37
Erklärungen im Namen der EU (ohne jene des Europäischen Rates)	36
Stellungnahmen der Hohen Vertreterin Catherine Ashton	178
Stellungnahmen des Sprechers der Hohen Vertreterin	102
Lokale Stellungnahmen (der EU-Länder/EU-Delegationen)	47

Quelle: eigene Berechnung anhand European Union External Action: Stellungnahmen und Erklärungen der Hohen Vertreterin Catherine Ashton (zuletzt überprüft 08.08.12) und EUR-Lex, konsolidierte Rechtsakte in der GASP 2011 (zuletzt geprüft 08.08.12)

- 11 Zu diesem, in der EU-Politik gegenüber Israel bisher kaum thematisierten Problemfeld vgl.: Nathalie Tocci / Benedetta Voltolini: Eyes wide Shut: The European Union and the Arab Minority in Israel, in: European Foreign Affairs Review 4/2011, S. 521-538.
- 12 Als ein positives Beispiel wird die Kooperation von EAD, EU-Delegation und Mitgliedstaaten in Jemen 2011/2012 angeführt. Burke 2012, S. 5.
- 13 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 05.09.2011 und 29.09.2011.
- 14 Vgl. hierzu die Berichterstattung im Vorfeld des Europäischen Rates. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 03.12.2011.
- 15 Beschluss 2012/308 GASP ABl. L 154 vom 15.06.2012.

Die GASP in Aktion – Sanktionen und Langfriststrategien

Besonders wirksam agiert die EU üblicherweise dann, wenn ein weitgehend kohärentes Gesamtpaket an Maßnahmen erreicht wird.¹⁶ Als erfolgversprechend gilt dies derzeit dort, wo politisches Misserfolg der Europäer über das Verhalten anderer Regierungen mit für die jeweiligen Regime nachteiligen wirtschaftlichen und/oder diplomatischen Folgen in Form von Sanktionen¹⁷ gekoppelt wird. Anders als früher, wo sich die EU-Länder untereinander schwer taten, eine gemeinsame Linie zu definieren, weil man die eigenen ökonomischen Interessen gewahrt sehen wollte, besteht heute sehr viel mehr und grundsätzlich Einigkeit über den Einsatz des Instruments als Ausdruck einer gemeinsamen europäischen Politik.¹⁸ Dies schließt jedoch nicht aus, dass es im Einzelfall zu langwierigen EU-internen Beratungen kommen kann, bis ein für alle 27 Länder akzeptables Ergebnis erreicht ist.¹⁹ Wie wirksam der Einsatz von Sanktionen das Verhalten der Adressaten ändert oder ob dieser erfolglos bleibt, ist allerdings eine andere Frage. Hier hat die EU sehr unterschiedliche Erfahrungen gesammelt und es wäre wohl zu eindimensional, etwa die heute politisch angespanntere Lage in Burma/Myanmar²⁰ hauptsächlich auf die EU-Politik zurückzuführen. Trotz diverser Sanktionsrunden, die üblicherweise von einem Waffenembargo über Einreiseverbote für Politiker und deren Umfeld/ Familie, Kontensperrungen und gezielte Einschränkungen des Handels reichen, konnte die EU bisher hingegen weder das Assad-Regime in Syrien noch Diktator Lukaschenko in Belarus zum Einlenken bewegen. Demgegenüber betont man in Brüssel den Wert des Ölembargos gegenüber Iran und misst dies an entsprechenden Forderungen der iranischen Seite nach Aufhebung der Sanktionen während der Atomgespräche mit dem Westen.²¹ Hier wie auch in der Debatte über Syrien wird der Hohen Vertreterin eine erfolgreiche Arbeit bescheinigt.²²

Mitte 2012 hat die EU auf höchster politischer Ebene ihr universelles und bereits seit Jahren die GASP bestimmendes Eintreten für die Menschenrechte²³ erneut bekräftigt. Die Staats- und Regierungschefs begrüßen dabei die Vorarbeiten des Rates²⁴ für einen strategischen Rahmen, der die Achtung der Menschenrechte zum Mittelpunkt der gesamten auswärtigen Beziehungen der EU erklärt.²⁵ Als wichtigste Anliegen werden darin definiert: Abschaffung der Todesstrafe, Kampf gegen die Anwendung von Folter, Schutz für Menschenrechtsaktivisten und Kinder in kriegerischen Auseinandersetzungen, Schutz für Frauen und Mädchen. Besondere Bedeutung wird den Menschenrechtsdialogen mit derzeit 40 Drittstaaten zugemessen

16 Anders mag es sich bei spezifischen Themen verhalten, die im Rahmen internationaler Verhandlungen diskutiert werden. Als Beispiel wird das Nichtverbreitungsregime im Rahmen der Vereinten Nationen angeführt. Hier sei sogar ein nur begrenzter gemeinsamer EU-Standpunkt nicht von Nachteil. Im Gegenteil könnten EU-Länder mit ihren im Detail abweichenden Meinungen vermittelnd als „Brückenbauer“ für andere Drittstaaten wirken. Megan Dee: *Standing together or Doing the Split? Evaluating European Union Performance in the Nuclear Non-proliferation Treaty Review Negotiations*, in: *European Foreign Affairs Review* 2/2012, S. 189-211.

17 Zu den Sanktionsbeschlüssen der EU im Detail siehe: <http://eur-lex.europa.eu/de/consleg/latest/chap18.htm>.

18 Nikolas Busse: *Sanfte Eskalation*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22.06.2012.

19 So etwa im Fall der Sanktionen gegen Iran. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 15.11. und 23.11.2011.

20 Vgl. die jahrelange Sanktionspolitik, die zu Beginn 2012 gelockert und um politische Kontakte mit der aus dem Hausarrest entlassenen Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi, und der Eröffnung einer EU-Delegation ergänzt wurde. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24.01.2012.

21 Nikolas Busse: *Sanfte Eskalation*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22.06.2012

22 Burke 2012, S.3. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 07.03.2012.

23 Details zur EU-Menschenrechtspolitik enthalten die entsprechenden Jahresberichte. Dok. 9238/12.

24 Schlussfolgerungen des Rates vom 25.06.2012. Press Release Dok. 11737/12.

25 Council of the European Union: *EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy* vom 25.06.2012. Dok. 11855/12 und Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28/29.06.2012.

sowie einem Netzwerk von heute bereits in mehr als einhundert EU-Delegationen angesiedelten Menschenrechtsspezialisten. Neben einem bis Ende 2014 konzipierten Aktionsplan erhofft sich die EU mit der Ernennung eines Sonderbeauftragten für Menschenrechte einen Mehrwert für ihr Ziel einer kohärenten, wirksamen und sichtbaren europäischen Außenpolitik. Der frühere griechische Außenminister und ehemalige Vizepräsident des Europäischen Parlaments, Lambrinidis, wurde von Ashton für diese anspruchsvolle Aufgabe bis 30. Juni 2014 vorgeschlagen und vom Rat für die Amtsperiode bis zum 30. Juni 2014 eingesetzt. Sein Mandat gilt als bewusst flexibel und breit angelegt. Man wird sehen, ob er im engeren Geflecht von EAD, Hoher Vertreterin und den anderen Sonderbeauftragten seinen Platz findet und wie er in weiteren Zirkeln, die sich für die Menschenrechte engagieren – Europäisches Parlament, Zivilgesellschaft – behaupten und die dort wie auch bei den Betroffenen genährten Erwartungen erfüllen wird.

Institutionelle Trends

Im Jahr 2011 haben die politischen Entwicklungen in Nordafrika und am Horn von Afrika auch zu institutionellen Neuerungen auf EU-Ebene geführt: Nach der Einrichtung eines EU-Sonderbeauftragten für den südlichen Mittelmeerraum am 18. Juli 2011²⁶ ernannte der Rat der EU am 8. Dezember 2011 erstmalig einen EU-Sonderbeauftragten für das Horn von Afrika²⁷. Letztgenannter soll vor allem die verschiedenen sicherheits- und entwicklungs-politischen Aktivitäten der EU in Somalia und der Region unterstützen, darunter mehrere zivile und militärische Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Zur Unterstützung von drei der dortigen GSVP-Missionen – die militärische Operation EUNAVFOR ATALANTA (seit 2008), die militärische Trainingsmission EUTM Somalia (seit 2010; ausgeführt in Uganda) und die zivile Trainingsmission EUCAP Nestor (seit 2012) zum Ausbau der maritimen Fähigkeiten von acht Ländern am Horn von Afrika und im westindischen Ozean²⁸ – aktivierte der Rat der EU am 23. März 2012 zudem erstmals das EU-Operationszentrum.²⁹ Das Zentrum, dessen Kern von vier Soldaten im aktivierte Zustand auf über 100 Mitarbeiter aufgestockt werden kann, ist seit Januar 2007 Teil der EU-Krisenmanagementstrukturen. Je nach Auftrag soll es GSVP-Missionen planen und leiten und dabei insbesondere Synergien zwischen militärischen und zivilen Maßnahmen schaffen. Ursprünglich als mögliche Alternative zu den fünf designierten EU-Hauptquartieren auf nationaler Ebene³⁰ konzipiert, wird das Zentrum bei seiner ersten Aktivierung nur in unterstützender Funktion und ohne eigene Führungsaufgaben tätig. Die derzeit 16 Mitarbeiter unter der Leitung des niederländischen Kapitäns zur See Ad van der Linde sollen unter

26 Siehe den Beitrag der Autorinnen im Jahrbuch 2011, S. 264.

27 Ratsbeschluss Nr. 2011/819/GASP vom 8. Dezember 2011 zur Ernennung eines Sonderbeauftragten der Europäischen Union für das Horn von Afrika, Amtsblatt der Europäischen Union L 327/62-65, 09.12.2011. Hans-Georg Ehrhart/ Kerstin Petretto: The EU, the Somalia Challenge, and Counter-piracy: Towards a Comprehensive Approach? in: *European Foreign Affairs Review* 2/2012, S. 261-283.

28 Eine Übersicht über laufende, geplante und abgeschlossene GSVP-Missionen bietet die Webseite des Rates der EU: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations>.

29 Rat der EU: Mitteilung an die Presse, 3157. Tagung des Rates, Brüssel, den 22. und 23. März 2012, Dok. 7849/12, S. 18.

30 Designierte operative EU-Hauptquartiere befinden sich derzeit in fünf EU-Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien). Zudem kann die EU im Rahmen des „Berlin-Plus“-Abkommens auch auf das NATO-Hauptquartier SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe) zurückzugreifen.

anderem – zusammen mit dem EU-Sonderbeauftragten – die Koordination zwischen den drei oben genannten GSVP-Missionen am Horn von Afrika erleichtern.³¹

Aus institutioneller Perspektive ist der Berichtszeitraum insgesamt geprägt durch die Konsolidierung und erste Bewertung der neuen außenpolitischen Strukturen des Lissabonner Vertrags. Dabei wurde insbesondere der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) durch die Hohe Vertreterin Catherine Ashton seit Dezember 2010 vielfach kritisiert. So wurde Ashton vorgeworfen, den EAD in Budget- und Zuständigkeitsfragen der Europäischen Kommission weitgehend unterzuordnen.³² Die Kritik gipfelte in dem eingangs bereits erwähnten vertraulichen Brief vom 8. Dezember 2011 von 12 EU-Außenministern, darunter Deutschland, Frankreich, Italien, Polen und Schweden. Die Außenminister betonten darin, dass es in Ashtons Verantwortung liege, die angespannten Beziehungen zwischen dem EAD und der Kommission, deren Vize-Präsidentin sie ist, effizienter zu gestalten. Des Weiteren mahnt der Brief eine stärkere Prioritätensetzung durch Ashton und eine entsprechend gezieltere Vorbereitung der Ratstreffen der Außenminister an.³³

Einige Antworten auf diese Kritik hat die Hohe Vertreterin in ihrem Bericht zum Entwicklungsstand des Europäischen Auswärtigen Dienstes vom 22. Dezember 2011 gegeben.³⁴ Dieser Bericht ist der erste von zwei Berichten zum Aufbau des EAD, die bereits im Ratsbeschluss von Juli 2010 zur Gründung des EAD vorgesehen sind.³⁵ Auffällig ist die defensive Grundhaltung des 16-seitigen Berichts. So weist Ashton gleich zu Anfang auf die aus ihrer Sicht besonders schwierige politische und ökonomische Lage bei der Einrichtung des Dienstes hin: Die weltweite Wirtschaftskrise und die Umbrüche durch den Arabischen Frühling seien „hardly the ideal backdrop for the launch of a new service for the external relations of the Union“³⁶. Auf ihre Rolle als Vorsitzende des Außenministerrates – eine der zentralen Neuerungen des Lissabonner Vertrags – geht Ashton kaum näher ein. Die im Brief der 12 EU-Außenminister geäußerte Kritik an der kurzfristigen Planung und Vorbereitung der Ratstreffen greift sie zumindest indirekt auf. So erklärt sie, dass im Bereich der GASP „die Betonung zunehmend auf der langfristigen strategischen Planung“³⁷ liegen soll, und nennt als oberste künftige Priorität „die Konsolidierung der Fähigkeit, politische Inhalte durchzusetzen, wobei die von der Hohen Vertreterin festgelegten Schwerpunktbereiche im Vordergrund stehen“³⁸ sollen.

Ausführlich behandelt der Bericht vor allem zwei institutionelle Fragen: erstens die Zusammenarbeit des EAD mit der Kommission (in Brüssel und in den EU-Delegationen)

31 Informationen basierend auf „Factsheet: The Activation of the EU Operations Centre“, 22.05.2012, http://www.consilium.europa.eu/media/1634515/factsheet_opscentre_22_may_12.pdf.

32 Siehe Edward Burke: Europe's External Action Service: Ten steps towards a credible EU foreign policy, Policy Brief, Juli 2012, Centre for European Reform, London. Siehe auch Jolyon Howorth: The 'new Faces' of Lisbon: Assessing the Performance of Catherine Ashton and Herman von Rompuy on the Global Stage, in: European Foreign Affairs Review, Jg. 16, Nr. 3/2011, S. 303-323.

33 Zum Brief der 12 Außenminister vgl. Toby Vogel: Ashton on defensive over EU's diplomatic service, in: European Voice, 05.01.2012.

34 Europäischer Auswärtiger Dienst: Bericht der Hohen Vertreterin zur Vorlage an das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission vom 22. Dezember 2011, Dok. PROC HR(2011) 018, http://eeas.europa.eu/top_stories/2011/eeas_report_2011_all_languages/proc_hr%282011%29_018_rapport_ashton_2011_eeas_de.pdf.

35 Der erste Bericht („report“) sollte bis Ende 2011, die zweite Überprüfung („review“) bis Mitte 2013 verfasst werden. Vgl. Art. 13(2) und (3), Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Dok. (2010/427/EU), ABl. EU, L 201/30-40, 3.8.2010.

36 European External Action Service: Report by the High Representative, 2011, Punkt 3.

37 Ebd., Punkt 12.

38 Ebd., 2011, Punkt 38.

und zweitens die Strukturen zur Krisenreaktion im EAD. Die Zusammenarbeit mit Kommissionsdienststellen hat sich in vielen Bereichen des Auswärtigen Handelns der EU als spannungsgeladen erwiesen. Anhaltende Grabenkämpfe um Zuständigkeiten, mangelnde Kommunikation und schwerfällige Abstimmungsprozesse zwischen den beiden Akteuren – und auch zwischen verschiedenen Feldern der EU-Außenpolitik – sind die Folge.³⁹ Auf diese Konflikte und die daraus resultierenden Schwächen im außenpolitischen Handeln der EU verweist Ashtons Bericht vergleichsweise deutlich zum Beispiel mit Bezug auf den 2010 geschaffenen „Dienst für außenpolitische Instrumente“, dem die Durchführung des GASP-Haushalts und der kurzfristigen Maßnahmen im Rahmen des Stabilitätsinstruments obliegt.⁴⁰ Besagter Dienst ist zwar seit Sommer 2012 im Hauptsitz des Europäischen Auswärtigen Dienstes angesiedelt, stellt aber eine Abteilung der Kommission dar, die der Hohen Vertreterin als Vizepräsidentin der Kommission direkt unterstellt ist. So erscheint der Dienst für außenpolitische Instrumente („Foreign Policy Instruments Service (FPIS)“) auf der Übersichtsgraphik des EAD, ist dort jedoch ausdrücklich als Dienststelle der Kommission gekennzeichnet.⁴¹ In Ashtons Bericht wird die Zusammenarbeit zwischen dem Dienst und betreffenden EAD-Stellen als „zufriedenstellend“ bewertet, allerdings sei „die Sicherstellung einer ausreichenden Flexibilität und Reaktionsfähigkeit bei der Durchführung von Notmaßnahmen in Krisensituationen aufgrund der [finanzpolitischen] Zwänge schwierig“⁴². Detaillierte Regelungen zum Vorschlag, zur Ausarbeitung, zur Auswahl und zur finanziellen Abwicklung von GASP-Projekten wurden im Januar 2012 in einem internen „inter-service agreement“ zwischen der Kommission und dem EAD festgehalten. In der Praxis dominiert laut Kennern des Papiers die Kommission diesen insgesamt recht schwerfälligen Prozess.⁴³ Wie unter den gegebenen Umständen die Reaktionsfähigkeit in Krisensituationen, das heißt die Bereitstellung von relevanten Projektgeldern, beschleunigt werden könnte, lässt Ashtons Bericht offen. Dieses Beispiel verweist auf die grundsätzliche Schwierigkeit, auf der Grundlage der teilweise vage gehaltenen Bestimmungen des Lissabonner Vertrags kohärentes und koordiniertes außenpolitisches Handeln der beteiligten EU-Akteure sicherzustellen. Beobachter erwarten daher ein wachsendes „Netz“⁴⁴ an inter-institutionellen Vereinbarungen, die Abstimmungs- und Entscheidungsverfahren zwischen dem Europäischen Auswärtigen Dienst und anderen EU-Institutionen, insbesondere der EU-Kommission, regeln sollen.

Die mit dem Lissabonner Vertrag neu strukturierten EU-Delegationen sollen dabei helfen, die Außen- und Sicherheitspolitik der EU zu planen und auszuführen. So können insbesondere die aufgestockten politischen Abteilungen der früheren Kommissionsdelegationen dazu dienen, GASP-relevante Lageanalysen zu erstellen, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit lokalen EU-Sonderbeauftragten und Missionsleitern der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Zusammenführung der außenpolitischen Expertise vor

39 Siehe Edward Burke: *Europe's External Action Service*, S. 4-6.

40 Siehe *European External Action Service: Report by the High Representative*, 2011, Punkt 15. Der Kommissionsbeschluss zur Schaffung des Dienstes für außenpolitische Instrumente erfolgte am 27.10.2010, siehe Europäische Kommission: *Minutes of the 1934th meeting of the Commission held in Brussels (Berlaymont) on Wednesday, 27 October 2010 (morning)*, Dok. PV(2010)1934 final, Brüssel, 18.11.2010, S. 17.

41 Eine immer wieder aktualisierte Übersichtsgraphik zur Organisationsstruktur des EAD findet sich auf seiner Website: http://www.eeas.europa.eu/background/organisation/index_de.htm.

42 *European External Action Service: Report by the High Representative*, 2011, Punkt 15.

43 Siehe Andrew Rettman: *Commission still pulls the strings on EU foreign policy*, in: *EUobserver*, 6.2.2012, <http://euobserver.com/institutional/115145>.

44 Simon Duke, *The European External Action Service*, S. 53.

Ort sowie der Informationsfluss zurück in die Brüsseler Zentrale werden jedoch teilweise durch strukturelle Faktoren behindert: Zum einen weist der Ashton-Bericht darauf hin, dass viele Delegationen den Übergang zum Lissabon-Format ohne zusätzliche Ressourcen bewerkstelligen mussten. In „mehr als 20 Delegationen“⁴⁵ gab es demnach Ende 2011 keine politische Abteilung und nur einen höherrangigen („AD“) Beamten aus dem EAD in der Funktion des Delegationsleiters. Dieser sei häufig mit Verwaltungsaufgaben überlastet, da das Kommissionspersonal in den Delegationen nicht in die Verwaltung des EAD-Budgets eingebunden ist.⁴⁶ Zum anderen sah sich Ashton veranlasst, die Notwendigkeit zu unterstreichen, dass Kopien aller Weisungen, die Delegationsmitarbeiter direkt aus der Kommission erhalten,⁴⁷ auch an den jeweiligen Delegationsleiter und die zuständigen Länderreferate im EAD gehen müssen.⁴⁸ Der Umstand, dass die Relevanz eines umfassenden Informationsflusses zwischen allen am Auswärtigen Handeln der EU beteiligten Stellen im EAD und in der Kommission in Ashtons Bericht besonders betont werden muss, lässt Rückschlüsse auf anhaltende Reibungsverluste durch Rivalitäten der beiden Institutionen zu. Grundsätzlich stehen der EAD und seine Delegationen vor der weithin anerkannten Herausforderung, die unterschiedlichen Fachkenntnisse und Arbeitskulturen seiner Mitarbeiter zusammenzuführen. Während zum Beispiel Kommissionsbeamte häufig über langjährige Erfahrung in der Verwaltung von Kooperationsprogrammen mit Drittstaaten verfügen, sind nationale Diplomaten besonders darin geschult, intern über außen- und sicherheitspolitische Themen zu berichten und nach außen entsprechende Verhandlungen zu führen. Einem EU-Beamten werden die letztgenannten Fähigkeiten in der Regel (zunächst) fehlen.⁴⁹

Die zweite institutionelle Frage, die der Ashton-Bericht ausführlich behandelt, betrifft die Strukturen des zivil-militärischen Krisenmanagements, die mit dem Lissabonner Vertrag vom Generalsekretariat des Rates der EU in den EAD überführt wurden und direkt der Hohen Vertreterin unterstehen: die Direktion Krisenmanagement und Planung (Civilian-Military Strategic Planning Directorate – CMPD), der Stab für die Planung und Durchführung ziviler Operationen (Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC) und der EU-Militärstab.⁵⁰ Zudem wurde im Dezember 2010 innerhalb des EAD die neue Abteilung „Krisenreaktion und Einsatzkoordination“ geschaffen⁵¹ – ohne das (hierarchische) Verhältnis zu den bestehenden Krisenmanagementstrukturen im EAD formal festzulegen.⁵² Ebenfalls neu geschaffen wurde im Juli 2011 ein rund um die Uhr besetztes EU-Lagezentrum („Situation Room“), das dem Generaldirektor für Krisenreaktion untersteht und für die Überwachung von Krisenherden weltweit zuständig ist. Das bisherige EU-Lagezentrum („Situation Centre“) wurde in „EU Nachrichten Analyse Zentrum“ („INTCEN – EU Intelligence Analysis Centre“) umbenannt und soll nun vor allem vertiefte Analysen zu Krisen-

45 European External Action Service: Report by the High Representative, 2011, Punkt 16.

46 Siehe European External Action Service: Report by the High Representative, 2011, Punkt 35.

47 In bestimmten auswärtigen Politikfeldern wie der Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik hat die Kommission gegenüber zuständigen Delegationsmitarbeitern eine Weisungsbefugnis. Siehe Art. 5(3) des Ratsbeschlusses vom 26. Juli 2010 über die Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Dok. 2010/427/EU, ABI. L 201/30-40.

48 Siehe European External Action Service: Report by the High Representative, 2011, Punkt 18.

49 Siehe hierzu Michele Comelli und Raffaello Matarazzo, *Rehashed Commission Delegations or Real Embassies? EU Delegations Post-Lisbon*, IAI Working Papers 11/23, Juli 2011, S. 5.

50 Siehe den Beitrag der Autorinnen im Jahrbuch 2010, S. 255.

51 Siehe den Beitrag der Autorinnen im Jahrbuch 2011, S. 267.

52 Siehe Rosa Balfour, Alyson Baines und Megan Kenna: *The European External Action Service at work. How to improve EU foreign policy*, EPC Issue Paper No. 67, January 2012, European Policy Centre, Brüssel, S. 7.

ländern und -regionen liefern.⁵³ Viele Beobachter kritisieren, dass die Krisenmanagementgremien innerhalb des EAD – wie auch schon vor Lissabonner Vertrag innerhalb des Generalsekretariats des Rates der EU – eine Sonderstellung einnehmen und zum Beispiel organisatorisch von den jeweiligen Länderreferaten getrennt sind.⁵⁴ Im Einzelfall zu klären ist zudem das Verhältnis zwischen relevanten EAD-Stellen und der EU-Kommissarin für „Internationale Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Krisenreaktion“, Kristalina Georgieva, die allein für das Jahr 2012 über ein Budget in Höhe von 640 Millionen Euro verfügt.⁵⁵

Um die Koordinierung dieser Akteursfülle und damit die Handlungsfähigkeit der EU als Krisenmanager zu verbessern, hat die Hohe Vertreterin 2011 ein übergeordnetes Gremium für Krisenbewältigung („Crisis Management Board“) geschaffen. Das Gremium, dem Ashton oder alternativ der Exekutiv-Generalsekretär des EAD, Pierre Vimont, vorsitzt, soll die EU-Maßnahmen in den Bereichen Krisenprävention, -vorsorge und -reaktion koordinieren. Für einzelne Krisen kann das Gremium so genannte „Krisenplattformen“ („Crisis Platforms“) einrichten, in denen alle zuständigen EAD-Dienste sowie die relevanten Dienststellen der Kommission und des Ratssekretariats zusammengebracht werden.⁵⁶ Im Fall der Libyen-Krise wurden die EU-Maßnahmen beispielsweise von März bis Oktober 2011 im Rahmen einer entsprechenden Krisenplattform abgestimmt. Laut Beteiligten und Beobachtern hat sich der neue Koordinierungsmechanismus in diesem Fall insgesamt bewährt. Gleichzeitig traten auch in der Libyen-Krise Abstimmungsprobleme zwischen den verschiedenen Akteuren aufgrund nicht eindeutig geklärter institutioneller Zuständigkeiten auf.⁵⁷ Um die Situation grundlegend zu verbessern, werden die Verfahren in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik derzeit überarbeitet; bis Ende 2012 erwartet der Rat der EU erste Reformvorschläge.⁵⁸

Ausblick

Während die Hohe Vertreterin abwartend-defensiv die aktuell schwierigen Rahmenbedingungen für die GASP nur beklagt, aber keine umfassende Handlungsstrategie entwickelt, will ein Kreis von mittlerweile 11 Außenministern⁵⁹ die gegenwärtige Krise als „Weckruf“ betrachten und gemeinsam Anstrengungen unternehmen, um die EU als „globalen Spieler“ besser zu platzieren. Die von Außenminister Westerwelle 2012 initiierte „Zukunftsgruppe“ sieht Handlungsbedarf u.a. bei einer Stärkung des EAD, einer „Dynamisierung“ der GSVP einschließlich stärkerer zivil-militärischer Führungsfähigkeiten des EAD und Fortschritte bei

53 Einen guten Überblick über die Frühwarnsysteme der EU und die beteiligten Akteure bietet Terry Beswick: EU Early Warning and Early Response Capacity for Conflict Prevention in the Post-Lisbon Era, Initiative for Peacebuilding, Januar 2012, www.ifp-ew.eu/pdf/2012011IfPEWEUEWERPostLisbon.pdf, S. 7-8. Nota bene: Zum Zeitpunkt der Fertigstellung von Beswicks Text war die Umbenennung von „Situation Centre“ in „Intelligence Analysis Centre“ noch nicht erfolgt.

54 Vgl. Eva Gross und Alessandro Rotta, The EEAS and the Western Balkans, IAI Working Papers 11/15, Juni 2011, S. 5.

55 Europäische Kommission: Hilfe in akuten Notfällen und bei lang andauernden Krisen – geplante Verwendung der humanitären Hilfe der Europäischen Kommission im Jahr 2012, Pressemitteilung IP/11/1559, 16.12.2011.

56 Siehe European External Action Service: Report by the High Representative, 2011, Punkt 5.

57 Siehe Nicole König: Libya: A wakeup call for CSDP?, TEPSA Brief, 15.3.2012, <http://www.tepsa.eu/tepsa-brief-libya-a-wakeup-call-for-csdp>, S. 3.

58 Rat der EU: Council conclusions on common security and defence policy, 3183rd Foreign Affairs Council meeting, Pressemitteilung, Brüssel, 23. Juli 2012, Punkt 3.

59 Beteiligt sind die Außenminister von Belgien, Dänemark, Deutschland, Italien, Luxemburg, Österreich, den Niederlanden, Polen, Portugal und Spanien sowie in der zweiten Phase auch der französische Außenminister.

der Rüstungspolitik sowie das bekannte, seit jeher jedoch stark umstrittene Fernziel häufigerer Mehrheitsentscheidungen in der GASP.⁶⁰ Ob die Initiative mehr bewirkt als den schwindenden Einfluss der Außenminister auf europäischer und fallweise nationaler Ebene zu artikulieren,⁶¹ bleibt abzuwarten. Bisher wirkten Triebkräfte in der GASP besonders stark und erfolgreich, wenn sie von den großen (drei) EU-Ländern ausgingen. In der Zukunftsgruppe fehlte Frankreich zunächst, schloss sich dann aber der Gruppe an, während Großbritannien an einer Mitwirkung nicht interessiert ist. Inwieweit Impulse aus dem Europäischen Rat und von seinem Präsidenten die Debatte beleben werden, wird sich 2012/2013 zeigen. Zumindest gibt es auch dort die Ankündigung, 2013 intensiver über die Rolle der EU in der Welt und insbesondere zu den wichtigsten strategischen Partnern, aber auch über die Zeit „nach dem arabischen Frühling“ nachzudenken und bis 2014 Prioritäten zu definieren.⁶²

Aus institutioneller Sicht ist vor allem der Vorschlag der Zukunftsgruppe bemerkenswert, die Verantwortlichkeiten für alle Kernbereiche des Auswärtigen Handelns in die Hände der Hohen Vertreterin zu legen. Auf den ersten Blick könnte damit die Kohärenz der EU-Außenpolitik erhöht und institutionelle Rivalitäten zwischen der Hohen Vertreterin auf der einen Seite, und den Kommissaren mit außenpolitischem Portfolio (insbesondere Europäische Nachbarschaftspolitik und Entwicklungspolitik) entschärft werden. Die Frage der praktischen Umsetzung dieses weitreichenden Reformvorschlages ist damit aber noch nicht beantwortet. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt erscheint vielen Kommentatoren Ashtons Aufgabenspektrum als so umfassend, dass es mittelfristig nur mit der Hilfe von Stellvertretern zu bewältigen sei. Die Übernahme großer neuer Aufgabenbereiche würde den Bedarf an Arbeitsteilung und an der Delegation von Aufgaben weiter erhöhen. In der Praxis bedeutet dies, dass die Kohärenz des EU-Außenhandelns auch dann – mehr oder weniger mühevoll – sichergestellt werden muss, wenn – auf dem Papier – ein und dieselbe Person für den gesamten Politikbereich verantwortlich ist.

Weiterführende Literatur

- Rosa Balfour/Alyson Bailes/Megan Kenna: The European External Action Service at work. How to improve EU foreign policy, EPC Issue Paper No. 67, January 2012, European Policy Centre, Brüssel.
- Burke, Edward: Europe's External Action Service: Ten steps towards a credible EU foreign policy, Policy Brief, Juli 2012, Centre for European Reform, London.
- Duke, Simon: The European External Action Service. Antidote against Incoherence?, in: European Foreign Affairs Review 2012, Vol. 17 Nr. 1, S. 45-68.
- Hill, Christopher: The big three and the High Representative: dilemmas of leadership inside and outside the EU, in: Blavoukos, Spyro und Bourantonis, Dimitris (Hrsg.): The EU presence in International Organisations, Milton Park 2011, S. 78-95.
- Howorth, Joylon: The ‚New Faces‘ of Lisbon: Assessing the Performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the Global Stage, in: European Foreign Affairs Review 2011, Vol. 16, Nr. 3, S. 303-323.
- Lehne, Stefan: More Action, Better Service. How to Strengthen the European External Action Service, Carnegie Endowment for International Peace, Brüssel 2011.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela: Die EU-Außen- und Sicherheitspolitik nach Lissabon, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft/Journal of Political Science, Vol. 21, Nr. 2, 2011, S. 313-326.
- Regelsberger, Elfriede/Kugelmann, Dieter: Art. 23-46 EUV, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.): EUV/AEUV 2. Aufl., München 2012.

60 Vgl. den Zwischenbericht der Außenministergruppe zur Zukunft Europas. Erklärung des Vorsitzes – Zwischenbericht vom 15.06.2012 sowie deren Endbericht vom 17.09.2012.

61 So eine Interpretation anlässlich der Westerwelle-Initiative während eines Treffens der EU-Außenminister in Dänemark. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.03.2011.

62 Vgl. das dem Europäischen Rat im Juni 2012 vorgelegte Arbeitsprogramm seines Präsidenten. Dok. PRPCE 115.

Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Daniel Göler / Alexandra Jonas

Mitte 2012 steht die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach wie vor im Lichte der Finanz- und Wirtschaftskrise und ist geprägt von einer zunehmenden Ernüchterung, die mancherorts bereits die Frage nach ihrer grundsätzlichen Existenzberechtigung aufkeimen lässt.¹ Die ehemals mit „Lichtgeschwindigkeit“ sowie einer gewissen Leidenschaft vorangetriebene GSVP wird zunehmend ganz pragmatisch als Instrument zur Rüstungskooperation und als Forum für die gemeinschaftliche Entwicklung militärischer Fähigkeiten wahrgenommen. Gezeichnet durch den im Herbst 2011 beendeten multinationalen Militäreinsatz in Libyen, der die mangelnde militärische Handlungsfähigkeit der EU offenlegte, standen im Berichtszeitraum insbesondere die Themen Pooling und Sharing sowie institutionelle Reformen wie etwa die Frage des Aufbaus einer stehenden zivil-militärischen Planungs- und Führungsfähigkeit der EU im Fokus der GSVP. Vorstöße, die strategischen Grundlagen der GSVP neu zu diskutieren, waren wenig prominent und blieben erfolglos, wenngleich die Bedeutung und Konsequenzen der US-amerikanischen Fokusverschiebung hin zum asiatisch-pazifischen Raum immer mehr ins europäische Bewusstsein drangen.

Pooling und Sharing

Trotz des durch die europäische Staatsschuldenkrise immer größer werdenden Spardrucks trägt der bereits 2010 im Rahmen der Gent-Initiative ins Leben gerufene Pooling- und Sharing-Prozess, welcher durch Bündelung und gemeinsame Nutzung militärischer Kapazitäten die Einsparungen in den nationalen Verteidigungsbudgets zumindest teilweise ausgleichen möchte und zu einer größeren militärischen Effizienz in Europa führen soll, noch nicht die erhofften Früchte. Zwar bezeichnete die Hohe Vertreterin, Baroness Ashton, die Haushaltsengpässe als Chance für notwendige Reformen in der GSVP und als Motor für neue Dynamiken,² in der Praxis offenbart die Krise jedoch mehr denn je ein Festhalten an nationaler Souveränität in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Im vergangenen Jahr wurde der Ansatz des Pooling und Sharing mit Unterstützung der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) ausgestaltet. So konnten im Herbst 2011 zunächst elf Prioritätenbereiche für eine engere verteidigungspolitische Kooperation definiert werden einschließlich Projekten wie der Luft-zu-Luft-Betankung, militärischer Satellitenkommunikation oder dem Helikopter-Piloten-Training.³ Vor dem Hintergrund der drastischen Sparvorhaben in den meisten EU-Mitgliedstaaten sind die ersten Kooperations-

1 Vgl. Jan, Techau: Forget CSDP, it's time for Plan B. European Council of Foreign Relation commentary, 24.08.2011, www.ecfr.eu.

2 Vgl. Opening address by HR Catherine Ashton at the European Defence Agency (EDA) Annual Conference in Brussels, 31.01.12, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_11814_en.htm.

3 Vgl. Council conclusions on Common Security and Defence Policy, 3130th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 1 Dezember 2011.

initiativen, für die Konsens generiert werden konnte, jedoch ein eher bescheidener Beitrag, zumal die langfristige Umsetzung dieser Beschlüsse abzuwarten bleibt. Wie auch die Ratsbeschlüsse vom März 2012 betonen, muss jenseits dieser punktuellen Kooperationen in einzelnen Projektbereichen eine systematisch-strukturierte und nachhaltige gemeinsame Politik des Pooling und Sharing institutionalisiert werden.⁴ Hinzu kommt, dass militärische Neu-Beschaffungen immer noch vorwiegend national organisiert werden. Ein einheitlicher europäischer Rüstungsmarkt hat sich nach wie vor nicht konstituiert, trotz entsprechender Richtlinien der EU-Kommission (2009/43/EG und 2009/81/EG), wonach Aufträge für militärische Güter EU-weit ausgeschrieben werden sollen.⁵

Zudem ist zu betonen, dass die bisherigen Initiativen zum Pooling und Sharing militärischer Kapazitäten der Mitgliedstaaten lediglich dazu dienen, weitere Fähigkeitslücken zu verhindern und der mangelnden Kooperation im Rüstungsbereich, die zu Verschwendung durch Überkapazitäten, Verdopplungen, fragmentierte Industrien und zersplitterten Märkten führt, entgegenzuwirken.⁶ Ein Allheilmittel zur Überwindung der Schwächen der GSVP und insbesondere ein Mittel zur Überwindung der eklatanten Fähigkeitslücken der europäischen Staaten stellen die bisherigen Initiativen aber nicht dar. Denn ihr Hauptmotiv ist eher die Entlastung der nationalen Haushalte und nicht das „Freischaufeln“ von Mitteln für Neu-Investitionen in den Verteidigungsetats. Unkoordinierte Kürzungsmaßnahmen in den mitgliedstaatlichen Verteidigungsbudgets konterkarieren zudem potenziell die Ziele der Initiative, da die bestehenden Fähigkeitslücken (etwa im Bereich der Aufklärungskapazitäten, Luftbetankung oder Durchhaltefähigkeit) hierdurch weiter vergrößert werden könnten. Die außerhalb des EU-Rahmens durchgeführte Operation Unified Protector in Libyen verdeutlichte nochmals, dass selbst die militärisch potentesten EU-Staaten Frankreich und Großbritannien einen solchen Militäreinsatz nicht ohne Unterstützung der USA durchführen können, da sie erhebliche Defizite in zentralen Fähigkeitsbereichen haben. Eine militärische Operation wie in Libyen wäre als autonome GSVP-Mission nicht umsetzbar. Dem kann auch Pooling und Sharing kaum etwas entgegensetzen; die massiven Lücken wären nur durch zusätzliche (und zurzeit undenkbare) Investitionen zu schließen.⁷

Neben den Bemühungen, eine verstärkte verteidigungspolitische Kooperation innerhalb der EU zu institutionalisieren, stehen bilaterale europäische Initiativen, welche außerhalb des GSVP-Rahmens stattfinden und somit die Gefahr bergen, diese zu konterkarieren. Insbesondere die bereits Ende 2010 eingeläutete verstärkte französisch-britische Kooperation in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist mittlerweile über die ursprünglichen Erwartungen einer Reihe von Beobachtern hinausgewachsen. Tatsächlich umfasst sie sowohl die Bereiche Rüstung und Nuklearwaffen als auch eine vertiefte Streitkräftekooperation.⁸ Mancherseits wird der enge sicherheits- und verteidigungspolitische Schulterschluss zwischen

4 Vgl. Council conclusions on pooling and sharing of military capabilities, 3157th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 22 and 23 March 2012, S. 2.

5 Vgl. Clara O'Donnell: Integrating the EU defence market. An easy way to soften the impact of military spending cuts?, EU Institute for Security Studies.

6 Vgl. Dickow, Marcel/Linnenkamp, Hilmar/Mölling, Christian: Für eine europäische Defence Review. Warum nationale Planung von Streitkräften nicht genügt, SWP-Aktuell 40/2012, Juli 2012.

7 Vgl. Christian Mölling: Pooling and Sharing in EU and NATO. Europas Verteidigung braucht politisches Engagement, keine technokratischen Lösungen, SWP-Aktuell 25/2012, Mai 2012, S. 3.

8 Mehr dazu in Ronja Kempin/Jocelyn Mawdsley/Stefan Steinicke: Entente cordiale. Eine erste Bilanz französisch-britischer Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, DGAPanalyse 10/2012.

den beiden EU-Staaten mit den größten militärischen Fähigkeiten daher als Gefahr für die GSVP wahrgenommen – die tatsächlichen Auswirkungen auf das (gesamt-)europäische Projekt bleiben jedoch abzuwarten. Aussagekräftig hierzu wird sicherlich das neue französische Weißbuch für Verteidigung und Sicherheit sein, das Ende 2012/Anfang 2013 erscheinen wird. Die Zusammensetzung der Kommission, welche mit der Entwicklung des nationalen Grundlagendokuments beauftragt wurde, lässt zumindest hoffen, dass sich Paris für die Zukunft eine engagiertere Förderung der GSVP auf die Fahnen schreibt: So gehören ihr mit Claude-France Arnould, der Chief Executive der EVA, und Nicole Gnesotto, der ehemaligen Direktorin des EU Instituts für Sicherheitsstudien in Paris, zwei ausgewiesene GSVP-Befürworter an, die sich für eine dezidiert europäische Orientierung der französischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik aussprechen dürften.⁹

Ein zivil-militärisches Hauptquartier für die EU?

Polen, das sich im Laufe der Jahre seit dem EU-Beitritt 2004 zu einem engagierten Befürworter einer zunehmend handlungsfähigen GSVP gewandelt hat, setzte für die sechs Monate seiner Ratspräsidentschaft ab Juli 2011, basierend auf einer bereits 2010 lancierten Initiative des Weimarer Dreiecks (Deutschland, Frankreich und Polen), drei ambitionierte Ziele: den Pooling- und Sharing-Prozess mit Unterstützung der EVA voranzutreiben, die Weiterentwicklung der EU-Battle-Groups zu zivil-militärischen Krisenreaktionstruppen sowie die Errichtung eines voll operationsfähigen zivil-militärischen Hauptquartiers für die EU.¹⁰ Letztlich war es die Initiative eines stehenden, zivil-militärischen Hauptquartiers, die die polnische Ratspräsidentschaft im Bereich der GSVP dominierte.

Basierend auf einem Vorschlag der drei Staaten des Weimarer Dreiecks wurde die Idee des Aufbaus einer permanenten zivil-militärischen Planungs- und Führungsfähigkeit der EU schon vor Beginn der polnischen Präsidentschaft intensiv debattiert. Trotz eines offiziellen Vetos Großbritanniens im Sommer 2011 ließ Warschau nicht von seinem Prestigeobjekt ab und nutzte seine Ratspräsidentschaft, um gemeinsam mit den Partnern des Weimarer-Dreiecks sowie Spanien und Italien und mithilfe der Hohen Vertreterin Catherine Ashton, weiterhin für die neue Struktur zu werben.¹¹

Letztendlich war das Projekt eines zivil-militärischen Hauptquartiers am Ende der polnischen Ratspräsidentschaft jedoch vom Tisch. Zu stark war der Widerstand Großbritanniens, still unterstützt von einigen weiteren Mitgliedstaaten, die befürchteten, dass – ungeachtet der zivilen Komponente der angedachten Struktur – eine Dopplung zu bestehenden NATO-Strukturen eingeführt und somit das transatlantische Verhältnis belastet würde.¹² Ende 2011 wurde im Sinne eines Kompromisses jedoch beschlossen, erstmalig das seit 2007 einsatzfähige EU-Operationszentrum zu aktivieren, um die verschiedenen zivilen und militärischen EU-Missionen am Horn von Afrika zu koordinieren. Das Operationszentrum ist jedoch nicht zu vergleichen mit einem stehenden, voll besetzten Hauptquartier im Sinne der polnischen Initiative, sondern der Nukleus einer Planungsfähigkeit,

9 Vgl. Portail du Gouvernement, <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/membres-de-la-commission-du-livre-blanc-sur-la-defense-et-la-securite-nationale>.

10 Vgl. Claudia Major/Florian Wassenberg: Polens ambitionierte GSVP-Agenda. Die polnische EU-Ratspräsidentschaft will die Initiative des Weimarer Dreiecks vorantreiben, SWP-Aktuell 34/2011.

11 Vgl. Clara Marina O'Donnell: Poland's U-turn on European defence: A missed opportunity?, Centre for European Reform policy brief, März 2012, S. 4.

12 Vgl. O'Donnell: Poland's U-turn on European defence, 2012, S. 4.

die im Aktivierungsfall durch ziviles und militärisches Personal aus den Mitgliedstaaten verstärkt werden muss.¹³

Während die polnische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2011 mit einer ehrgeizigen GSVP-Agenda in den Ring stieg, setzte Dänemark während seiner Präsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 2012 erwartungsgemäß keine Akzente. Schließlich macht Kopenhagen nach wie vor ein Opt-out für den gesamten Bereich der GSVP geltend und ist entsprechend auch kein Mitglied der Europäischen Verteidigungsagentur. Daher übernahm Zypern, welches Dänemark am 1. Juli 2012 nachfolgte, bereits ab 1. Januar 2012 hinsichtlich einer Reihe spezifisch militärischer Themen die Ratspräsidentschaft, unter anderem im Hinblick auf den Athena-Mechanismus zur Finanzierung von GSVP-Operationen oder die „Headline Task Force“ zur militärischen Fähigkeitsentwicklung und –verbesserung.¹⁴ An die reguläre zypriotische Ratspräsidentschaft ab Juli 2012 wurden mit Blick auf die GSVP dennoch keine hohen Erwartungen geknüpft.¹⁵ Das zypriotische Präsidentschaftsprogramm führt als Prioritäten im Bereich der Außenpolitik die Entwicklungszusammenarbeit, die humanitäre Hilfe und den Außenhandel auf.¹⁶ Im Bereich der GSVP will sich Nicosia lediglich auf das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg (ESVK), das Austauschprogramm Erasmus Militaire sowie auf die Unterstützung der EDA bei der Fähigkeitsentwicklung konzentrieren. Als Bindeglied zwischen Europa und dem Nahen Osten soll zudem der Partnerschaft mit der MENA-Region (Nahost und Nordafrika) besondere Aufmerksamkeit zukommen, wenngleich die zypriotische Ratspräsidentschaft in Bezug auf die Syrienkrise bis Ende September 2012 keine entscheidenden Impulse setzte.¹⁷

Militärische und zivile GSVP-Missionen

Im Zeitraum Mitte 2011 bis Mitte 2012 gab es drei laufende EU-Militärmissionen: Die Mission EU NAVFOR Somalia (Atalanta), die EU Somalia Training Mission und die EU-Mission in Bosnien und Herzegowina (ALTHEA). Der Schwerpunkt der militärischen Missionen lag damit im letzten Jahr im östlichen Afrika bzw. dem Ostafrika vorgelagerten Seegebiet.

Die EU NAVFOR Somalia/Atalanta, mit circa 1500 Mann die größte dieser drei Missionen (wobei der genaue Umfang je nach eingesetzten Schiffen schwankt), läuft seit Ende 2008 und dient dem Schutz von Hilfsschiffen des Welternährungsprogramms vor Piraterieübergriffen sowie dem generellen Schutz von Handels- und Personenschiffen vor der somalischen Küste und im Golf von Aden. Seit Beginn der Mission wurde das Einsatzgebiet sukzessive ausgeweitet, wobei der Rat mit der letzten Mandatsverlängerung vom März 2012 (bis 12. Dezember 2014)¹⁸ eine Ausdehnung des Einsatzgebietes auf die soma-

13 Vgl. Factsheet: The activation of the EU Operations Centre, 22.05.2012, http://www.consilium.europa.eu/media/1634515/factsheet_opscentre_22_may_12.pdf.

14 Vgl. Myrto Hatzigeorgopoulos: What to expect from the Cyprus Presidency for the Common Security and Defence Policy?, *ISIS European Security Review* 59/2012.

15 Ebd.

16 Programme of the Cyprus Presidency of the Council of the European Union 1 July – 31 December 2012, <http://www.cy2012.eu>.

17 Vgl. etwa die Pressemitteilung zum informellen Verteidigungsministertreffen am 26./27. September 2012 in Nicosia, in welcher lediglich die Dringlichkeit einer politischen Lösung wiederholt wurde, vgl. <http://www.cy2012.eu>.

lischen Küstengebiete und die inneren Küstengewässer beschloss, um die Piraten auch in ihren Rückzugsgebieten effektiv verfolgen zu können. Insbesondere in der Bundesrepublik entzündete sich an dieser Ausweitung eine heftige innenpolitische Debatte, da die Gefahr einer unkontrollierten Eskalation und eines Hineingleitens der europäischen Streitkräfte in den somalischen Bürgerkrieg gesehen wurde. Aufgrund dieser Bedenken stimmten erstmals seit Beginn der Mission nur die Regierungsfraktionen für eine Mandatsverlängerung.

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 humanitären Zustände in Somalia ein nahezu unbegrenzter Rekrutierungspool 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. Seit 2010 führt sie die EU Military Training Mission (EUTM) Somalia durch, welche den Sicherheitssektor in Somalia durch Hilfe bei der militärischen Ausbildung der somalischen Armee stärken soll.¹⁹ Um nicht direkt in den Bürgerkrieg verwickelt zu werden, findet die Ausbildung im Nachbarland Uganda statt. Insgesamt hat die EU-Ausbildungsmission durchaus erste Erfolge erzielt und zur Stärkung der somalischen Streitkräfte beigetragen. Allerdings gilt es festzuhalten, dass die Mission von ihrer Anlage her eher langfristig Wirkung entfalten kann. Ein nach wie vor ungelöstes Problem besteht darin, sicherzustellen, dass die von der EU ausgebildeten Soldaten auf Dauer in der offiziellen somalischen Armee verbleiben und sich nicht aufgrund schlechter Bezahlung und der prekären Gesamtlage in Somalia einer der Bürgerkriegsparteien anschließen. Insoweit wird der Erfolg der Mission maßgeblich davon abhängen, ob die im August 2012 verabschiedete neue Verfassung zur Stabilisierung des Landes beitragen kann. Die Überzeugung, dass das Piraterieproblem und die instabile Lage in Somalia sich nur mit einer integrierten Strategie lösen lassen, zeigt sich auch in dem im November 2011 verabschiedeten „Strategischen Rahmen für das Horn von Afrika“²⁰ sowie der Ernennung eines EU-Sonderbeauftragten für das Horn von Afrika, der sich vorrangig um „Somalia, die regionale Dimension des Konflikts sowie die Piraterie [kümmern soll], deren Ursachen in der Instabilität Somalias zu suchen sind“.²¹ Zudem wurde mit Beschluss des Rates vom 23. März 2012 das EU-Operationszentrum aktiviert, um die unterschiedlichen GSVP-Missionen in dieser Region besser zu koordinieren.²²

Neben den beiden militärischen GSVP-Missionen am Horn von Afrika führte die EU im letzten Jahr auch die seit 2004 laufende Mission EUFOR ALTHEA in Bosnien und Herzegowina weiter. Die anfangs ca. 7000 Mann starke Mission wurde entsprechend der Verbesserung der Sicherheitslage sukzessive reduziert und umfasst heute ca. 1200 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 durchgeführt. Angesichts der Herausforderungen in der arabischen Welt und des zunehmenden Sparzwangs in den europäischen Vertei-

18 Vgl. Beschluss des Rates 2012/174/GASP.

19 Vgl. Beschluss des Rates 2012/96/GASP vom 15. Februar 2010, in: Amtsblatt Nr. L 044, 19. Februar 2010, S. 16-19 und Beschluss des Rates 2010/197/CFSP.

20 Vgl. Beratungsergebnisse des Rates vom 14. November 2011, Ratsdokument 16858/11.

21 Beschluss des Rates 2011/819/GASP, s. Art. 2.2.

22 Vgl. Beschluss des Rates 2012/173/GASP.

digungsetats wird seit einigen Jahren verstärkt über die weitere Notwendigkeit und den erforderlichen Umfang der dem Mandat nach unbefristet angelegten Mission²³ diskutiert. Allerdings haben die fragile Stabilität im Vielvölkerstaat Bosnien-Herzegowina und die gewaltsamen Auseinandersetzungen im Kosovo im letzten und in diesem Jahr 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. Auch nach dem Auslaufen der europäischen Polizeimission EUPM in Bosnien und Herzegowina Ende Juni 2012 ist die EU beim Staatsaufbau im westlichen Balkan stark engagiert. Die Mission EULEX Kosovo zur Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo ist nach wie vor die größte jemals durchgeführte zivile GSVP-Mission. Trotz aller Erfolge stellen hier die Auseinandersetzungen zwischen Serben und Kosovo-Albanern über die Statusfrage des Kosovo sowie die ethnischen Spannungen insbesondere im Nordkosovo ein gravierendes Problem dar. Denn solange es zwischen den Konfliktparteien keinen Konsens über den rechtlichen Status des Kosovo und damit auch nicht über den anzuwendenden Rechtsrahmen gibt, stößt eine Mission zur Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit immer wieder an ihre Grenzen. Aber auch auf Seiten der EU leidet die Effektivität der Mission darunter, dass sich unter den Mitgliedstaaten nach wie vor keine einheitliche Position zur Anerkennung des Kosovo abzeichnet, weswegen die EU nur über eine eingeschränkte Akteursfähigkeit verfügt.²⁴

Ein zweiter Schwerpunkt der zivilen GSVP-Missionen liegt in Überwachungs- und Ausbildungsmissionen zur Konfliktlösung bzw. Konflikteindämmung im unmittelbaren Umfeld der EU. Zu nennen sind hier die seit 2005 laufende 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, sowie die EU Monitoring Mission (EUMM) in Georgien zur Überwachung der Vereinbarung zur Beendigung des Georgienkrieges, deren Mandat im September 2011 bis zum 14. September 2014 verlängert wurde.²⁵ Das Hauptproblem dieser Mission besteht darin, dass ihr nach wie vor verwehrt wird, in Abchasien und Südossetien tätig zu werden, so dass sie ihrem Auftrag nur sehr begrenzt nachkommen kann. Ebenfalls zur Konfliktverhütung bzw. Eindämmung im direkten geographischen Umfeld der EU tragen die beiden Missionen in den palästinensischen Autonomiegebieten bei: EUPOL COPPS dient der Unterstützung der palästinensischen Autoritäten beim Aufbau eines eigenen Polizeiparates und die Mission EUBAM RAFAH hat zum Ziel, die Grenzkontrollen am Grenzübergangspunkt in Rafah zu überwachen.

Der dritte Schwerpunkt ziviler GSVP-Missionen liegt in der Unterstützung von State-Building-Prozessen in Afrika. Dies sind derzeit die Missionen EUPOL RD Congo (zum Aufbau einer funktionierenden Polizei) und EUSEC RD Congo (zur Reform des Sicherheitssektors), deren Mandate Ende September 2012 um ein weiteres Jahr verlängert wurden.²⁶ Zudem wurden 2011/12 drei neue zivile GSVP-Missionen zur Förderung von State-

23 Vgl. Beschluss 2004/803/GASP des Rates vom 25. November 2004, in: Amtsblatt Nr. L353, 27. November 2004, S. 21-22.

24 Vgl. Labinot Greiçevci: EU Actorness in International Affairs: The Case of EULEX Mission in Kosovo, in: Perspectives on European Politics and Society, 3/2011, S. 283-303, hier: S. 299.

25 Vgl. Beschluss des Rates 2011/536/GASP.

26 Vgl. Beschluss des Rates 2012/514/GASP und 2012/515/GASP.

Building-Prozessen in Afrika ins Leben gerufen: die im Juni 2012 beschlossene Mission EUAVSEC South-Sudan zur Förderung der Sicherheitsstandards im Luftverkehr am internationalen Flughafen in Juba,²⁷ die im Dezember 2011 beschlossene Mission EUCAP NESTOR zum Aufbau maritimer Sicherheitsstrukturen am Horn von Afrika, die Teil der Gesamtstrategie zur Bekämpfung der Piraterie und Stabilisierung Somalias ist, sowie die im Juli 2012 vom Rat beschlossene Mission EUCAP SAHEL Niger zur Unterstützung der örtlichen Sicherheitsakteure bei der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität.²⁸ Neben diesen drei neuen GSVP-Missionen arbeitet der Rat zurzeit zudem an Plänen zur Unterstützung der Grenzsicherheit in Libyen.²⁹

Der vierte 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. Während in den Vorjahren eine große Zurückhaltung bei der Lancierung neuer Missionen festzustellen war, wurden von Ende 2011 bis Mitte 2012 drei neue Missionen beschlossen, die zum Teil auch schon operativ tätig geworden sind. Dies kann durchaus als Anzeichen für eine „Revitalisierung“ der GSVP-Aktivitäten gedeutet werden. Auffallend ist allerdings, dass es sich bei diesen neuen Missionen zum einen ausschließlich um zivile Missionen handelt und zum anderen um Missionen mit sehr begrenztem Umfang, welche die örtlichen Behörden bei der Reform des Sicherheitssektors beraten. Damit hat sich ein genereller Trend in der GSVP bestätigt, der weg von größeren Interventions- und Stabilisierungseinsätzen hin zu kleineren Berater- und Ausbildungsmissionen zur Reform des Sicherheitssektors in fragilen Staaten geht. Entsprechend treten die Ende der 1990er Jahre im Zentrum der Debatten stehenden Petersberg-Aufgaben zunehmend in den Hintergrund und die GSVP erscheint heute eher als Instrument zur Unterstützung von State-Building-Prozessen sowie zur Förderung von Good-Governance. Dementsprechend hat sich auch der Fokus in der wissenschaftlichen Debatte verschoben, die sich mehr und mehr mit Fragen der Sicherheitssektorreform im Rahmen der GSVP befasst.³⁰ Dies dürfte auch damit zu tun haben, dass die zu Beginn der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit der EU stehende Erwartung, die Europäische Union müsse zunehmend kleinere bis mittlere Interventionseinsätze eigenständig durchführen, sich in den letzten Jahren nicht bewahrheitet hat. Ebenfalls dürften die zunehmenden Sparzwänge in den Verteidigungsetats die Präferenz für kleinere und kostengünstigere Missionen verstärkt haben. Ob

27 Vgl. Beschluss des Rates 2012/312/GASP.

28 Vgl. Beschluss des Rates 2011/819/GASP.

29 Vgl. Council Conclusion on Common Foreign and Security Policy. 3183rd Foreign Affairs Council Meeting, Brüssel, 23. Juli 2012.

30 Vgl. u.a.: Oya Dursun-Ozkanca/Antoine: The European Union and Security Sector Reform: current practices and challenges of implementation, in: *European Security* 2/2012, S. 139–160; Arnout Justaert: The implementation of the EU security sector reform policies in the Democratic Republic of Congo?, in: *European Security* 2/2012, S. 219–235.

diese Entwicklungen mittelfristig auch zu Veränderungen der konzeptionellen Grundlagen der GSVP führen werden, ist im Moment noch nicht abzusehen.

Das Verhältnis NATO-EU

Während in den Anfangsjahren der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit der EU die Hauptsorge der USA sowie der atlantisch orientierten EU-Staaten darin bestand, der Aufbau europäischer sicherheits- und verteidigungspolitischer Strukturen und Kapazitäten könne zu einer Entkopplung der amerikanischen und europäischen Sicherheitspolitik führen, steht mit den durch die europäische Staatsschuldenkrise verursachten massiven Kürzungen in den europäischen Verteidigungsetats die Sorge im Vordergrund, Europa werde seine verteidigungspolitische Gestaltungsfähigkeit verlieren. Gepaart mit dem sinkenden Willen der USA, weiterhin die Hauptlasten einer globalen Ordnungspolitik zu übernehmen, könnte sich hieraus eine ernsthafte Gefahr für die Zukunft des transatlantischen Bündnisses ergeben.

Im letzten Jahr ist dieses Problem zum einen in den recht unkoordiniert wirkenden Abzugsbeschlüssen der europäischen NATO-Partner aus Afghanistan deutlich geworden, die von den USA – aber auch den anderen noch in Afghanistan verbleibenden NATO-Partnern – kritisiert wurden. Zum anderen zeigt sich deutlich, dass die Einschränkungen in den Verteidigungsbudgets zunehmend auch strategische Implikationen haben. So wird die globale Projektionsfähigkeit der britischen Streitkräfte im Zuge der Reform „Army 2020“³¹ erheblich eingeschränkt und im spanischen Streitkräftereformplan „Vision 2025“³² ist eine deutlich geringere Rolle Spaniens bei internationalen Missionen vorgesehen. Da auch in Frankreich die Debatten über Einsparungen im Militärhaushalt zunehmen und die Bundesrepublik bei Kampfeinsätzen traditionell nur eine eingeschränkte Rolle zu übernehmen bereit ist, scheint das Ziel, die GSVP zu einer starken Säule im transatlantischen Bündnis zu entwickeln, heute weiter entfernt als vor 10 Jahren. Die Sorge, dass die europäische Schuldenkrise die sicherheits- und verteidigungspolitischen Kapazitäten der EU nachhaltig schwächen und damit die NATO belasten könnten, zeigt sich auch in der Abschlusserklärung des NATO-Gipfels vom 20. Mai 2012 in Chicago, in der sich das Kapitel über die NATO-EU-Beziehungen sehr intensiv mit den Herausforderungen der Schuldenkrise sowie dem Versuch befasst, diesen durch stärkeres Pooling and Sharing (EU) sowie dem Ansatz der „Smart-Defense“ (NATO) zu begegnen, wobei beide Ansätze explizit als komplementär bezeichnet werden.³³ Das Problem besteht jedoch darin, dass sowohl das Konzept des Pooling and Sharing als auch der Smart-Defense in weiten Teilen im Unkonkreten bleiben.³⁴ Auf politischer Ebene haben diese Entwicklungen zu einer gewissen Ernüchterung bezüglich des künftigen Potentials der EU-NATO Kooperation geführt, die sich unter anderem auch darin zeigt, dass der neue französische Präsident Hollande zur Zeit die Integration Frankreichs in die militärische Kommandostruktur der Nato überprüfen lässt und

31 Vgl. Ministry of Defence (Hrsg.): Transforming the British Army. Modernising to face an unpredictable future, o.O. 2012.

32 Vgl. Leo Wieland: Verteidigung in Zeiten des Sparzwangs, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.07.2012.

33 Vgl. North Atlantic Council: Chicago Summit Declaration, 20. May 2012, Paragraph 20.

34 Vgl.: Giovanni Faleg/Alessandro Giovannini: The EU between Pooling & Sharing and Smart Defence. Making a virtue of necessity? CEPS Special Report, Brüssel 2012; Christian Mölling: Europas Verteidigung braucht politisches Engagement, keine technokratischen Lösungen, SWP-Aktuell 25/2012.

hierzu den ehemaligen Außenminister Vedrine mit der Ausarbeitung eines Berichts bis Oktober 2012 beauftragt hat.³⁵

Diese Schwierigkeiten im Verhältnis NATO-EU werden zudem durch die Belastungen des Zypern-Konflikts verstärkt, der die politische Kooperation beider Institutionen aufgrund der Weigerung der Türkei, Zypern als Verhandlungspartner zu akzeptieren, nahezu zum Erliegen gebracht hat. Mit der Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft durch Zypern am 1. Juli 2012 (bzw. der Übernahme präsidialer Verpflichtungen hinsichtlich einer Reihe militärischer GSVP-Aspekte bereits am 1. Januar 2012) hat sich dieser Konflikt nochmals verstärkt.

Aber nicht nur die Probleme der europäischen Schuldenkrise und die negativen Auswirkungen des Zypernkonflikts auf das EU-NATO-Verhältnis stellen die transatlantischen Beziehungen vor eine ernste Herausforderung, sondern auch die strategische Neuausrichtung der USA. Denn die zunehmende Verlagerung des weltwirtschaftlichen Zentrums in den pazifischen Raum – eine Tendenz, die durch die aktuellen Wirtschaftsprobleme in Europa verstärkt wird – sowie die sich abzeichnenden strategischen Rivalitäten der Länder in dieser Region führen zu einer stärkeren Fokussierung der amerikanischen Sicherheitspolitik auf den asiatisch-pazifischen Raum. Deutlich sichtbar wurde dies an der im Januar 2012 vorgelegten amerikanischen Sicherheitsstrategie,³⁶ in der „eine Neuausrichtung der US-Sicherheitspolitik auf die asiatisch-pazifische Region angekündigt“³⁷ wird, und in deren Folge der amerikanische Verteidigungsminister ausführte, in Zukunft 60 % der amerikanischen Flotte im Pazifik stationieren zu wollen.

Ausblick

Insgesamt weisen die Entwicklungen in der GSVP darauf hin, dass sich die EU von der Zielvorstellung eines starken, global handlungsfähigen sicherheitspolitischen Akteurs, der in der Lage ist, die ganze Palette der Petersberg-Aufgaben zu bedienen, weg bewegt. Vielmehr rücken pragmatische projektbasierte Kooperationen im Rüstungsbereich ebenso wie kleine zivil-militärische Missionen zur Reform des Sicherheitssektors in fragilen Staaten in den Fokus des Politikfelds. Diese Entwicklung mag teilweise der immer deutlicher zutage tretenden mangelnden (militärischen) Handlungsfähigkeit der EU geschuldet sein, welche durch die europäische Staatsschuldenkrise weiter verstärkt wurde. Sie ist andererseits aber auch Ausdruck eines fehlenden Narrativs im Sinne einer kohärenten Gesamtstrategie für die GSVP.

Um diesem Manko zu begegnen und die GSVP jenseits kleinteiliger und schwerpunktmäßig verteidigungspolitischer Initiativen auch auf höherer Ebene weiterzuentwickeln, wurde im vergangenen Jahr eine Initiative zur Neufassung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) aus dem Jahr 2003 lanciert. Der vor allem von Schweden mit Unterstützung von Finnland, Polen und Italien entwickelte Vorschlag zielte darauf ab, die fast 10 Jahre alte ESS zu erneuern und dadurch einen Beitrag zur Wiederbelebung der GSVP zu leisten. Die Forderung nach einem neuen Grundlagendokument für die GSVP knüpft

35 Vgl. Hollande prüft Frankreichs Nato-Integration, in: Süddeutsche Zeitung 19.07.2012.

36 Department of Defense: Sustaining U.S. Global Leadership. Priorities for 21st Century Defense, Washington 2012.

37 Jochen Hippler: Perspektiven der internationalen Politik im 21. Jahrhundert. Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 10/2012, S.27-33, hier S. 31.

dabei an Plädoyers aus Wissenschaft und Politik wie etwa vonseiten des Europäischen Parlaments an, das bereits seit Jahren anmahnt, einen Leitfaden zu entwickeln, der präzisiert, in welchen Fällen die EU sich mit welchen GSVP-Instrumenten engagieren will. Das informelle Gymnich-Treffen der EU-Außenminister im März 2012 in Kopenhagen sollte dann als Plattform für den Start einer Debatte um die Neuauflage der ESS dienen und eine gemeinsame Haltung hierzu generieren.³⁸ Doch der Vorschlag versiegte und in Kopenhagen fand weder die erhoffte Debatte noch eine Entscheidung zu dem Thema statt.³⁹ Dies spiegelt sicherlich auch die Position der Hohen Vertreterin Ashton wider, die sich keineswegs als ‚Politikentrepreneur‘ für die Überarbeitung der strategischen Grundlagen der GSVP einsetzen wollte, sondern der Ansicht war, es müsse erstmal auf der Basis vorhandener Strategien Politik gemacht werden.⁴⁰ Dabei könnten sowohl die Staatsschuldenkrise als auch die Herausforderungen in der arabischen Welt eine gute Gelegenheit darstellen, die strategische Debatte in der EU neu zu entfachen. Schließlich wurde auch die Europäische Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003 vor dem Hintergrund des Irak-Kriegs und unter dem Eindruck der Entzweiung Europas in ein Amerika-freundliches und ein Bush-kritisches Lager entwickelt. Ein im Juli 2012 durch die Außenminister Schwedens, Polens, Italiens und Spaniens initiiertes und von Forschungsinstituten aus den vier Ländern geführter Prozess, der bis Mai 2013 grundlegende Elemente einer „European Global Strategy“ identifizieren soll, könnte das Potenzial haben, die Debatte über die außen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Rolle der EU wieder anzustoßen.⁴¹

Weiterführende Literatur

- Sven Biscop: EU Grand Strategy: Optimism is mandatory. Egmont Security Policy Brief, Nr. 36, Juli 2012.
- Sven Biscop/Richard G. Whitman (Hrsg.): The Routledge Handbook of European Security, London 2013.
- Oya Dursun-Ozkanca / Antoine Vandemoortele (Hrsg.): The European Union and the Security Sector Reform Practices: Challenges of Implementation, European Security 2:2012, Special Issue.
- Gerd F. Kaldrack / Hans-Gert Pöttering (Hrsg.): Eine einsatzfähige Armee für Europa. Die Zukunft der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Lissabon, Baden-Baden 2011.
- Xymena Kurowska/Fabian Breuer (Hrsg.): Explaining the EU's Common Security and Defence Policy: Theory in Action. Basingstoke 2012.

38 Vgl. Ronja Kempin/Marco Overhaus: Europa braucht eine neue Sicherheitsstrategie: Überlegungen und Fahrplan zur Neufassung der ESS. SWP-Aktuell, Februar 2012, S. 1.

39 Vgl. Sven Biscop: EU Grand Strategy: Optimism is mandatory. Egmont Security Policy Brief, Nr. 36, Juli 2012, S. 1.

40 Vgl. Margriet Drent/Lennart Landman: Why Europe needs a new European Security Strategy. Clingendael Policy Brief, No. 9, Juli 2012, S. 1.

41 Vgl. die Internetseite des Projekts unter: <http://www.euglobalstrategy.eu>.

Afrikapolitik

Siegmar Schmidt

Der zweite China-Afrika-Gipfel im Juli 2012 in Addis Abeba war ein Medienereignis ersten Ranges: Vor nahezu allen afrikanischen Staats- und Regierungschefs verkündete der chinesische Präsident Hu Jintao öffentlichkeitswirksam im von China weitgehend finanzierten Hauptquartier der Afrikanischen Union (AU), China werde zusätzliche Kredite in einer Höhe von 20 Mrd. US-Dollar für Infrastrukturprojekte und Investitionen in die Landwirtschaft zur Verfügung stellen. Weiterhin kündigte er an, dass China Ausbildungsprogramme für 30.000 Afrikaner und 18.000 Stipendien für Afrikaner anbieten werde.¹ Diese Ankündigungen wurden von den afrikanischen Staats- und Regierungschefs positiv aufgenommen, auch wenn von afrikanischer Seite durchaus Kritik am chinesischen Engagement, besonders an der Praxis, chinesische Arbeitskräfte einzusetzen, geübt wird. Im Gegensatz zu diesem Großereignis der chinesisch-afrikanischen Beziehungen war die EU-Afrikapolitik durch unspektakuläre Routine und Stagnation gekennzeichnet. Die beim 3. EU-Afrika-Gipfel im November 2010 in Tripolis bekräftigte Kooperation im Rahmen des 2. Aktionsplanes der EU-Afrika-Strategie (Joint Africa-Europe Partnership, JAES) erhielt keine neuen Impulse. Das anhaltend starke Engagement Chinas in Afrika ist für die EU eine Konkurrenz, da es für die afrikanischen Staaten so eine Alternative zur EU oder beispielsweise den USA als Kooperationspartner gibt. Die diplomatische, politische und mediale Aufmerksamkeit der EU konzentrierte sich vor allem auf Nordafrika, insbesondere auf Ägypten und Libyen. Noch nicht absehbar sind die längerfristigen Auswirkungen von Gaddafis Sturz auf die AU, den strategischen Partner der EU auf dem afrikanischen Kontinent. Bedingt durch die krisenhaften Entwicklungen besonders in der Sahel-Zone verschiebt sich der Fokus der EU-Politik zurzeit in Richtung auf den Sicherheitsbereich. Die zunehmende Instabilität in der Sahel-Zone und die fragile Situation in Nordafrika können durch Terrorismus und mögliche Massenmigration die Sicherheit der EU betreffen.

Stagnation bei der Umsetzung der EU-Afrika-Strategie

Grundlagen der Beziehungen zwischen der EU und den Staaten Afrikas bilden zum einen das Abkommen von Cotonou – vornehmlich im Bereich der Entwicklungspolitik² –, zum anderen die im November auf dem 3. Gipfeltreffen zwischen AU und EU vereinbarte gemeinsame EU-Afrika-Strategie mit einem dazugehörigen Aktionsplan für die Jahre 2011 bis 2013. Auch im zweiten Jahr des Aktionsplans bleibt die Bilanz enttäuschend.³ In den meisten der acht Partnerschaften im Rahmen dieses Aktionsplanes ereignete sich wenig bzw. fanden lediglich Routinetreffen statt. Beispielsweise trafen im Rahmen des achten Programms des Aktionsplanes (Bereich Science, Information Society and Space) auf dem 3. Expertentreffen in Brüssel im Mai 2012 Delegationen aus lediglich acht EU-Mitgliedsstaaten, Vertreter einiger Generaldirektionen der EU Kommission und des immer stärker

1 Vgl. New York Times, 19.7.2012.

2 Das Cotonou-Abkommen umfasst nicht die vier nordafrikanischen Staaten, für die eigene Programme gelten.

3 Vgl. hier den Beitrag im letzten Jahrbuch.

sichtbaren Auswärtigen Diensts der EU zusammen. Die Teilnahme auf Seiten der EU demonstriert geringes Interesse, wohingegen auf afrikanischer Seite deutlich mehr Interesse besteht. Auf Expertenebene ist der gegenseitige Austausch allerdings in einigen Programmen durchaus intensiv. Die Kooperationen im Rahmen der acht Partnerschaften litten auch unter den instabilen Entwicklungen in Nordafrika und den internen Auseinandersetzungen um die Besetzung wichtiger Ämter innerhalb der AU. In einer von heftigen Kontroversen begleiteten Kampfabstimmung setzte sich Nkosazana Dlamini-Zuma gegen Amtsinhaber Jean Ping aus Gabun mit drei Wahlgängen durch. Von Dlamini-Zuma, der ehemaligen Außenministerin Südafrikas, wird seitens der EU erwartet, dass sie mit dem diplomatischen Gewicht Südafrikas im Rücken frischen Wind in die AU bringt und die Beziehungen zwischen AU und EU revitalisiert.

Die EU-Kommission, die mit der Entwicklung der gemeinsamen Strategie unzufrieden ist, beabsichtigt, bis zu einer Milliarde Euro für die Fortentwicklung der Strategie zur Verfügung zu stellen.⁴ Im Unterschied zur stagnierenden AU-EU-Kooperation entwickeln sich die Beziehungen zwischen der EU und Südafrika konstruktiv. Die auf einem Freihandelsabkommen basierenden Handelsbeziehungen intensivierten sich, und das Land erhält jährlich EU-Mittel in einer Höhe von 140 Millionen Euro, was den weltweit höchsten Betrag bei EU-Kooperationsbeziehungen darstellt. Die politischen Beziehungen sind hingegen aufgrund der Haltung Südafrikas zu Simbabwe schwieriger. Auf dem für September 2012 geplanten Gipfeltreffen wird die EU ausloten, inwieweit die Politik gegenüber den aktuellen Krisenherden in Afrika zwischen EU und mit Südafrika koordinierbar ist.

Die EU-Politik und die Krisenherde Mali und Südsudan

Der Südsudan wurde als 54. Staat Afrikas im Juli 2011 international anerkannt. Bisher ist es der Regierung nicht gelungen, Stabilität zu erreichen. Nach wie vor verfügt sie nicht über das Gewaltmonopol. Gewaltsame Zusammenstöße mit Truppen des Sudan, zahlreichen bewaffneten Gruppen auf ethnischer Basis, mit einer äußerst brutalen Guerilla aus Uganda (Lord Resistance Army) und Banditenunwesen (Viehdiebstahl) bereiten massive Sicherheitsprobleme. Ein permanenter Streitpunkt mit dem Sudan, von dem der Südsudan sich nach jahrzehntelangem Bürgerkrieg abgespalten hatte, ist die Ölförderung. Nach wie vor bestehen gravierende Infrastrukturprobleme im Gesundheitswesen und beim Straßennetz. Hinzu kommen Effizienzdefizite einer aufgeblähten Verwaltung. Die mit dem Ölreichtum des Landes verbundenen Hoffnungen haben sich bislang nicht erfüllt. Die EU reagierte verhalten und ohne weiteres Engagement für eine Konfliktlösung. Sie zeigte sich lediglich über die Konflikte besorgt und beließ es dann bei Appellen an die Regierungen des Südsudans und des Sudans, die Konflikte zu des eskalieren und eine friedliche Lösung am Verhandlungstisch zu finden. Dabei unterstützte sie die diplomatischen Bemühungen der AU. Weit aus substantieller waren die Anstrengungen in der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Südsudan, die seit 2005 immerhin 650 Millionen Euro umfasste. Geplant ist eine kleinere GSVP-Mission zum Aufbau einer Flugsicherung auf dem Hauptstadtdflughafen in Juba.

Der westafrikanische Flächenstaat Mali war seit einer nahezu friedlichen Transition über fast 20 Jahre trotz extremer Armut eine relativ gut funktionierende Demokratie gewesen. Dies änderte sich, als das Militär im März 2012 Präsident Touré gewaltsam aus

4 So berichtet das European Centre for Development Policy Management (ecdpm) in Maastricht, <http://www.ecdpm-talkingpoints.org/could-dlamini-zuma%E2%80%99s-election-revive-eu-africa-relations/>.

dem Amt dängte. Touré, so erklärten die Putschisten, sei nicht entschieden genug gegen die Tuareg-Revolute und islamistische Gruppen im Norden des Landes vorgegangen. Die mali-sche Armee sei vernachlässigt worden und daher nicht in der Lage gewesen, diese Gruppen zu stoppen. In der Tat hatte der Staat zunehmend die Kontrolle über weite Gebiete des Landes verloren und zudem zog sich die Armee aus dem Norden zurück. Die Tuareg erklärten im April 2012 die Unabhängigkeit eines eigenen Staates mit dem Namen Azawad. Verbündet mit den Tuareg-Rebellen (Mouvement national de libération de L'Azawad, MNLA) sind radikale islamistische Kräfte, die Al-Kaida nahestehen sollen. In den von Rebellen eroberten Gebieten kommt es zu Menschenrechtsverletzungen, insbesondere gegenüber Frauen, und Bauwerke, die zum Weltkulturerbe zählen, sind zerstört worden. Bereits im März setzte die EU aus Protest gegen den Militärputsch ihre Entwicklungszusammenarbeit aus. Für den Zeitraum 2008 bis 2013 waren über 500 Millionen Euro vorgesehen. Auf einer Ministerratstagung im April 2012⁵ legte die EU einige Eckpunkte ihrer Mali-Politik fest: Die EU verurteilte den Militärputsch erneut, erklärte ihre Unterstützung für die Interimsregierung unter Präsident Traoré und unterstützte die Bemühungen der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS), den Konflikt beizulegen und die verfassungsmäßige Ordnung wiederherzustellen. In der Mali-Krise zeigt sich eine enge Abstimmung zwischen EU und AU. Auf einem Treffen des Political and Security Committee der EU (EUPSC) und des Peace and Security Council of the African Union (AU-PSC) vom Mai 2012 herrschte weitestgehende Übereinstimmung zu Mali.⁶ Die Unabhängigkeitserklärung des Nordens wurde sowohl von der EU als auch der AU unmissverständlich zurückgewiesen. Im Juli 2012, unter dem Eindruck der Machtübernahme im Norden durch die Rebellen, erklärte die EU, eine mögliche Friedensmission der ECOWAS zu unterstützen. Unklar ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt, ob eine ECOWAS-Mission zustande kommt und welchen Beitrag die EU leisten kann und insbesondere, ob sich die EU an militärischen Aktionen direkt beteiligen wird oder sich auf humanitäre und logistische Unterstützung beschränkt.

Die EU finanziert seit 2004 im Rahmen der African Peace Facility (APF) die Friedensmissionen und das Konfliktmanagement der Afrikanischen Union. Im Rahmen des laufenden 10. EU-Entwicklungsfonds stellte die EU bislang 300 Millionen zur Verfügung. Die Kommission kündigte im Juli 2012 an, zusätzliche 40 Millionen Euro bereitzustellen.

Der Sahel-Plan der EU

Der Hintergrund für eine eigene regionale Strategie für den Sahel-Gürtel⁷ ist das Sicherheitsvakuum nach dem Fall der Diktaturen in Nordafrika. Die Grenzen werden kaum kontrolliert, bewaffnete Gruppen nehmen zu, und Waffen sind leichter zugänglich, nicht zuletzt weil Waffenarsenale in Libyen und Tunesien geplündert wurden. Die stärker gewordenen terroristischen und kriminellen Gruppen in Nordafrika und im Sahel-Gürtel werden von einigen Autoren⁸ als größtes Problem der nordafrikanischen Länder bezeich-

5 Council of the European Union, Foreign Affairs, Press Release 3159th Council meeting, Luxembourg 23.4.2012.

6 5th Joint Consultative Meeting between the EU PSC and the AU PSC, Brüssel, 29.5.2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/130519.pdf.

7 Zum Sahel zählen die folgenden Staaten bzw. Teile von ihnen: Senegal, Mauretanien, Mali, Burkina Faso, Niger, Tschad, Sudan, Äthiopien, Eritrea.

8 Vgl. Mattes, Hanspeter: Domestic Security in the Maghreb: Deficits and Counter-Measures, Giga-Institut Hamburg. Working Paper No. 186 January 2012, http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp186_mattes.pdf.

net. Ein Beispiel dafür ist die dramatische Situation in Mali. Die EU reagierte auf die instabile Lage und verabschiedete im März 2012 die Sahel-Strategie. Das neunseitige Dokument⁹ stellt einen Zusammenhang zwischen Entwicklung und Sicherheit her, indem es die massiven Entwicklungsprobleme – die meisten Staaten gehören zu den ärmsten der Welt – für die Verbreitung des Terrorismus verantwortlich macht. Die EU benennt ein weites Spektrum von Aktivitäten und Aktionsfeldern, das von Korruptionsbekämpfung über Verbesserungen der Regierungsführung bis zur Förderung der Zusammenarbeit der Staaten im Kampf gegen Terrorismus reicht. Geplant ist, die Unterstützung für die drei Sahel-Länder Mali, Mauretanien und Niger um 150 Millionen Euro aufzustocken, während für die nordafrikanischen Länder noch keine konkreten Zahlen feststehen. Die aktuellen Entwicklungen in Mali bestätigen einerseits die Notwendigkeit einer stärkeren Aufmerksamkeit der EU für die Sahel-Staaten, doch ist andererseits fraglich, ob die vor allem entwicklungspolitisch ausgerichteten Instrumente und die vergleichsweise geringen Mittel angemessen sind.

Die geplante Neuausrichtung der EU-Demokratieförderung

Abzuwarten bleiben die Folgen der gegenwärtigen Diskussion über die Neuausrichtung der EU-Politik zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie für die europäisch-afrikanischen Beziehungen. Hintergrund für die intensive Diskussion einer neuen „Agenda for Action“ ist der Vorwurf an die EU, dass die Politik gegenüber den nordafrikanischen Staaten eher auf Bewahrung der Stabilität als auf Verwirklichung von Menschenrechten und Demokratie gezielt habe, auch wenn dies so nicht beabsichtigt gewesen sei. In einem aktuellen Papier einer Arbeitsgruppe des Rates (Council Working Group on Human Rights, COHOM) wird gefordert, den Stellenwert der Demokratieförderung generell zu erhöhen und die bisherige Politik, die auch intern sehr selbstkritisch beurteilt wird, effizienter zu gestalten.¹⁰ Geplant sind neue Leitungsstrukturen und bis zu 150 länder-spezifische Demokratie-Förderprogramme, die den bisher praktizierten „one size fits all“-Ansatz ersetzen sollen. Inhaltlich sollen zunächst konkrete Schwerpunkte in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit sowie Rechte von Frauen und Kindern gesetzt werden. Die Mittel für das bislang wichtigste Förderinstrument, das „European Instrument for Democracy and Human Rights“ (EIDHR), sollen nach dem Vorschlag der Kommission für die mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 2014-2020 von derzeit 1,1 Mrd. Euro auf 1,4 Mrd. Euro erhöht werden. Werden die weitgehenden Vorstellungen der EU-Kommission und des Rates implementiert, so könnten Konflikte über Demokratie und Menschenrechte zwischen zahlreichen afrikanischen Staaten und der EU über Demokratie und Menschenrechte zunehmen.

Weiterführende Literatur

Schmidt, Siegmund: Soft power or Neo-colonialist Power? African Perceptions of the EU, in: Review of European Studies. Special Issue: The European Union and the World, Special Issue, Vol. 4, No. 3, July 2012, S. 100-110.

Nebe, Johannes Michael (Hrsg.): Herausforderung Afrika. Gesellschaft und Raum im Wandel, Baden-Baden 2011.

9 http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf.

10 Council of the European Union: Joint Communication to the European Parliament and the Council – Human rights and democracy at the heart of EU external action – towards a more effective approach, COM (2011) 886 final, Brussels, 20. December 2011.

Lateinamerikapolitik

Udo Diedrichs

Die anhaltende Krise im Euro-Raum hat der politischen und breiteren öffentlichen Aufmerksamkeit für Lateinamerika sicher keinen Dienst erwiesen. Dennoch spielen Akteure der Region wie Brasilien und Mexiko auf internationaler Ebene mittlerweile eine derart beachtliche Rolle, dass sie für die EU ernst zu nehmende globale Mitspieler geworden sind – wenn auch nicht immer zur Freude Brüssels.

Integration ohne Europa?

Traditionell ist die EU bemüht, in Lateinamerika auf regionaler und subregionaler Ebene regelmäßige Kontakte zu pflegen. Der nächste Gipfel zwischen der EU und Lateinamerika sowie der Karibik steht für den Januar 2013 in Santiago de Chile an; allerdings sind die Erwartungen an konkrete Ergebnisse eher bescheiden. Die Kontakte zur Rio-Gruppe und zum Mercosur laufen mittlerweile auf politischer Sparflamme, die Andengemeinschaft ist nach dem Austritt Venezuelas und den Differenzen unter den verbliebenen Partnerländern paralytisch, und lediglich in den Beziehungen zu Zentralamerika scheint die EU ein regionales Pendant gefunden zu haben, das sich als internationaler Kooperationspartner einigermaßen hinlänglich eignet. Die derzeitigen Kooperations- und Integrationsprojekte auf lateinamerikanischer Seite, wie die im Dezember 2011 gegründete CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, Gemeinschaft lateinamerikanischer und karibischer Staaten), scheinen die in früheren Zeiten immer wieder beschworene Vorbildfunktion Europas nicht sonderlich zu würdigen. Innerhalb des südamerikanischen Unasur (Unión de Naciones Suramericanas, Union südamerikanischer Nationen) haben sich in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte im Hinblick auf die sicherheitspolitische Zusammenarbeit der Partnerstaaten ergeben,¹ ohne dass bislang ausgeprägte Beziehungen zur Europäischen Union erkennbar wären. Auf europäischer Seite wiederum hat die Neigung zur Selbstbefassung angesichts der schwelenden Schuldenkrise und der dramatischen Entwicklungen im nordafrikanischen und nahöstlichen Raum den Blick auf Lateinamerika nicht sonderlich geschärft.

Wachablösung im Mercosur

Nach der international umstrittenen Absetzung des paraguayischen Präsidenten Fernando Lugo durch das Parlament reagierten die übrigen Partner des Mercosur mit einer Aussetzung der Mitgliedschaft des Landes bis zu den nächsten Wahlen 2013. Damit blieb just der Staat ohne Stimmrecht, der bislang den Zugang Venezuelas in den südamerikanischen Verbund verhindert hatte. Zwar war die Erweiterung des Mercosur um Venezuela bereits beschlossen worden, doch stand die Ratifizierung durch Paraguay noch aus, da hierzu die parlamentarische Zustimmung fehlte. Der Weg für Venezuela war nunmehr frei, sodass im Juli 2012 der Beitritt offiziell erfolgen konnte.² Dem venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez galt dieser Schritt als Sieg gegen die USA, deren Handlanger er in Asunción vermutet hatte. Für die

1 „Bollwerk des Friedens, Das südamerikanische Staaten-Bündnis ‚Unasur‘ gewinnt Kontur, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.11.2012.

2 „Zutritt für Chávez“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.07.2012.

Europäische Union schien allerdings auch kein Grund zur Freude gegeben. Die zähen und durch jüngste Ereignisse belasteten Beziehungen zum Mercosur standen in der Gefahr, nun vollends zu erlahmen.

Die Gespräche mit dem Mercosur kamen in den vergangenen Monaten ohnehin nicht substantiell voran. Im März 2012 fand die achte Verhandlungsrunde statt, die von einem Durchbruch weit entfernt war. Problematisch blieben die Handels- und Investitionsfragen, wenngleich im Bereich des politischen Dialogs und verschiedener Kooperationsbereiche offenbar Fortschritte erzielt worden sind.³ Im Mai 2012 warnte Handelskommissar Karel de Gucht auf einer EU-brasilianischen Wirtschaftskonferenz in Brüssel vor einem zunehmenden Protektionismus auf der anderen Seite des Atlantik.⁴

Die Beziehungen zu Brasilien – Partnerschaft ohne Koordinierung

Brasilien hat sein Gewicht trotz der zunehmenden Interessenkonflikte mit der EU international selbstbewusst in Szene gesetzt. Dabei wird die 2007 geschlossene strategische Partnerschaft insgesamt als nur wenig wirksam eingeschätzt. Auf internationaler Ebene kam es kaum zu einem koordinierten Vorgehen, obwohl sich hierzu ausreichend Gelegenheit geboten hätte. So hatte Brasilien im Sommer 2011 auf eine stärkere Berücksichtigung Lateinamerikas in internationalen Organisationen gedrängt und die Kandidatur des Mexikaners Agustín Carstens als Direktor des Internationalen Währungsfonds unterstützt, während die EU mit Rückendeckung der USA letztlich die französische Finanzministerin Christine Lagarde durchsetzen konnte. Im Gegenzug gehörte die Regierung in Brasilia zu den heftigsten Kritikern der Euro-Krisenpolitik im IWF.⁵ Auf der IWF-Frühjahrstagung im April 2012 in Washington machte Brasilien seine Zusagen zur Aufstockung der Finanzkraft des Fonds erst vergleichsweise spät, da man im Gegenzug Zugeständnisse in der Frage der Stimmrechte forderte.⁶ Diese sollten dann bis Herbst des Jahres umgesetzt werden.

Zudem kollidierten immer wieder auch handelspolitische Grundkonzepte miteinander. So konnte dem G-20 Gipfel der Industrie- und Schwellenländer im mexikanischen Los Cabos im Juni 2012 nur mit Mühe ein Kompromiss über die Verlängerung des Stillhalteabkommens erzielt werden, durch das sich die Partner verpflichteten, keine neuen Handelshemmnisse einzuführen. Während die wichtigsten EU-Teilnehmer wie Deutschland auf eine Befristung bis 2015 plädierten, bevorzugte Brasilien diese Regelung bis maximal 2013. Letztlich einigten sich die Teilnehmer auf das Jahr 2014.⁷ Im Vorfeld des G-20-Gipfels hatte die Kommission allerdings in einem Bericht darauf aufmerksam gemacht, dass trotz derartiger Zusagen die Zahl der Handelshemmnisse international deutlich angewachsen sei. Spitzenreiter waren hier Argentinien und Russland, gefolgt von Indonesien, Indien, Brasilien und China.

Die Maßnahmen der EU-Staaten zur Bekämpfung der Schuldenkrise fanden in Brasilien ohnehin ein äußerst unzufriedenes Echo. Präsidentin Dilma Roussef warf den EU-Staaten die Schaffung eines ‚geldpolitischen Tsunamis‘ vor, während aus Brüssel und den europäischen Hauptstädten vermehrt Vorwürfe eines wachsenden Protektionismus in Richtung Brasilien zu hören waren. In der Tat bestanden auf Seiten Brasiliens erhebliche

3 Vgl. die Erklärung Statement of the EU and Mercosur after the 8th round of negotiations on the future Association Agreement between both regions, Press Release, 16 March 2012.

4 „EU warns over Latin American protectionism, Financial Times, 08.05. 2012.

5 „Missverständnisse und Stillstand in der deutsch-brasilianischen Wirtschaftspolitik“, von Peter Sester, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.07.2012.

6 „Europa bleibt in der Kritik“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.04.2012.

7 „Europa und Amerika planen Freihandelsabkommen bis 2014“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.06.2012.

Sorgen vor einer weiteren Schwächung des Euros durch eine expansive Geldpolitik, die den Aufwertungsdruck auf den Real erhöhte, was die internationale Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Wirtschaft zu schädigen drohte. Von europäischer Seite wiederum wurden die Entscheidungen der brasilianischen Regierung kritisiert, Importe erheblich zu verteuern und damit den Zugang zum brasilianischen Markt zu erschweren.

Argentinien – die Rückkehr der Dämonen

Auch die Konflikte zwischen Argentinien und der EU haben sich im Laufe des vergangenen Jahres verschärft. Internationales Aufsehen erregte im April 2012 die Entscheidung der Regierung in Buenos Aires, die Mehrheitsanteile des Ölkonzerns YPF, eines Tochterunternehmens der spanischen Repsol, zu verstaatlichen. Nicht nur der Inhalt, auch der Stil des Vorgangs erregte in Madrid die Gemüter. So garnierte die argentinische Präsidentin die Ankündigung der Enteignung mit Vorwürfen an den Repsol-Konzern, die Ölreserven des Landes faktisch dem Nullpunkt nahegebracht und notwendige Investitionen vernachlässigt zu haben, während parallel dazu Regierungsbeamte am Hauptsitz des Unternehmens in Buenos Aires spanische Spitzenmanager recht undiplomatisch zur Aufgabe ihrer Arbeitsplätze aufforderten.⁸ Heftige Proteste aus Madrid, eine Erklärung der Kommission und der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, eine Entschließung des Europäischen Parlaments und Solidaritätsbekundungen durch die anderen EU-Mitgliedstaaten folgten, ohne dass sich daraus zunächst einschneidende Sanktionen gegen Argentinien ergeben hätten. Spanien kündigte an, die Einfuhr von Biokraftstoffen aus dem südamerikanischen Land einzustellen, allerdings wurde diese Maßnahme kaum als ernsthafte Vergeltung wahrgenommen. Madrid befand sich wie die übrigen EU-Partner in einem Dilemma. Das Land war in anderen Sektoren der argentinischen Wirtschaft weiterhin stark durch Investitionen und Beteiligungen vertreten, musste also befürchten, allzu drastische Gegenmaßnahmen könnten zusätzliche Repressalien auslösen. Handelspolitische Sanktionen mussten den Umweg über Brüssel nehmen, das wiederum laut geltenden WTO-Regeln nur auf Grundlage einer rechtlichen Handhabe gegen ein anderes Mitgliedsland der Organisation vorgehen konnte.

Die atmosphärischen Störungen zwischen Argentinien und der EU wurden zusätzlich durch die Wiederbelebung des Disputs um die Falkland/Malvinen-Inselgruppe verstärkt. Anlässlich des dreißigsten Jahrestages des Falkland-Kriegs bekräftigte Präsidentin Cristina Fernández de Kirchner den Anspruch ihres Landes auf die Inseln. Verschiedene Staaten Südamerikas verweigerten Schiffen aus den Falklands das Anlaufen ihrer Häfen und verursachten so erhebliche diplomatische Verstimmungen mit London.⁹

Mexiko – Akzentverschiebungen mit Langzeitwirkung?

In den bilateralen Beziehungen der EU zu Mexiko schienen sich allmähliche Umschichtungen abzuzeichnen. So avancierte – trotz der lähmenden innenpolitischen Krise um den Drogenkrieg und einer nicht unumstrittenen Präsidentenwahl – das Land immer deutlicher zum Favoriten internationaler und damit auch europäischer Investoren. Eine in den vergangenen Jahren konsequent fortgeführte Freihandelspolitik, die Nähe zum US-amerikanischen Markt und die niedrigen Lohnkosten boten lukrative Anreize für ein Engagement. So überflügelte die Automobilproduktion in Mexiko 2012 erstmals die Zahlen aus Brasilien. Insgesamt galt das Investitionsklima als deutlich freundlicher als im zunehmend protektionistischen Brasilien oder Argentinien, wo sich die Regierungen gegen den internatio-

8 „Argentinien verstaatlicht Repsol-Gesellschaft YPF“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.04.2012.

9 „Argentina accused of colonialism over Falkland Islands“, Financial Times, 19.01.2012.

nenal Wettbewerb verstärkt abzuschotten versuchten. Als Mitglied der neu getauften MIST-Gruppe (bestehend Mexiko, Indonesien, Südkorea und der Türkei) hat Mexiko ebenfalls eine erhöhte internationale Wertschätzung erfahren.

Zugleich versuchte Mexiko, seine regionale Rolle in Lateinamerika mit neuen Impulsen zu untermauern. Gemeinsam mit Chile, Peru und Kolumbien unternahm man im Juni 2012 einen Anlauf zu vertiefter Integration mit dem Ziel einer Liberalisierung des Handels unter dem Titel einer ‚Pazifischen Allianz‘. Damit verfolgte Mexiko eine Strategie, welche für die EU weitaus attraktiver erschiene als andere lateinamerikanische Projekte der jüngeren Vergangenheit. Allerdings drückte sich in dieser Initiative eine Form multilateraler Zusammenarbeit aus, die sich verstärkt auf den asiatisch-pazifischen Raum ausrichtete und weniger den traditionellen atlantischen Routen folgte. Für die EU wird sich als hochgradig relevant erweisen, ob der eingeschlagene Kurs nach der Wahl des Kandidaten der als linksgerichtet geltenden PRI (Institutionell-Revolutionäre Partei), Peña Nieto, zum neuen Präsidenten weitergeführt wird.

Zentralamerika und Andenraum: Begrenzte Perspektiven

Mit den Staaten Zentralamerikas wurde am 29. Juni 2012 in Tegucigalpa das Assoziierungsabkommen unterzeichnet, welches umfassende Regelungen für eine Liberalisierung des Handels beinhaltet.¹⁰ Auch wenn der Isthmus nicht zu den wichtigsten Wirtschaftspartnern der EU in Lateinamerika gehört, so besitzt dieser Akt doch eine hohe Bedeutung, da er die Attraktivität des europäischen Partnerschaftsmodells in Lateinamerika unterstreicht.

Um den andinen Integrationsprozess neue Vitalität zu verleihen, versuchte der kolumbianische Präsident José Manuel Santos im November 2011, seine Amtskollegen aus Peru, Ecuador und Bolivien zu verstärkten Anstrengungen zu motivieren. Über Absichtserklärungen hinaus wurden allerdings kaum Ergebnisse erzielt.¹¹ Geplant ist, den Stand und die Perspektiven der Andengemeinschaft einer Analyse durch die UN-basierte ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) zu unterziehen. Im Juni 2012 wurde ein umfassendes Handelsabkommen zwischen der EU, Kolumbien und Peru unterzeichnet.¹² Auch dies konnte als Erfolg mit zwar begrenztem, aber konkreten Auswirkungen auf den bi-regionalen Wirtschafts- und Handelsaustausch betrachtet werden.

Bilanz und Ausblick

Der zunehmende Protektionismus im Mercosur und die faktische Lähmung der Andengemeinschaft werden die EU zwingen, ihre Konzepte für Lateinamerika zu überdenken. Ob eine Assoziierung mit dem Mercosur noch Sinn macht oder ob mit Brasilien nicht eine bilaterale Vereinbarung getroffen werden sollte (diese wäre schon schwierig genug auszuhandeln), müsste einer sorgfältigen Prüfung unterzogen werden. Hoffnung könnte entstehen, wenn sich Mexiko als paradigmatischer Vorreiter einer Handelsliberalisierung in Lateinamerika profiliert und damit Anziehungspunkt für weitere Länder Lateinamerikas wird. Ob dies der Linie des neuen Präsidenten entspricht, werden die kommenden Monate zeigen.

Weiterführende Literatur

Riggirozzi, Pia/Tussie, Diana (Hrsg.): *The Rise of Post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*, Dordrecht etc. 2012.

10 EU-Pressemitteilung, EU und Zentralamerika unterzeichnen Assoziierungsabkommen, IP 12/713, 29.06.2012.

11 „Colombian president wants to strengthen Andean regional organization“, BBC Monitoring Americas, 10. November 2011.

12 „EU signs comprehensive trade agreement with Colombia and Peru“, Asia News Monitor, 27.06. 2012.

Nahost- und Mittelmeerpolitik

Almut Möller

Seit Anfang 2011 sind die EU und ihre Mitglieder Zeugen epochaler Veränderungen in ihrer südlichen Nachbarschaft. Gleichzeitig befindet sich auch die EU in einer entscheidenden Entwicklungsphase. Um dem Druck der anhaltenden Krise standhalten zu können sind die Euroländer gezwungen, ihre Wirtschafts- und Währungsunion auf eine neue Stufe zu heben. Ob dies erfolgreich gelingt ist derzeit noch nicht absehbar. Wie die EU nach dieser fundamentalen Krise dasteht wird sich jedoch auch in ihren Außenbeziehungen niederschlagen.

Die EU hat sich seit Mitte der neunziger Jahre vorgenommen in ihren Außenbeziehungen gegenüber den Ländern des Mittleren Ostens und Nordafrikas (Middle East and North Africa/MENA¹) nicht nur wirtschaftlichen, (sicherheits)politischen und gesellschaftlichen Austausch, sondern auch Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und politische Reformen zu fördern. Dies entspricht dem Bekenntnis aus den EU-Verträgen zu einer wertereleiteten Außenpolitik. Ihre Fähigkeit, Reformprozesse anzuschieben, die sie insbesondere im Zuge der Erweiterungsrunden um die Länder Mittel- und Osteuropas unter Beweis stellen konnte, hat die Europäische Union jedoch bis jetzt im Rahmen der Nachbarschaftspolitik nicht annähernd so erfolgreich entwickeln können.² Im Gegenteil: Nicht nur waren die EU und ihre Mitgliedstaaten lediglich Zaungäste, als die Bürger Tunesiens und Ägyptens – für ihre Nachbarn nördlich des Mittelmeers 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 mit ihren Kooperationsangeboten gestützt zu haben.³

Die Debatte um die Glaubwürdigkeit sowie die Möglichkeiten und Grenzen europäischer Politik in der MENA-Region hat so an Aktualität gewonnen. Die südliche Nachbarschaft ist zurück auf der Agenda der EU, und mit ihr auch die Zukunft der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). Obwohl bis auf weiteres offen ist, ob die Demokratisierungsprozesse in Tunesien, Ägypten, Libyen und anderen Ländern der Region erfolgreich verlaufen werden, ist eines schon heute absehbar: Eine Rückkehr zum status quo ante wird es nicht geben. Unklar aber ist, was am Ende der Umbrüche stehen wird. Der aktuelle Zustand des Übergangs wird auch in den kommenden Monaten und Jahren anhalten. Die politische Lage in der Region wird vermutlich durch Fragmentierung und eine stärkere Polarisierung gekennzeichnet sein. Während in Tunesien und Libyen erste Schritte in Richtung Demokratisierung bis jetzt verhalten optimistisch stimmen, ist Ägypten noch gefangen in den Machtkämpfen alter und neuer Kräfte. In Syrien herrscht Bürgerkrieg, dem bis März 2012 laut UN-Angaben

1 Der vorliegende Beitrag orientiert sich bei der Definition der MENA-Region an der Ländergruppe, die Ziel der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist. Diese umfasst Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, die besetzten Palästinensergebiete, Syrien und Tunesien.

2 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.

3 Der Oppositionsbewegung in Libyen haben EU-Mitglieder zwar im Rahmen der NATO-Militärintervention zum Durchbruch verholfen, die EU machte aber dennoch angesichts des deutschen Ausscherens im UN-Sicherheitsrat einen zerstrittenen Eindruck und damit erneut keine gute Figur.

bereits 9000 Menschen zum Opfer gefallen sind.⁴ Er droht inzwischen die Nachbarländer Libanon und Jordanien zu destabilisieren. Kurzum: Eineinhalb Jahre nach Beginn der arabischen Aufstände kommt die Nachbarschaft der Europäischen Union nicht zur Ruhe.

Diese historischen Umbrüche stellen die EU und ihre Mitglieder vor eine schwierige Gestaltungsaufgabe. 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?⁵

Weiterentwicklung der Politikansätze für die südliche Nachbarschaftspolitik

Nach der ersten Euphorie um die Umbrüche in Tunesien, Ägypten und Libyen ist die Aufmerksamkeit für das südliche Mittelmeer im Jahresverlauf 2011/2012 deutlich zurückgegangen. Die EU-Länder, allen voran die Mitglieder der Eurozone, sind derzeit vor allem mit der eigenen Malaise beschäftigt. Ihre Politikansätze gegenüber dem südlichen Mittelmeer hat die EU dennoch im Zuge der Umbrüche aktiviert und weiterentwickelt. Bereits Mitte der neunziger Jahre hatte die EU den Barcelona-Prozess ins Leben gerufen, der 2008 auf französische Initiative zur „Union für das Mittelmeer“ (UfM)⁶ weiterentwickelt wurde. 2004 wurde der Barcelona-Prozess um die südliche Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) ergänzt. Beide Ansätze – Barcelona/UfM und ENP – erwiesen sich jedoch in ihren Anfangsjahren als unausgereift. Im Moment der Umbrüche wurden diese Defizite besonders sichtbar. Die ENP konnte ihrem Anspruch nicht gerecht werden, politische und wirtschaftliche Transformationsprozesse in den arabischen Nachbarländern anzustoßen. Die UfM war von Anfang an Kritik aus verschiedenen Richtungen ausgesetzt.⁷ In ihren ersten Jahren war sie kaum sichtbar, politisch aufgeladen und damit alles andere als ein geglückter Neustart für die euro-mediterranen Beziehungen. Frustriert über die Blockade der UfM in einer so entscheidenden Entwicklungsphase der MENA-Region trat gar deren Generalsekretär im Januar 2011 zurück.⁸

Zaghaf, unglaublich, scheinheilig, uneins, so lautete der Tenor der Medien über die Rolle der EU im „Arabischen Frühling“. Die bestehenden Politikansätze standen in keinem guten Licht da. Präsent war auf einmal wieder der rote Teppich, den die EU im Juli 2008 bei der Gründung der UfM Präsident Hosni Mubarak ausgerollt hatte, der dann erster Co-Präsident dieser pompös als Zukunftsprojekt angekündigten Union wurde. Auch der syrische Präsident Bashar al-Assad war damals nach Paris geladen worden, um das syrische Regime zu

4 Siehe Robert H. Serry, Special Coordinator for the Middle East Peace Process, Briefing to the Security Council on the Situation in the Middle East, 27.03.2012, <http://www.unsco.org/Documents/Statements/MSCB/2008/Security%20Council%20Brief%2027%20March%202012.pdf> (abgerufen am 30. März 2012).

5 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.

6 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 July 2008), 11887/08, Brussels, 15.07.2008.

7 Vgl. Claire Demesmay und Sold, Katrin: Gute Idee, schlechte Umsetzung – Zwei Jahre Union für das Mittelmeer, DGAPstandpunkt Juli 2010, Nr. 9, Berlin 2010; Roberto Aliboni: The State of Play of the Union for the Mediterranean in the Euro-Med Context, Documenti IAI 10/17, Rome, September 2010.

8 Im Juli 2011 wurde mit dem marokkanischen Diplomaten Youssef Amrani ein Nachfolger ernannt; siehe Union for the Mediterranean Press Release: The Secretariat of the Union for the Mediterranean receives its new Secretary General, 05.07.2012.

mehr Kooperation mit der EU zu bewegen und es aus der Zusammenarbeit mit dem Iran zu lösen. Die Verbindungen nach Syrien haben sich seitdem jedoch nicht in einen gewachsenen politischen Einfluss der EU auf Präsident Assad niedergeschlagen, der Militär und Sicherheitskräfte seit mehr als einem Jahr mit aller Härte gegen das eigene Volk vorgehen lässt.

In Brüssel war man sich in den letzten Jahren der Defizite der ENP durchaus bewusst. So war es letztlich einem günstigen Umstand zu verdanken, dass die EU-Länder schon im Frühjahr 2011 mit einem Grundsatzpapier auf die neue Lage in der MENA-Region reagieren konnten. Denn als in Nordafrika die Menschen auf die Straßen gingen war die Kommission kurz vor Abschluss einer umfassenden Konsultation und Rückschau auf die Europäische Nachbarschaftspolitik. Die Entwicklungen im Süden bezog sie in diese laufende Review ein. Mit „A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean“⁹ wurde im März 2011 eine erste Reaktion auf den Arabischen Frühling veröffentlicht, der kurz darauf zu weiten Teilen in die Weiterentwicklung der Nachbarschaftspolitik „A New Response to a Changing Neighbourhood. A Review of European Neighbourhood Policy“¹⁰ einfluss. Eine weitere Mitteilung der Europäischen Kommission zur Migrationspolitik vom Mai 2011¹¹ ist in diesem Kontext ebenfalls relevant, da die Reform der Nachbarschaftspolitik auch das Thema Mobilität und Visapolitik umfasst.

Die EU will mit diesen Grundsatzdokumenten ihre Mittelmeerpolitik auf eine neue Entwicklungsstufe heben. Neben die positive Konditionalität des „mehr für mehr“ – mehr Kooperationsangebote für Fortschritte bei Reformen – tritt ein „weniger für weniger“ bei Rückschritten im Reformprozess. Ihren bestehenden Ansatz positiver Konditionalität will die EU so stärken. Die Angebote der EU für eine attraktive Form der Zusammenarbeit wurden unter „drei Ms“ – Money, Mobility, Markets – zusammengefasst: Länder die politische Reformen durchführen und Fortschritte bei Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit machen erhalten die Perspektive einer Ausweitung der finanziellen Mittel der EU¹² sowie des Abschlusses so genannter „Mobilitätspartnerschaften“¹³ und weitreichender und umfassender Freihandelszonen (Deep and Comprehensive Free Trade Areas)¹⁴.

Bereits bewilligte EU-Mittel für die südliche Nachbarschaftspolitik wurden im Laufe des Jahres 2011 entlang der Ziele der reformierten ENP ausgerichtet und zum Teil angepasst. Zusätzliche Ressourcen aus dem EU-Budget in Höhe von einer Milliarde Euro wurden für die Partnerländer mobilisiert. Neue Finanzierungsquellen sollen durch die Europäische Investitionsbank (EIB), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und durch eine Zusammenarbeit mit Drittländern und sonstigen Organisationen erschlossen werden.¹⁵

9 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, Brussels, 08.03.2011, COM(2011) 200 final.

10 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.

11 European Commission: Communication on migration, Brussels, 04.05.2011, COM(2011) 248 final.

12 So hat die EU die Mittel für Tunesien aufgrund der Fortschritte des Landes im Demokratisierungsprozess von 80 Millionen Euro (2010) auf 160 Millionen Euro (2011) erhöht. Die Mittel für Syrien wurden eingefroren und es wurden Sanktionen beschlossen. Vgl. hier und im folgenden European Commission / High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy: Delivering on a new European Neighbourhood Policy. Joint Communication, Brussels, 15.05.2012, JOIN(2012)14 final, S. 4.

13 Die EU plant Mobilitätspartnerschaften mit Tunesien und Marokko.

14 Erste Schritte zum Abschluss von DCFTAs wurden mit Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien eingeleitet.

Die Zusammenarbeit mit der organisierten Zivilgesellschaft will die EU optimieren. Im September 2011 wurde die „Civil Society Facility“ (CSF) ins Leben gerufen, die sowohl die südliche als auch die östliche Nachbarschaft umfasst. 2011 ist die CSF mit einem Budget von 26 Millionen Euro gestartet, für 2012 ist ein vergleichbares Budget angestrebt. Der Rat der Außenminister hat zudem einen Grundsatzbeschluss über die Schaffung eines „European Endowment for Democracy“ getroffen, dessen Ziele, Modalitäten und Arbeitsweise jedoch noch im Detail organisiert werden.¹⁶

Die Tendenz der Bilateralisierung der Nachbarschaftsbeziehungen, wie sie durch die Ergänzung des multilateral angelegten Barcelona-Prozesses durch die ENP im Jahr 2004 begonnen wurde, setzt sich fort. Jedes Land soll entlang seines Entwicklungsstands und seiner angestrebten Beziehungen zur EU behandelt werden. Angesichts der gegenwärtig sehr unterschiedlichen Lage in den Nachbarländern ist es nahe liegend, dass die EU ihren differenzierten Ansatz verstärkt. Die gemeinsame Klammer „ENP“ dürfte dabei in den kommenden Jahren an Relevanz verlieren, was allerdings nicht unbedingt zu Lasten der Beziehungen der EU mit den arabischen Nachbarländern gehen muss.

Grundsätzlich ist die kritische Bestandsaufnahme und Weiterentwicklung der noch jungen ENP zu begrüßen. Die Vorschläge aus dem Jahr 2011 sind 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 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.

Umso wichtiger ist es, die Initiativen der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes mit politischem Gewicht zu füllen: eine Aufgabe, die jetzt die Mitgliedstaaten stärker in die Pflicht nimmt. Es muss sich erweisen, ob sie bereit sind, sich tatsächlich langfristig und mit überzeugenden Instrumenten und entsprechenden finanziellen Mitteln zu engagieren – und dies in einer Zeit, in der die EU selbst vor einer inneren Zerreißprobe steht. So muss etwa 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 zu balancieren gilt. Vereinfacht gesprochen bildet sich in der oben genannten Mitteilung der Kommission zur Migration einerseits das Interesse der EU mit ihrem weit gehend offenen Markt ohne Binnengrenzen an einer Kontrolle sowohl legaler als auch irregulärer 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 Men-

15 Siehe zu den Zahlen und dem Stand der Maßnahmen ausführlich European Commission / High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy: Delivering on a new European Neighbourhood Policy. Joint Communication, Brussels, 15.05.2012, JOIN(2012)14 final, S. 13-15.

16 Siehe Council Conclusions on the European Neighbourhood Policy, 3101st Foreign Affairs Council meeting, Luxembourg, 20.06.2011.

schen in der EU davon zu überzeugen, dass die Zukunft der EU nicht etwa in Abschottung sondern in kontrollierter Öffnung liegt. Das Thema Visaliberalisierung etwa ist für die Länder in der Nachbarschaft der EU ein interessanter Anreiz – aber ist er auch innerhalb der EU durchsetzbar? Die abwehrende Reaktion der italienischen Regierung im Jahr 2011 auf einige tausend Flüchtlinge im Zuge der arabischen Umbrüche 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.

Die neuen außenpolitischen Strukturen im Praxistest

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) befindet sich weiterhin im Aufbau. Im Februar 2012 begann der Umzug in das neue Hauptquartier am Rondpoint Schuman im Brüsseler EU-Viertel. Nachdem die EU im Laufe des Jahres 2011 bereits Büros in Bengasi und Tripolis eröffnet hatte, wurde im November 2011 die EU-Delegation in Tripolis offiziell eingeweiht. Die EU unterstreicht damit ihre Präsenz in einem weiteren Transformationsland Nordafrikas. Bereits Ende 2010 war Hugues Mingarelli, einen erfahrener EU-Außenpolitiker und bisheriger stellvertretender Generaldirektor in der DG RELEX der EU-Kommission zum „Managing Director“ für den Nahen Osten und die südliche Nachbarschaft ernannt worden. Im Juni 2011 erfolgte die Ernennung von Christian Berger, dem bisherigen Leiter der wichtigen EU-Delegation in den besetzten Palästinensergebieten, für den Posten des EAD-Direktors für den MENA-Raum, die Arabische Halbinsel, Iran und Irak. Der Österreicher Berger ist seit vielen Jahren in verschiedenen Funktionen mit dem Nahen Osten befasst.

Im Juli 2011 wurde zudem ein EU-Sonderbeauftragter für die arabischen Transformationsländer 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 –¹⁷, ernannte der Rat den spanischen Diplomaten Bernardino León zum neuen 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 stärken.¹⁸ Zu den Aufgaben von León gehört es außerdem, der 2011 eingerichteten „Task Force südliches Mittelmeer“ zuzuarbeiten.¹⁹ Von dieser aus werden die Expertise, die finanziellen Mittel und sonstigen Maßnahmen des EAD, der Kommission, der UfM, der EIB, der EBRD und weiterer Finanzinstitutionen koordiniert. Der Sonderbeauftragte soll außerdem engen Kontakt mit der Afrikanischen Union und dem Golfkooperationsrat halten. Allerdings verfügt er nur über einen kleinen Stab und hat es auch mit Blick auf seine Sonderstellung im EAD nicht leicht. Der Spanier León wird sich jedoch im Laufe des kommenden Jahres weiter profilieren können. Ende Juni beschloss der Rat die Verlängerung seines Mandats um ein weiteres Jahr.²⁰

17 Cornelius Adebahr und Almut Möller: Gesicht zeigen im arabischen Frühling. Warum die EU einen Sonderbeauftragten für Nordafrika braucht, DGAP-Analyse kompakt 5, Berlin, Juni 2011.

18 Vgl. Council Decision 2011/424/CFSP of 18 July 2011 appointing a European Union Special Representative for the Southern Mediterranean Region, in: Official Journal of the European Union, 19.07.2012.

19 Siehe European Union: HR Catherine Ashton sets up Task Force for the Southern Mediterranean, Press Release, Brussels, 07.06.2011, A 226/11.

20 Council Decision 2012/327/CFSP of 25 June 2012 extending the mandate of the European Union Special Representative for the Southern Mediterranean Region, in: Official Journal of the European Union, 26.06.2012.

Die ersten Sitzungen der Task Force mit Jordanien und Tunesien hätten gezeigt, so die EU in ihrer Jahresbilanz im Mai 2012, dass es sich um „effektive Instrumente für demokratischen Wandel“²¹ handle. Diese Selbsteinschätzung klingt jedoch deutlich verfrüht. Vielmehr besteht momentan der Eindruck, dass sowohl der EAD als auch die reformierte ENP noch Zeit brauchen, um ihr Potenzial voll entfalten zu können.

Die Erfahrung mit der Mittelmeerunion hat dabei gezeigt: neue Strukturen und Ämter bedeuten noch lange keine gute Politik. Es ist ein Grundproblem beim Aufbau des EAD das dieser kaum vom Ende her gedacht wird, das heißt entlang der Ziele der EU in einer bestimmten Region. Vielmehr folgt er in erster Linie einer bürokratischen Logik. 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 oft wenig Zeit – bzw. die Grundsatzkritik am EAD überlagert dessen kleinere Erfolge. Ein Beispiel für eine Stärkung der multilateralen Zusammenarbeit mit der MENA-Region ist etwa das im Juni 2012 mit Unterstützung des EAD geschaffene Krisenzentrum bei der Arabischen Liga.²² Wenn es dem EAD gelingt, durch diese und andere Formen der Verzahnung mit Organisationen in ihrer Nachbarschaft neue und belastbare Netzwerke in der MENA-Region zu etablieren, dann ist schon viel gewonnen.

Was kommt nach der 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 Jahrzehnten mit einer im Grundsatz gemeinsamen Haltung aktiv und konstruktiv eingebracht haben.

Die neue regionale Lage wird aber nun zur Bedrohung für die Zwei-Staaten-Lösung. Schon im Februar 2011 hatte die Außenbeauftragte Catherine Ashton im Rahmen der Tagung des Nahostquartetts auf der Münchner Sicherheitskonferenz den Zusammenhang zum Nahost-Friedensprozess unterstrichen: Eine Rückkehr zu Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien seien dringend notwendig, da die sich verändernde regionale Lage den Friedensprozess nachhaltig erschweren könnte.²³

Experten weisen darauf hin, dass die regionalen Veränderungen Israel inzwischen zunehmend isoliert haben. Mit der Türkei haben die Spannungen in den letzten Jahren ebenso zugenommen wie mit Ägypten, dessen neue Führung eine zunehmend selbstbewusste Außenpolitik führt und damit auch auf die Stimmung in der eigenen Bevölkerung reagiert. Mit Ägypten würde Israel einen seiner wichtigsten Verbündeten in der Region verlieren. Die angespannte Lage zwischen Israel und seinen Nachbarn besitzt dabei das Potential zu einer gewaltsamen Eskalation, das zugleich das Ende der Zwei-Staaten-Lösung bedeuten könnte.²⁴

21 European Commission/High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy: Delivering on a new European Neighbourhood Policy. Joint Communication, Brussels, 15.05.2012, JOIN(2012)14 final, S. 3.

22 EU builds situation room for Arab League in Cairo, in: EUobserver, 26.06.2012, <http://euobserver.com/24/116757> (abgerufen am 26.06.2012).

23 Vgl. Middle East Quartet Statement, Munich, 05.02.2011.

24 Vgl. Muriel Asseburg: The Arab Spring and the Arab-Israeli Conflict: Freedom without Peace?, in: Muriel Asseburg (Hrsg.): Protest, Revolt and Regime Change in the Arab World. Actors, Challenges, Implications and Policy Options, SWP Research Paper 6, Berlin, February 2012.

Der Bürgerkrieg, der sich im Nachbarland Syrien immer weiter zuspitzt, verschärft die Gefahr einer Destabilisierung der gesamten Levante zusätzlich.

Auf Seiten der Palästinenser gab es in den vergangenen Monaten Bewegung in zwei Bereichen, die verdeutlichen, dass die Palästinenser sich inzwischen für andere Optionen öffnen: den Schritt, eine Anerkennung als Staat im Rahmen der UN zu suchen sowie die Aussöhnung zwischen Fatah und Hamas zu organisieren. Mit dem Versuch im Herbst 2011 im Rahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Anerkennung als Staat und die UN-Vollmitgliedschaft zu erreichen sind die Palästinenser zwar bis auf Weiteres gescheitert. Seit April 2011 verhandeln Hamas und Fatah aber über die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit zur Vorbereitung von Wahlen in Westbank und Gazastreifen und kamen im Februar 2012 zu einer vorläufigen Einigung. Israels Regierungschef Benjamin Netanyahu reagierte jedoch mit offener Ablehnung auf die Perspektive einer palästinensischen Regierung der nationalen Einheit: Fatah müsse sich zwischen Hamas und Frieden mit Israel entscheiden.²⁵ Die EU hingegen begrüßte zuletzt in hochrangigen Gesprächen mit der israelischen Regierung eine Aussöhnung zwischen Fatah und Hamas als Voraussetzung für eine dauerhafte Zwei-Staaten-Lösung.²⁶ Die Europäische Union und ihre Mitglieder halten damit weiter an der Zwei-Staaten-Lösung als Modell für einen Frieden zwischen Israel und den Palästinensern fest. Immer fraglicher wird es jedoch, ob diese Perspektive umsetzbar ist, und welche Alternativen die EU für den Fall eines Scheiterns zu unterstützen bereit ist.

Perspektiven der Nahost- und Mittelmeerpolitik

Der Arabische Frühling hat die Mittelmeerpolitik mit neuer Dringlichkeit auf die Agenda der EU und ihrer Mitglieder gesetzt. Die EU selbst hat nicht oder nur sehr wenig zu den Umbrüchen beigetragen und sich der Frage stellen müssen, wie ihre Absichtserklärungen und die Realität ihrer Mittelmeerpolitik so weit auseinanderklaffen konnten. Im Zuge der ohnehin geplanten Überarbeitung der ENP haben sich Kommission und EAD den wesentlichen Problemen ihrer bisherigen Politikansätze kritisch gestellt. Jedoch ist auch mit der reformierten ENP noch kein großer Wurf zu erkennen.

Aber mit welchen politischen, sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realitäten wird es die EU in Zukunft zu tun haben? Momentan zeichnen sich bestenfalls erste Konturen ab, wie die künftigen Konstellationen in der Nachbarregion aussehen werden. Neben der Hoffnung auf eine demokratische südliche Nachbarschaft mit offenen Gesellschaften besteht in den EU-Hauptstädten deshalb gleichermaßen Unsicherheit und – vor allem angesichts der Entwicklungen in Syrien – Sorge über die Zukunft des südlichen Mittelmeers. Sollte es tatsächlich zu einer Destabilisierung der Nachbarländer Syriens oder gar zu einer Eskalation der Gewalt in der Levante kommen, dann werden sich ganz neue Fragen stellen, die weniger die Ansätze der ENP als vielmehr die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU in den Vordergrund stellen. Ist die EU auf eine solche Gewalteskalation vorbereitet? Gegenwärtig scheint dies nicht der Fall. Die deutsche Enthaltung bei der von den Vereinten Nationen mandatierten Intervention der NATO in Libyen hat einem gemeinsamen Ansatz der EU-Mitglieder vor ihrer Haustür erneut Schaden zugefügt. Die EU muss jetzt nicht nur unter Beweis stellen, dass sie in der Lage ist, Entwicklungen in ihrer Nachbarschaft

25 Fatah-Hamas unity government: Israel condemns move, 07.02.2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-16918834> (abgerufen am 30.05.2012).

26 Statement of the European Union adopted 23 July 2012: Eleventh Meeting of the European Union – Israel Association Council held in Brussels on 24 July 2012, http://eeas.europa.eu/delegations/israel/documents/press_corner/20120727_en.pdf (abgerufen am 26.07.2012).

stärker als in der Vergangenheit in eine positive Richtung zu beeinflussen. Sie muss auch Politikansätze entwickeln, die mit den wachsenden Unsicherheiten über die Entwicklungsperspektive der Nachbarregion umgehen können. Dazu gehört es auch, sich auf denkbare Szenarien einzustellen und Maßnahmen durchzuspielen, die zügig greifen können.

Wo sie kann sollte die EU diejenigen Länder unterstützen, die den Weg der Demokratisierung eingeschlagen haben und wie etwa Tunesien die Zusammenarbeit mit der EU und ihren Mitgliedern suchen. Hier sollte der Ansatz der EU großzügig sein, auch wenn dies zeitweilig auf Kosten der Zusammenarbeit mit anderen Nachbarländern geht. Angesichts schwindender Ressourcen und eines wachsenden Konkurrenzdrucks mit anderen Akteuren in der MENA-Region wird der EU nichts anderes übrig bleiben, als die vorhandenen Ressourcen effektiver zu nutzen. Ein erfolgreiches Modell arabischer Demokratisierung in der Nachbarschaft wäre ein Leuchtturm für weitere Länder der Region. Für die EU bestünde die Möglichkeit, eine Blaupause für eine neue Form der Zusammenarbeit zu schaffen und sich so in einer Region zu profilieren in der sie zuletzt stark an Glaubwürdigkeit eingebüßt hat.

Ganz grundsätzlich werden die EU-Länder die Frage beantworten müssen ob sie mit Offenheit auf den Wandel in ihrer Nachbarschaft zugehen wollen und sich stärker für die Wirtschaften und Gesellschaften in der MENA-Region öffnen, oder ob sie angesichts eines zunehmenden Drucks ihrer eigenen Bevölkerungen – verstärkt durch die Schuldenkrise in Euro-Ländern und einer grundsätzlich wachsenden EU-Kritik – einem Abschottungsreflex nachgeben wird. Der „Arabische Frühling“ ist so nicht nur eine Aufgabe für die MENA-Länder, sondern eine der großen Gestaltungsaufgaben für die EU-Außenbeziehungen.

Umgekehrt ist momentan offen, mit welcher Art von EU es die Nachbarländer in Zukunft zu tun haben werden. Wenn die Euroländer dem Druck standhalten und eine echte Wirtschafts- und Währungsunion untereinander vereinbaren, dann würde dies die EU in völlig neuer Form nach innen differenzieren. Der Abstand zwischen den Euro-Ländern und den übrigen EU-Mitgliedern würde wachsen. Um die Eurozone als Kern würden sich EU-Mitglieder mit unterschiedlichen Ambitionen hinsichtlich ihrer Mitgliedschaft in Euroland gruppieren. Was hieße das für die Identität der Europäischen Union? Und was wären die Konsequenzen für die Beziehungen mit den Ländern in ihrer direkten Nachbarschaft? Wird sich das Thema der Schaffung überlappender Integrationsräume im Rahmen der Nachbarschaftspolitik dann in einem neuen Licht darstellen? Dies ist zwar momentan Zukunftsmusik. In den Wirren der Details der ENP sollte die EU aber die großen Linien nicht aus den Augen verlieren. Eine wirklich strategische Antwort der EU auf die arabischen Umbrüche steht bis jetzt aus.

Weiterführende Literatur

Bertelsmann Stiftung: The Arab Spring. One Year After, Europe in Dialogue 2012/02, Gütersloh 2012.

Muriel Asseburg (Hrsg.): Protest, Revolt and Regime Change in the Arab World. Actors, Challenges, Implications and Policy Options, SWP Research Paper 6, Berlin, Februar 2012.

Sven Biscop, Rosa Balfour and Michael Emerson (eds.): An Arab Springboard for EU Foreign Policy?, Egmont Paper 54, Brussels, Januar 2012.

Raffaella A. Del Sarto, Tobias Schumacher: From Brussels with love: leverage, benchmarking, and the action plans with Jordan and Tunisia in the EU's democratization policy, Democratization, 18:4, Juli 2011, S. 932-955.

Almut Möller: Crossing Borders or Introvert Union? The Euro Crisis and the EU's Relations with its Southern Neighbours, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Europe, Turkey and the Mediterranean. Fostering Cooperation and Strengthening Relations, Europe in Dialogue 03/2012, Gütersloh 2012, S. 25-32.

Nathalie Tocci: State (un)Sustainability in the Southern Mediterranean and Scenarios to 2030: The EU's Response, MEDPRO Policy Paper No. 1/August 2011.

Südosteuropapolitik

Franz-Lothar Altmann

Am 30. Dezember 2011 hatte die Europäische Union die außerordentlichen autonomen Handelspräferenzen für alle westlichen Balkanstaaten einschließlich des Kosovo (unter UNSCR 1244/1999) bis Ende 2015 erneuert. Damit genießen diese Länder unbegrenzten zollfreien Zutritt zum EU-Markt für nahezu alle aus diesen Ländern stammende Produkte. Zusammen mit den bilateralen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAAs) unterstützen diese Handelspräferenzen die wirtschaftliche Integration mit der EU und sollen politische Stabilität und wirtschaftlichen Fortschritt in der gesamten Region stärken.

Bereits am 7. Dezember 2011 hatte die Europäische Kommission den Vorschlag für ein verbessertes Instrument für die Vorbeitrittshilfe (IPA) vorgelegt, die einen gesamten Umfang der finanziellen Hilfe in Höhe von 14,11 Milliarden Euro für die Periode 2014-2020 vorsieht. Zielsetzung der überarbeiteten Hilfestellung ist es, politische Prioritäten besser in Schlüsselaktionen in bestimmten Politikbereichen zu übersetzen. Den Bedürfnissen der Empfängerländer soll enger begegnet, der Verwaltungsaufwand soll reduziert werden. Dadurch soll den prospektiven Beitrittsländern bei der Durchführung der für die künftige Mitgliedschaft notwendigen Reformen Hilfestellung gewährt werden.¹

Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die EU-Balkanpolitik

Sowohl die EU-Mitgliedstaaten (Bulgarien, Griechenland und Rumänien) als auch die Nicht-EU-Länder des Balkans sind wirtschaftlich eng mit den Ländern der Eurozone verbunden. Dabei kann man grundsätzlich feststellen, dass die Balkanländer den allgemeinen europäischen und globalen Trends folgen, jedoch mit einer bestimmten zeitlichen Verzögerung. So war beispielsweise der Höhepunkt der vormaligen Krise in den Ländern des Westlichen Europas das Jahr 2008, schlechtestes Jahr auf dem Balkan jedoch war 2009. Die griechische Krise hat nämlich nicht nur direkte Auswirkungen im wirtschaftlichen Bereich insofern, weil für einige der Balkan-Nachbarländer Griechenland ein nicht unwichtiger Handelspartner ist und griechische Investoren zum Teil ein beträchtliches Engagement in ihrer nördlichen Nachbarschaft eingegangen waren. Hinzu kommt die Rolle griechischer Banken im Finanzsektor einiger Balkanländer.²

Ohne Zweifel hat aber die andauernde griechische Krise die Bedingungen, unter denen der Fortgang der EU-Erweiterung ablaufen kann, verändert und damit politische Kollateralschäden verursacht. Die stagnierende wirtschaftliche Erholung in den Ländern des westlichen Balkans, und dies sind zur Zeit neben der Türkei und Island die einzigen möglichen Mitgliedskandidaten für die EU, macht es für diese deutlich schwerer, die von der EU geforderten Reformen fortzuführen. Die Weltbank hat Anfang Juni 2012 die Prognose für das Wirtschaftswachstum in Südosteuropa für das laufende Jahr auf höchstens 1,1% herabgesetzt, nachdem es in 2011 immerhin noch 2,2% betragen hatte.³ Hinzu kommt, dass im

1 http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/whatsnew/, 07.12.2011.

2 Siehe hierzu ausführlich Franz-Lothar Altmann: Die Auswirkungen der Griechenland-Krise auf die Nachbarstaaten, in: Südosteuropa Mitteilungen, 01/2012, S. 21 ff.

Zusammenhang mit der wiederbelebten Kritik an Bulgarien und Rumänien bezüglich der zu schwachen Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität die griechische Krise das Bild der Region als wirtschaftlich und politisch instabile Gegend verstärkt. Die Ansicht wird lauter, dass das so genannte Solidaritätsprinzip als Folge weiterer Erweiterungsschritte höhere finanzielle Ausgaben erfordern wird als erwartet war. Dies verstärkt nur die Erweiterungsmüdigkeit in den EU-Ländern und schwächt entsprechend den politischen Willen für die Fortführung des Erweiterungsprozesses. Es ergibt sich eine Tendenz zur Verschärfung der EU-Beitrittskriterien, die ohnehin im Falle Kroatiens bereits strenger waren als in früheren Erweiterungsrounden. Der Verhandlungsprozess mit künftigen Beitrittskandidaten wird zweifelsohne komplizierter und länger.

Für die Länder des Westlichen Balkans, aber auch für die angrenzenden EU-Länder, die nicht zur Eurozone gehören (Bulgarien, Rumänien und Ungarn), hat die Euro-Krise mittlerweile eine deutliche Zurückstellung in der Aufmerksamkeitsskala der EU-Kernländer ergeben. Die Politik der zuletzt genannten ist vorrangig mit der Krisenbewältigung beschäftigt. Allerdings kann konstatiert werden, dass weder die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) noch die Europäische Stabilisierungspolitik in Südosteuropa durch die europäische Finanzkrise ernsthaft beeinträchtigt wurden. Die internen Herausforderungen der EU hatten keinen negativen Einfluss auf bestehende Missionen und Operationen im Westlichen Balkan. Das wichtigste Stabilisierungsinstrument für die Region, der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP), der die Länder auf ihrem Weg in die volle Mitgliedschaft unterstützen soll, wurde bisher keiner Kritik unterzogen, die zur Verfügung stehenden Finanzmittel blieben unangetastet.⁴

Fortschritte in der Erweiterungspolitik

Drei Länder des Westlichen Balkan haben im Berichtszeitraum wichtige Fortschritte in Richtung EU-Mitgliedschaft erzielen können: Kroatien, Montenegro und Serbien. Die Reihenfolge ist nicht dem Alphabet zugeordnet, sondern der Qualität des jeweiligen Fortschritts.

Kroatien hatte im Juni 2004 den Kandidatenstatus erhalten, die Beitrittsverhandlungen wurden im Oktober 2005 eröffnet und im Juni 2011 geschlossen. Im Fortschrittsbericht der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 erhielt Kroatien ein weitgehend zufriedenstellendes Zeugnis, allerdings mit einigen kritischen Bemerkungen zum Bereich Justiz, Korruptionsbekämpfung und Flüchtlingsrückkehr.⁵ Und am selben Tag in der so genannten „Opinion“ die Empfehlung zur Unterzeichnung des Beitrittsvertrags: „Die Kommission ist der Ansicht, dass Kroatien die politischen Kriterien erfüllt und erwartet, dass Kroatien die wirtschaftlichen und Acquis-Kriterien erfüllen und für die Mitgliedschaft am 1. Juli 2013 bereit sein wird.“⁶ (Übersetzung durch den Autor). Damit wurde auch die Wirksamkeit der Konditionalitäten-Politik der EU gegenüber den Ländern des Westlichen Balkan demonstriert.

Montenegro hatte das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU erst im Oktober 2007 unterzeichnet, im Mai 2010 war es in Kraft getreten. Am 15. Dezember 2008

3 Balkans Face Slowdown, World Bank Warns, in: Balkan Insight News, 06.06.2012.

4 Predrag Jurekovic: The EU Meeting its Internal Challenges: Implications for Stability in the Western Balkans. Policy Recommendations of the meeting of the Study Group Regional Stability in South East Europe, Pfp Consortium, Reichenau/Rax, 3-5 May 2012, Veröffentlichung der Österreichischen Verteidigungsakademie Wien.

5 Croatia 2011 Progress Report, accompanying the document Communication from the Commission: Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012, Brussels, 12.10.2011, SEC(2011) 1200.

6 Commission opinion on the application for accession to the European Union by the Republic of Croatia, Brussels, 12.10.2011, COM(2011) 667 final. Am 9.12.2011 unterzeichneten Vertreter der EU und Kroatiens den Beitrittsvertrag.

hatte Podgorica jedoch bereits seinen Mitgliedsantrag in Brüssel eingereicht, die Kommission antwortete mit ihrer „Opinion“ positiv im November 2010 und auf dem EU-Gipfel im Dezember 2010 erhielt das Land den Kandidatenstatus. Auf dem Juni-Gipfel 2012 hatte zunächst Schweden noch Bedenken gegen die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Montenegro geäußert, insbesondere kritisierte der schwedische Außenminister Carl Bildt die unzureichende Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption im Lande. Trotzdem entschieden schließlich die EU-Außenminister auf ihrem Treffen am 26. Juni 2012, die Beitrittsverhandlungen mit Podgorica am 29. Juni 2012 zu beginnen.

Erste Gespräche mit *Serbien* über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) hatten bereits kurz nach dem Sturz von Slobodan Milosevic im Jahr 2000 stattgefunden. Offizielle Verhandlungen hatten im November 2005 begonnen, allerdings hatte Brüssel die volle Kooperation Serbiens mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) in Den Haag gefordert. Die Tatsache, dass die beiden Hauptgesuchten, Radovan Karadzic und Ratko Mladic, nicht gefunden wurden, verzögerte zunächst den Annäherungsprozess Serbiens an die EU. Erst nachdem Mladic am 26. Mai 2011 und am 20. Juli 2011 auch Goran Hadzic (1992-94 Präsident der Serbischen Republik Krajina) verhaftet und anschließend an Den Haag ausgeliefert wurden, kam Bewegung in das Verhältnis Brüssel-Belgrad. In ihrer „Opinion“ vom 14. Oktober 2011 empfahl die Europäische Kommission, Serbien den Kandidatenstatus zu gewähren. Trotzdem konnten sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Länder auf dem Dezember-Gipfel 2011 noch nicht entschließen, der Empfehlung zu folgen. Vor allem Deutschland hatte Bedenken wegen des starken Ablehnungsverhaltens Belgrads in der Kosovo-Frage geäußert. Für den Widerstand Deutschlands hatte auch ein Vorfall im November 2011 eine gewichtige Rolle gespielt, als serbische Demonstranten im Norden Kosovos Soldaten der Internationalen KFOR-Truppe mit Schusswaffen angegriffen hatten und dabei auch deutsche Soldaten verletzt wurden. Es dauerte noch bis zum 1. März 2012, bis Serbien den Kandidatenstatus erhielt, nachdem nunmehr Rumänien seinen Widerstand aufgegeben hatte und es zu einem bilateralen Abkommen über den Schutz der walachischen Minderheit in Serbien gekommen war. Jetzt wartet Belgrad auf ein Datum, zu dem es in die Beitrittsverhandlungen mit der EU eintreten kann.

In den EU-Staaten sind hierzu die Meinungen kontrovers. Gegen die Aufnahme von Verhandlungen wird vor allem angeführt, dass Serbien zuerst das Verhältnis zum Kosovo klären muss, das sich am 17. Februar 2008 für unabhängig erklärt hat. Ernsthafte Verhandlungen mit dem Ziel der Vollmitgliedschaft Serbiens wären nicht vorstellbar, solange nicht gewährleistet sei, dass es zwischen Serben und Kosovaren nicht mehr zu gewalttätigen ethnischen Auseinandersetzungen komme, die auf die Verweigerungshaltung Belgrads und die konstante Einmischung Serbiens in die inner-kosovarischen politischen Verhältnisse zurückzuführen sind. Es wird zudem von Seiten der das Kosovo anerkennenden EU-Mitgliedsstaaten argumentiert, dass parallel zu der Annäherung Serbiens an die EU dasselbe auch für das Kosovo geschehen müsse. Unterstützung erhält Serbien hingegen von den fünf EU-Staaten, die das Kosovo bisher nicht anerkannt haben: Griechenland, Rumänien, Slowakei, Spanien und Zypern. Von diesen wird argumentiert, dass die Behandlung der nunmehr 35 Kapitel in den Beitrittsverhandlungen den Reformzwang untermauert und verstärkt habe und der Konsolidierung der Demokratie in Serbien Rückhalt geben würde. Irritation haben in der EU die Ergebnisse der Präsidentschaftswahl vom 20. Mai 2012 und das vor allem von der gleichfalls im Mai 2012 neu gewählten Parlamentsmehrheit (Serbische Fortschrittspartei und Sozialistische Partei Serbiens) in Belgrad gebetsmühlenhaft vorgetragene Mantra „EU und Kosovo“ erzeugt. Letzte-

res fordert die EU-Mitgliedschaft bei gleichzeitigem Beharren, dass Kosovo eine Provinz Serbiens ist, eine Konstellation, die auf Dauer so nicht durchgehalten werden kann.

Zyperns EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2012

Mit dem Erreichen des Kandidatenstatus von Serbien befinden sich nunmehr vier Länder Südosteuropas in der engeren Warteschleife zur EU-Mitgliedschaft: Makedonien, Montenegro, die Türkei und Serbien. Eigentlich hätte erwartet werden können, dass Zypern als südosteuropäisches Mitgliedsland während seiner EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2012 einen vorrangigen Fokus auf den Erweiterungsprozess auf dem Balkan richten würde. Als Nikosia jedoch am 1. Juli 2012 seine Präsidentschaft antrat, befanden sich die zypriotischen Banken bereits in extremer Schieflage, die Türkei erkennt das griechische Zypern nicht an und die von der EU im Jahr 2004, dem Beitrittsjahr Zyperns, erwartete Wiedervereinigung ganz Zyperns scheint weiterhin zumindest mittelfristig äußerst unwahrscheinlich. Der in Moskau ausgebildete zypriotische Präsident Demetris Christofias wandte sich nicht nur an die EU, um 10 Milliarden Euro Hilfe für seine Banken, sondern klopfte gleichzeitig in Moskau um einen 5 Milliarden Euro Kredit an. Zypern ist mehr als jedes andere Land mit der griechischen Krise verbunden, weil es in großem Umfang griechische Staatsanleihen aufgekauft hat, die jetzt weitestgehend abgeschrieben werden müssen. Die finanziellen und politischen Zwänge lähmen somit die Präsidentschaft Zyperns. Es können kaum Anstöße in der Erweiterungspolitik, aber auch nicht in anderen Politikbereichen in der EU von Nikosia erwartet werden.

Kandidatenland Türkei

Im Zusammenhang mit der EU-Präsidentschaft Zyperns tritt auch das Problemverhältnis EU-Türkei wieder in den Vordergrund. Im Juli 2011 hatte der türkische Ministerpräsident Erdogan erklärt, während der Zeit der zypriotischen EU-Präsidentschaft die Verhandlungen mit der EU auf Eis zu legen. Am 3. Oktober 2005 hatten die 25 europäischen Außenminister in Luxemburg beschlossen, die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei zu eröffnen. Dabei wurde allerdings als Neuerung auf Drängen Österreichs festgelegt, dass zum Ende des Verhandlungsprozesses nicht nur geprüft werde, ob die Türkei die Beitrittskriterien erfüllt, sondern auch, ob die Europäische Union deren Aufnahme wirtschaftlich und politisch verkraften kann. Damit sind die Hürden für die Aufnahme so hoch wie noch nie zuvor für einen Kandidaten. Mit Verspätung wurde dann im Juni 2006 das erste Verhandlungskapitel Wissenschaft und Forschung geöffnet. Dieses Kapitel ist das bisher einzig geschlossene, zwölf weitere wurden geöffnet. Ein Grund für die Verlangsamung des Verhandlungsprozesses war der Amtsantritt von Nicolas Sarkozy als Präsident Frankreichs im Mai 2007, der im Wahlkampf versprochen hatte, den Beitrittsprozess der Türkei zu stoppen und eine Art privilegierter Zusammenarbeit anzustreben. Ein weiteres Problem hatte sich bereits im Dezember 2006 dadurch ergeben, dass die Türkei die Anwendung des Zusatzprotokolls zum so genannten Ankara Abkommen vom 23. November 1970 auf die Republik Zypern ablehnte und der Europäische Rat daraufhin beschloss, solange kein Kapitel mehr abzuschließen, bis Ankara seine Verpflichtungen aus dem Abkommen auch gegenüber Zypern erfülle.

In der Europäischen Union sind die Meinungen bezüglich einer Vollmitgliedschaft der Türkei weiterhin gespalten. Mehrheitlich waren die Länder jedoch der Ansicht, dass ein Weg gefunden werden müsse, die bestehende Stagnation zu überwinden. Am 17. Mai 2012 einigten sich der Erweiterungskommissar Stefan Füle und der türkische Minister für europäische Angelegenheiten und EU-Verhandlungsführer Egemen Bagis in Ankara auf eine „Positive Agenda“, die den Beitrittsprozess „wieder auf Kurs bringen soll“.⁷ In Bereichen gemeinsamen

Interesses⁸ werden Arbeitsgruppen der EU-Kommission mit ihren Partnern in den türkischen Ministerien Gesprächsrunden führen. Diese wurden von einigen Kommentaren „Schattenbeitrittsverhandlungen“ genannt, weil sie klar die Inhalte der einzelnen offiziellen Verhandlungskapitel betreffen. Grundsätzlich bleibt es aber dabei, dass das Entscheidungsrecht über Eröffnen oder Schließen von Beitrittskapiteln allein bei den Mitgliedstaaten verbleibt. Es wird zum Jahreswechsel interessant, ob diese quasi-Kapitelverhandlungen in offizielle geändert werden, wenn nicht nur Frankreich unter dem neuen Präsidenten Hollande seine abweisende Haltung aufgibt, sondern auch die Präsidentschaft Zyperns beendet sein wird.

Die EU und Makedonien

Während mit der Türkei die Europäische Union wenigstens offiziell im Verhandlungsstatus steht, hat Makedonien, das am 16. Dezember 2005 den Kandidatenstatus erhalten hatte, bis heute noch kein Datum für den Beginn der Beitrittsverhandlungen erhalten. Griechenland blockiert seit 2002 nicht nur eine mögliche Mitgliedschaft Makedoniens in der NATO, sondern beharrt auch im unseligen Namensstreit auf einer grundsätzlichen Änderung des offiziellen Staatsnamens seines nördlichen Nachbarn als Voraussetzung für EU-Beitrittsverhandlungen. Die lang anhaltende Stagnation in den Integrationsbemühungen in EU und NATO hat die interethnischen Beziehungen in Makedonien wieder verschlechtert, nachdem mithilfe der Europäischen Union die ernste Krise des Jahres 2001 mit dem Abkommen von Ohrid zunächst gemeistert schien. Seit Februar 2012 haben gewaltsame Auseinandersetzungen auf inter-ethnischer Basis wieder deutlich zugenommen. Zum Teil auch mitbedingt durch die Auswirkungen der finanziellen, sozialen und politischen Krise im EU-Mitgliedsland Griechenland, das in seiner zunehmend schwächeren Position erst recht nicht zu Zugeständnissen im außenpolitischen Bereich bereit zu sein scheint. Der derzeitige griechische Ministerpräsident Samaras war 2002 als damaliger Außenminister der auslösende und treibende Politiker im Namensstreit mit Skopje. Brüssel sind die Hände für mögliche Vermittlungsversuche dadurch gebunden, dass Griechenland grundsätzlich sein Veto gegen Zugeständnisse an Skopje einlegt. Nun muss allerdings auch festgestellt werden, dass die derzeitige makedonische Regierung mit ihren Versuchen, eine Identitätsbildung auf der Grundlage einer großen antiken Vergangenheit zu schaffen, das Verhältnis zu Athen unnötig verkompliziert hat.

Damit hat die Europäische Union drei Aufnahmekandidatenländer, mit denen entweder das Datum von Beitrittsverhandlungen noch unbestimmt ist (Serbien und Makedonien) oder wo die offiziellen Gespräche zurzeit auf Eis gelegt sind (Türkei). Beim vierten Kandidatenland, Montenegro, bestehen trotz offiziellem Verhandlungsbeginn weiterhin ernsthafte Fragezeichen bezüglich der innenpolitischen Verhältnisse, insbesondere im Bereich der Bekämpfung von Organisierter Kriminalität und Korruption.

Die EU als Vermittler zwischen Belgrad und Prishtina

Am 22. Juli 2010 hatte der Internationale Gerichtshof in Den Haag in einem Rechtsgutachten (Advisory Opinion) festgestellt, dass die einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovo das bestehende Völkerrecht nicht verletzt habe. Serbien brachte daraufhin in der Volksversammlung der Vereinten Nationen eine Resolution ein, die einen bilateralen Dialog zwischen den beiden Parteien Serbien und Kosovo verlangte. Dieser begann am 8. März

7 Positive EU-Turkey agenda launched in Ankara, EU Press Releases, Memo 12/359, Brussels, 17.05.2012

8 Genannt wurden vor allem: Rechtsangleichung, politische Reformen und Grundrechte, Visa, Mobilität und Migration, Handel, Energie, Terrorismus-Bekämpfung und der Dialog in der Außenpolitik.

2011 unter der Vermittlung des EU-Beauftragten Robert Cooper als so genannter technischer Dialog, d.h. unter Ausklammerung der Statusfrage. In einigen Bereichen wurden bis zum Sommer 2012 Übereinkommen erzielt, so zum Beispiel bei der gegenseitigen Anerkennung von Universitätsdiplomen und Schulzeugnissen oder bei der Bewegungsfreiheit der jeweiligen Bürger im anderen Territorium, doch bereitet die Umsetzung der Vereinbarungen auf beiden Seiten Probleme. Der EU wurde vorgeworfen, zu viele Interpretationsmöglichkeiten zuzulassen. So kam es beispielsweise zu dem Übereinkommen, dass Kosovo bei regionalen Kooperationstreffen seiner Bezeichnung „Kosovo“ ein Fußnotensternchen hinzufügen müsse, das eine komplizierte Erklärung, akzeptabel für beide Seiten, enthält. Mangels einer klaren Festlegung, ob die mehrzeilige Erklärung auch auf den auf Verhandlungstischen aufgestellten Länderschildern zu erscheinen habe, wurde diese Vereinbarung bereits auf den ersten beiden Treffen zu einem nicht geklärten Streitpunkt. Nach der durch die serbischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen eingetretenen Zwangspause drängt nun die EU auf die Wiederaufnahme des Dialogs im Herbst 2012.

Am 5. Juni 2012 entschied der Europäische Rat, die Rechtsstaatsmission der Europäischen Union in Kosovo EULEX für zwei weitere Jahre bis zum 14. Juni 2014 zu verlängern. Für das erste Jahr wurde das Budget auf 111 Millionen Euro festgelegt. Nach drei Jahren hatte EULEX nunmehr seine volle operationale Arbeitsfähigkeit erlangt, wird jedoch jetzt intern umstrukturiert. Der Justiz-Bereich bleibt die Hauptherausforderung und wird dementsprechend gestärkt, d.h. die Mission wird hauptsächlich aus Polizeibeamten, Richtern, Staatsanwälten und Zollbeamten bestehen. Gleichzeitig erfolgt eine Abnahme der Gesamtstärke des Personals um 25%. Das bedeutet eine Verringerung der Anzahl der so genannten Internationalen von 1.950 auf 1.250 und der lokalen Beschäftigten von bisher 1.200 auf 1.000.⁹

Die EU in Bosnien und Herzegowina

Auf dem NATO-Gipfel in Istanbul war im Juni 2004 entschieden worden, die multinationale Stabilisierungsmission SFOR zur Unterstützung und Überwachung der Umsetzung des Dayton-Friedensabkommens (1995) in Bosnien und Herzegowina zum Ende des Jahres 2004 zu beenden. Die Europäische Union erklärte sich daraufhin bereit, unter ihrer Verantwortung eine Militärmission unter den Namen EUFOR/Althea zusätzlich zu der Europäischen Polizeimission (EUPM) und der Europäischen Beobachtermission zu entsenden. Von anfänglich 6.300 Soldaten ist EUFOR bis Mitte 2012 stufenweise auf 1.200 verringert worden. Heute ist größter Truppensteller Österreich mit 320, gefolgt von der Türkei und Ungarn mit jeweils 300 Soldaten. Die deutsche Bundeswehr ist Mitte 2012 nur noch mit drei Mann in Bosnien präsent, diese sollen bis November 2012 ebenfalls abgezogen werden. Zum Vergleich: Im Kosovo befanden sich Ende Juli 2012 noch 727 Bundeswehrsoldaten, darunter 53 Frauen.¹⁰

Geändert wurde auch die Struktur der politischen Präsenz der Europäischen Union in Bosnien und Herzegowina. Der gegenwärtige Sonderbeauftragte der Europäischen Union, Peter Sorensen, ist nunmehr gleichzeitig Leiter der EU-Delegation in Sarajevo. Das Mandat der EU-Polizeimission, deren Aufgabe die Unterstützung der Polizeireform, der Kampf gegen organisierte Kriminalität und Korruption war, endete mit dem 30. Juni 2012.

9 Press Office, Council of the European Union, Brussels, 05.06.2012, 10740/12: Council prolongs EULEX Kosovo for two more years.

10 Bundesministerium der Verteidigung: Einsatzzahlen – Die Stärke der deutschen Einsatzkontingente, Berlin, 02.08.2012, <http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/tut/p.../c4/>.

Russland und die Staaten der östlichen Nachbarschaft, die Ukraine, die Republik Moldawien, Belarus, Georgien, Armenien und Aserbaidschan

Iris Kempe

Die Beziehungen der Europäischen Union zu Russland und den östlichen Nachbarstaaten sind von erheblichen Veränderungen geprägt. Auch wenn die Institutionen der Europäischen Union ebenso wie deren Mitgliedstaaten von der Rhetorik von Modernisierungspartnerschaften und Dialog geprägt sind, gilt es zu prüfen, inwieweit die betroffenen Staaten den europäischen Werten und Normen noch gerecht werden und in welcher Form, die europäische Politik auf die aktuelle Entwicklung reagiert. Gleichzeitig ist das Handlungspotential der Europäischen Union angeschlagen, und die Attraktivität der Union hat gelitten.

Regionale Tendenzen

Russlands Einfluss basiert auf seiner Bedeutung auf den globalen Rohstoffmärkten. Innenpolitisch haben sich seit den Parlamentswahlen im Dezember 2011 in Russland gesellschaftliche Veränderungen abgezeichnet, die sich auch bei den Präsidentschaftswahlen im März 2012 und darüber hinaus fortsetzten. Anlass der Proteste war die Kritik an der Korruption und geringen Effizienz der Verwaltung. Bisher ist es nicht gelungen, den Unmut der Bevölkerung zu beenden. Kundgebungen finden in Moskau und St. Petersburg, aber auch in den regionalen Zentren des Landes statt. Es fehlt bisher an Führungspersonen und einer attraktiven Programmatik für den Protest. Dennoch gelang es erstmalig seit dem Ende der Sowjetunion, dass sich eine Zivilgesellschaft basierend auf der ökonomischen Mittelschicht und dem Bildungsbürgertum der sowjetischen Intelligenz öffentlich und kritisch äußerte.¹ Trotz des zunehmenden gesellschaftlichen Druckes gelang es Vladimir Putin sich als Präsident wieder wählen zu lassen. Gegen die Proteste reagierte er mit restriktiven Methoden. Im Eilverfahren vor der Sommerpause hat das russische Parlament, die Duma, das mehrheitlich von Protagonisten Putins besetzt ist, eine Reihe von Gesetzen erlassen, die sich alle gegen zivilgesellschaftliche Aktivitäten richten. Im Einzelnen handelt es sich um ein Gesetz zur Einschränkung des öffentlichen Protests. Russische Nichtregierungsorganisationen, die mit westlichen Geldern finanziert werden, fallen unter besondere Kontrollmaßnahmen bei ihrer inhaltlichen und Finanzberichterstattung. Außerdem müssen Sie sich als „Agenten des Westens“ bezeichnen lassen. Gleichzeitig ist die russische Justiz restriktiv gegen die feministische Punk Band Pussy Riot sowie gegen einen Anführer des Protests, Alexey Navalny, vorgegangen. Letzterer darf Russland in den nächsten Jahren nicht verlassen. Zwei der drei Sängerinnen von Pussy Riot, die in der Christi Erlöser Kathedrale gegen die Wiederwahl Putins mit einem Punk Gebet protestiert hatten, erhielten zwei Jahre Lagerhaft. Das

1 Shevtsova, Lilia: Russia's Choice. Change for Degradation, in: Stephen J. Blank (Hrsg): Can Russia Reform? Economic, Political, and Military Perspectives, Strategic Studies Institute, S. 1-36.

Gerichtsurteil reflektiert auf der einen Seite den klerikalen Wertekanon der russischen Gesellschaft.² Auf der anderen Seite zeigt es aber auch die niedrige Toleranzgrenze des russischen Staates, sich von einer derartigen Performance nicht provozieren zu lassen. Demokratische Gesellschaften hätten Pussy Riot als Ordnungswidrigkeit sanktioniert, aber nicht mit zwei Jahren Lagerhaft bestraft. Trotz oder gerade wegen der restriktiven Vorgehensweise zeigte die russische Administration bei der Flutkatastrophe in der nordkaukasischen Stadt Krimsk mit 170 Todesopfern erneutes Versagen. Dagegen demonstrierte die Zivilgesellschaft vor Ort eine beispielhafte Hilfsbereitschaft bei der Beseitigung der Folgen.³ Es bleibt zu beobachten wie der russische Staat auf weitere Herausforderungen wie die Wahl von Gouverneuren im Herbst 2012 in einigen Föderationssubjekten reagiert. Nachdem Putin die unter Jeltsin eingeführte Direktwahl durch Ernennung eingeschränkt hatte, hat Putin erneut die bedingte Wahl der Gouverneure nach vorheriger Genehmigung zugelassen. Innenpolitisch versucht der russische Präsident Vladimir Putin ein autokratisches Machtssystem zu manifestieren und damit Protesten und demokratischen Bestrebungen der Gesellschaft mit restriktiven Methoden entgegen zu wirken.

Außenpolitisch hat Russland im zurückliegenden Jahr zwei Prioritäten verfolgt, ein wirtschaftlich globaler Akteur zu werden sowie seine unmittelbaren Nachbarstaaten zu beeinflussen.⁴ Die globalen Bestrebungen Russlands drücken sich in seiner Mitgliedschaft in der G20, der G8, dem Beitritt zur WTO, dem Interesse am Beitritt zur OECD sowie seinem Status als BRICS-Staat aus.⁵ All diesen Formaten ist gemeinsam, dass ihre Kooperation auf gemeinsamen primär wirtschaftlichen Interessen basiert, gemeinsame Werte dagegen nur eine untergeordnete Rolle spielen. Russland strebt eine gleichberechtigte Rolle mit anderen ökonomischen Akteuren an. Im August 2012 ist nach 18 Jahren Verhandlungen die Ratifizierung der WTO-Mitgliedschaft gelungen. Daraus ergeben sich primär wirtschaftliche Implikationen. Durch die Verpflichtungen bei den Zollbestimmungen werden sich die Handelsbeziehungen mit Russland erleichtern. Dennoch wirken sich die weit verbreitete Korruption ebenso wie das undemokratische politische Klima negativ auf Russlands Rolle als globaler ökonomischer Akteur aus. Das Land ist daran interessiert, die internationale Zusammenarbeit als Teil eines technokratischen Modernisierungskonzeptes zu verwenden. Dabei stößt Russland aber auch an Grenzen westlicher Modernisierungskonzepte, die technokratische Entwicklung mit demokratischen Werten zu verzahnen. In seiner unmittelbaren Nachbarschaft demonstriert Russland zunehmend Dominanz. Das wichtigste Instrumentarium dazu ist die Euro-Asiatische Union. Konzeptionell orientiert sich die Euro-Asiatische Union an der Europäischen Union. Mitgliedstaaten sind die Russische Föderation, Belarus, Kazachstan und potentiell Kyrgysien, Tadschikistan und Usbekistan. Um Unterschied zum Integrationsmodell der Europäischen Union geht die Dynamik der Integration aber nicht von allen Staaten gleichzeitig aus, sondern wird dominiert von Russland, das versucht, eine wirtschaftliche und politische Integration zu schaffen. In diesem Rahmen konnten bereits zu Beginn 2010 eine

2 Kempe, Iris: From Reset to Re-Understanding. An opportunity to support more democratic reform in Russia, *IP Journal*, 15.8.2012.

3 Sozialer Wandel und Protestpotential. Regionalwahlen in Russland, in: *Russlandanalysen*, Nr. 245, 19.10.2012.

4 Judah, Ben/Kobazova, Jana/Popescu, Nicu: *Dealing with a post-BRIC Russia*, London 2011.

5 G20,G8, BRICS Development Momentum and Interest of Russia (Hrsg.): *Russian International Affaires Council*, Moskau 2012.

gemeinsame Zollunion und ein gemeinsamer Wirtschaftsraum mit Belarus, Kyrgysien und Tadschikistan unter der Dominanz von Russland geschaffen werden. Dem folgte zum 1. Januar 2012 ein gemeinsamer Wirtschaftsraum. Problematisch an diesen Integrationsze-narien ist, dass sie auch die Integration mit der Europäischen Union verhindern. Dieser Interessenkonflikt war der Grund, warum sich die Ukraine bisher weigerte, dem Euro-Asi-atische Integrationsraum beizutreten.

Die Entwicklung in den Staaten der östlichen Nachbarschaft der Europäischen Union wird derzeit dominiert von den zurückliegenden oder noch anstehenden Wahlen. Nach dem zweijährigen Scheitern, durch mehrfache Neuwahlen tragfähige Mehrheits-verhältnisse zu schaffen, gelang es am 16. März 2012 in der Republik Moldau ein Parla-ment zu wählen, dessen Abgeordnete sich mehrheitlich auf Nicolae Timoffi als neuen Präsident einigen konnten. Dies ist ein weiteres Signal zur Stärkung der derzeitigen Vorrei-terrolle der Republik Moldau bei der Annäherung an die Europäische Union. In Armenien wurde am 6. Mai 2012 bei den Parlamentswahlen die russlandorientierte Republikanische Partei des amtierenden Präsidenten Sersch Sargsjan bestätigt. Indem die Wahlen ohne gewaltsame Auseinandersetzungen abliefen, gelang es Armenien das politische Trauma der letzten Präsidentschaftswahlen des Jahres 2008 zu überwinden.⁶ 2008 hatten die Ankl-agen gegen den Wahlbetrug zu Massenkundgebungen geführt, in deren Folge es zu 8 Todesopfern kam. 2013 werden in Armenien Präsidentschaftswahlen abgehalten. In Georgien finden im Oktober diesen Jahres Parlamentswahlen gefolgt von Präsidentschafts-wahlen im kommenden Jahr statt. Wegen den jüngsten Änderungen hin zu einer parlamen-tarischen Demokratie mit zahlreichen Verschiebungen von Rechten vom Präsidentialamt hin zum Parlament, haben die Parlamentswahlen eine besondere Bedeutung. In Belarus sind Wahlen Ausdruck der Macht der Autokratie von Präsident Alexander Lukaschenko. Nach den Präsidentschaftswahlen im Dezember 2010 kam es zu gewaltsamen Protesten und zahlreichen Verhaftungen. Die Parlamentswahlen im September 2012 verliefen friedlich, wengleich – wie von der Opposition und der internationalen Gemeinschaft moniert – in keinster Weise demokratisch. Im Ergebnis ist die Opposition erneut nicht im Parlament vertreten und Lukaschenko manifestiert seine Autokratie.

Die Wahlen und deren demokratischen Defizite in den östlichen Nachbarstaaten werden immer mehr zum Ausdruck einer abnehmenden Orientierung an Europa und an demokrati-schen Werten. So ist die Verhaftung von Julia Timoschenko Ausdruck demokratischer Defizite und struktureller Probleme von Regierung und Opposition der Ukraine und hat das Land in eine strategische Sackgasse geführt.

Europäische Strategien

Die Europäische Union hat ihre Politik bisher nur bedingt an die neuen politischen Ent-wicklungen in der Region angepasst, hat aber stattdessen die bisherigen Formate fort-gesetzt.⁷ Im Falle Russland handelt es sich um die zweimal pro Jahr stattfinden Gipfel zwischen der Europäischen Union und Russland. Auf den zurückliegenden Gipfeln im Dezember 2012 in Brüssel und im Juni 2012 in St. Petersburg wurden die bisherigen

6 Caucasus Analytical Digest, No. 39, Parliamantary Elections in Armenia, Mai 2012.

7 Schröder, Hans-Henning: Ein Land wie jedes andere in Europa. Russland und Deutschland im Werte-vergleich, Osteuropa, Nr. 6-8, 2012.

Themen fortgesetzt und ausgebaut. Russland ist insbesondere interessiert an der Modernisierungspartnerschaft und den sich daraus ergebenden Aufgaben wie dem Beitritt Russlands zur WTO oder dem visafreien Reiseverkehr.⁸

Hinsichtlich des letzten Punktes konnte eine Sonderregelung für das Gebiet Kaliningrad unterzeichnet werden. Im September 2012 trat eine Regelung über den visafreien Grenzverkehr für Einwohner des Gebiets Kaliningrad und den benachbarten polnischen Grenzregionen in Kraft. Gemäß der neuen Bestimmungen brauchen Einwohner, die seit mindestens drei Jahren im Gebiet Kaliningrad und der polnischen Anrainerregion wohnen, kein Visum mehr, um die Grenze der russischen Exklave zu überqueren. Insgesamt kam es bisher noch nicht zu nennenswerten Durchbrüchen und Verhandlungserfolgen in den europäisch-russischen Beziehungen. Ungelöst bleibt insbesondere die Aushandlung, Unterzeichnung und Ratifizierung eines Grundlagenvertrages zwischen der Europäischen Union und Russland. Das bisherige Partnerschafts- und Kooperationsabkommen trat nach seiner Unterzeichnung 1993 nach einer langwierigen Ratifizierung erst 1997 in Kraft, hat eine zehnjährige Laufzeit, verlängert sich aber bei Nichtaufkündigung automatisch auf jährlicher Basis. Verglichen mit den derzeitigen politischen Rahmenbedingungen entspricht das Abkommen kaum noch den politischen Realitäten von gemeinsamen primär wirtschaftlichen Interessen auf der einen Seite und den Konflikten über Differenzen bei demokratischen Werten andererseits. Vor allem die neuen EU-Mitgliedstaaten kritisieren die Verletzung demokratischer Werte durch die russische Regierung und deren Dominanz über die Nachbarstaaten. Die bilaterale Kritik führt die Beziehungen zwischen der EU und Russland in eine Sackgasse. Deren Auflösung würde einen breiter angelegten politischen Diskurs über Europas Einschätzung zur Lage in Russland erfordern und darauf aufbauend die Neujustierung der bilateralen Beziehungen. Das Ergebnis dieses Diskurses könnte in ein neues bilaterales Abkommen münden. Dessen europäische Tragweite würde sich während des Ratifizierungsprozesses in den Mitgliedstaaten unter Beweis stellen.

Der jüngste EU-Russlandgipfel im Juni 2012 in St. Petersburg reflektiert Sachstand, Perspektiven und Probleme der bilateralen Beziehungen. Aktuell gesehen ist dies zunächst die Krisen der Eurozone. Dieses Problem setzt die europäische Staatengemeinschaft unter größten Handlungsdruck. Für Russland ist die EU-Krise ein weiteres Argument, warum die Union nur noch begrenzt ein attraktiver Partner ist. Als Alternative bewertet Russland die Euro-Asiatische Union. Von der EU wird dieses Argument unter der Konditionalität geteilt, dass Russland die wirtschaftlichen Beziehungen und die Vorgaben seiner WTO-Mitgliedschaft bindet. Die Modernisierungspartnerschaft hat weiterhin große Bedeutung, wobei Russland technokratische Interessen verfolgt und die EU die Bedeutung der Zivilgesellschaft als Bestandteil der Modernisierung unterstreicht. Beiden Seiten führen den Dialog über den visafreien Reiseverkehr fort. Differenzen gibt es bei Fragen von Menschenrechten und in der Gestaltung der internationalen Beziehungen aktuell vor allen zur Syrienfrage, der Haltung zum Iran, Russlands Politik zur territorialen Integrität Georgiens und den 5 + 2 Verhandlungen zur Transnistrienfrage. Aufgrund der Bemühungen von Bundeskanzlerin Merkel war es nach sechsjährigem Verhandlungsstopp 2011 mit dem Meseberg Memorandum gelungen, den 5 + 2 Dialog wieder zu beleben. Durch den

8 Press remarks by Herman Van Rompuy, President of the European Council, following the EU-Russia Summit, St Petersburg, 4 June 2012, EUCO 111/12, PRESSE 243, PR PCE 95.

erneuten Besuch der Kanzlerin im August 2012 in der Republik Moldau wurden die politischen Signale verstärkt, diesen Dialogprozess fortzusetzen.

Insgesamt reflektiert die Gipfeldiplomatie die gegenwärtigen politischen Sackgassen. Die Europäische Union und die östlichen Nachbarstaaten verhandeln derzeit über Assoziierungsabkommen ebenso wie über umfassende Freihandelsabkommen (DCFTA, Deep and Comprehensive Free Trade Agreement).⁹ Die Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens mit der Ukraine scheitert gegenwärtig an der ukrainischen Innenpolitik. Die Verhaftung von Julia Timoschenko sowie der auch in der Ukraine kontrovers bewertete Versuch, die Sprachgesetzgebung zur Einführung von Russisch als Staats- und Unterrichtssprache zu beeinflussen, führten zur vorläufigen Suspendierung des EU-Ukraine-Gipfels. Die Unterzeichnung des Abkommens ist damit in weite Ferne gerückt. Weitere Instrumentarien zur Kooperation sind die Zusammenarbeit im parlamentarischen Rahmen (EURONEST), das Eastern Partnership Business Forum und die Konferenz für Vertreter der regionalen Strukturen. Die gesamte Palette institutioneller Kooperation ist kein wirklich neues Instrument in der europäischen Kooperation. Dagegen verkörpert das Zivilgesellschaftliche Forum zwischen der EU und den östlichen Nachbarstaaten einschließlich Belarus das größte Innovationspotential. Erstmals in ihrer Geschichte hat die Europäische Union zivilgesellschaftliche Akteure zur politischen Gestaltung der europäischen Integration als tragende Akteure eingebunden. Die Initiative zu dieser Politik ging zunächst von der Europäischen Kommission, insbesondere von dem für Nachbarschaftspolitik und Erweiterung zuständigen Kommissar Stefan Fühle aus. Der institutionelle Beginn war das Zivilgesellschaftliche Forum 2009 in Brüssel. In der Folgezeit konnte sich das Forum als jährliche Institution etablieren und ist auf dem Weg einen nachhaltigen institutionellen Rahmen mit den dafür erforderlichen Mandaten und Budget zu schaffen. Diese Fortschritte drückten sich am deutlichsten auf dem Gipfel zur Östlichen Partnerschaft am 29-30. September 2011 in Warschau aus sowie in den Deklarationen des Zivilgesellschaftlichen Forums im November 2011 in Poznan.¹⁰ Die polnische EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2011 konzentrierte sich erneut darauf, die europäische Ostpolitik weiterzuentwickeln und umzusetzen. Polen gelang es während der Ratspräsidentschaft richtungsweisende Signale zur europäischen Ostpolitik zu setzen. Nach den Parlamentswahlen in Belarus, den politischen Protesten und der scharfen Reaktion der Regierung hatte die polnische Regierung im Februar 2011 eine internationale Geberkonferenz unter der Beteiligung von 40 Staaten in Warschau zur Unterstützung von Demokratie und demokratischen Akteuren in Belarus abgehalten. Das Ergebnis waren 87 Mio. Euro zur Unterstützung der belarussischen Zivilgesellschaft. Außerdem hat Polen eine Debatte über ein europäisches Endowment for Democracy ins Leben gerufen.¹¹ Dieses Projekt befindet sich derzeit noch im konzeptionellen Stadium. Allerdings kann man davon ausgehen, dass das Endowment noch 2012 in die politische Praxis umgesetzt werden wird. Laut den bisherigen Signalen werden die Gelder sowohl auf die Nachbarn Europas im Süden als auch auf die europäi-

9 Smolnik, Ranziska/Mayer, Sebastian/Ter-Gabrielyan, Gevorg/Kochoradzem, Badri/Mammadli, Anar: The Role of the EU in the South Caucasus, in: *Caucasus Analytical Digest*, No. 35-36, 2012.

10 Joint Declaration of the Warsaw Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 September 2011. An attractive Partner in Democratic Transition and European Integration: A Concept paper for the Eastern Partnership Civil Society Forum, Poznan, November 2011.

11 How Could a European Endowment for Democracy Add Value?, hrsg. von Open Society Institute-Brussels, Discussion paper, September 2011.

schen Nachbarn im Osten verwendet. Auf der bilateralen Ebene konzentriert sich Polen auf die Unterstützung der östlichen Nachbarstaaten. Dazu wurde im Januar ein neues institutionelles Format geschaffen, indem die polnische Regierung die Gelder für die staatliche Entwicklungshilfe aus dem Außenministerium auslagerte und eine eigene Institution, den International Fund Solidarnosc, ins Leben gerufen hat.¹² Wie auch bereits die bisherigen Gelder der polnischen Auslandshilfe konzentrieren sich die Aktivitäten des neuen Fonds auf die europäischen Nachbarstaaten. Finanziell werden 80% dieser Gelder für die östlichen Nachbarstaaten ausgegeben. Dennoch muss zukünftig beobachtet werden, welches Format dieser Fonds annimmt und welche Vernetzungen zu den anderen europäischen Gebern und Akteuren für Entwicklung und Demokratie geschaffen werden können.

Im zurückliegenden Jahr war es sowohl für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten eine Herausforderung, die wirtschaftliche Grundlage der Integration aufrechtzuerhalten. Die östlichen Nachbarstaaten Europas haben sich immer weiter von demokratischen und europäischen Werten entfernt. Es bleibt ebenso eine Herausforderung, die gesamteuropäische Attraktivität und Handlungsfähigkeit der EU zu stärken wie auf die Entwicklungen in den Nachbarstaaten zu reagieren. Seit 2007 ist es nicht gelungen, einen neuen Grundlagenvertrag zwischen Russland und der Europäischen Union auszuhandeln oder gar zu ratifizieren. Dies wird auch im kommenden Jahr ein Test für die Tragfähigkeit der gesamteuropäischen Beziehungen bleiben.

Weiterführende Literatur

Aufbruch und Regression in Russland, OSTEUROPA Sonderheft 6-8, Berlin, September 2012.

Blank, Stephen J. (Hrsg): Can Russia Reform? Economic, Political, and Military Perspectives, Strategic Studies Institute, S. 1-36.

Carothers, Thomas/Lipman, Maria/Petrov, Nikolay: Russia 2020. Scenarios for the Future (Carnegie Endowment for International Peace), Washington, D.C. 2011.

Judah, Ben/Jana Kobazova/Nicu Popescu: Dealing with a post-BRIC Russia, London 2011.

Krumm, Reinhard/Sergei Medvedev/Hans-Henning Schröder (Hrsg.): Constructing Identities in Europe. German and Russian Perspectives, Baden-Baden 2012.

Russia 2030 based on Agreements, Publication of the Committee for the Future, Luonnos 5/2010.

Strategic Global Outlook 2030. Extended version (in Russian), hrsg. von Alexander A. Dynkin, Moskau 2011.

Periodika:

Caucasus Analytical Digest.

Osteuropa, Bremen.

Russlandanalysen.

12 About Poland's aid commitments: Aid Watch, Report 2012.

Die EU und die USA

Stephan Bierling / Herbert Maier

Die dominierenden Themen der transatlantischen Beziehungen waren die Zukunft der Nato, der Afghanistan-Einsatz, der Konflikt mit dem Iran und die Euro-Schuldenkrise. Dabei zeigten sich zwei große Tendenzen: Erstens waren die USA und die EU-Länder so sehr mit ihren gravierenden Wirtschaftsproblemen beschäftigt, dass kaum Zeit und Energie für internationale Fragen, geschweige denn gemeinsame Initiativen, zur Verfügung stand. Auch ist die Zusammenarbeit beim Management der Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 fast völlig zum Erliegen gekommen. Zweitens schreiten die USA unter Präsident Barack Obama mit schnellen Schritten voran, ihr Engagement im Mittleren Osten zu reduzieren und ihre diplomatischen wie militärischen Ressourcen nach Asien zu verlagern. Europa spielt in der amerikanischen Weltpolitik eine immer geringere Rolle und erfährt allenfalls dann Beachtung, wenn vom alten Kontinent Ungemach etwa in der Form einer kollabierenden Eurozone droht. Obama ist dabei, die Post-9-11-Phase der US-Außenpolitik hinter sich zu lassen. Im Irak holte er im Dezember 2011 die letzten Truppen zurück. In Afghanistan begann die US-Regierung 2012, ihre Kampftruppen zu reduzieren. Bis spätestens 2014, vielleicht auch schon 2013, soll die Sicherheit des Landes in die Hände der einheimischen Sicherheitskräfte übergehen. Die Europäer nahmen dies mit Erleichterung auf, zumal die Niederlande ihre Soldaten schon abgezogen und Frankreich den Abzug seiner Kampftruppen noch im Jahr 2012 verkündet hatten. Auch die anderen Europäer wollen sich möglichst schnell aus einem zunehmend unpopulären und frustrierenden Krieg verabschieden. In der Dauerkrise um das iranische Nuklearprogramm sind die USA und die europäischen Partner an einer Deeskalation interessiert, ohne dass sich bisher ein Kompromiss mit Teheran abzeichnet.

Die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen

Mehr denn je wurde das Bündnis mit der Frage konfrontiert, welche Rolle die Nato künftig in den transatlantischen Sicherheitsbeziehungen spielen soll. Zwar hat die Nato bereits 2010 mit dem neuen strategischen Konzept einige Antworten darauf gegeben, aber ein Papier bzw. die darin festgeschriebenen Absichtserklärungen lösen die vorhandenen Probleme noch nicht. Die Hinwendung der USA zum Asien-Pazifik-Raum, die im abgelaufenen Jahr konkretere Züge angenommen hat,¹ sowie die anhaltenden finanziellen Zwänge der Nato-Staaten spitzten diese Frage weiter zu. Die USA wenden sicherheitspolitisch den Blick von Europa ab und wollen den Europäern und der EU deshalb mehr Verantwortung in Europa und seiner Peripherie übergeben. Diese unter dem Begriff „Burdensharing“ (Lastenteilung) firmierende Politik wurde erstmals in der Nato-Militäroperation „Unified Protector“ in Libyen virulent. Die vom UN-Sicherheitsrat genehmigte Operation zum

1 Vgl. Hillary Clinton: America's Pacific Century, in: Foreign Policy, 189, November 2011, S. 56-63; Department of Defense: Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense, Washington, D.C. Januar 2012.

Schutz der libyschen Zivilbevölkerung, die den Sturz von Staatschef Gaddafi durch Rebellengruppen ermöglichte, dokumentierte die neuen Herausforderungen für die Allianz. Ohne die Nato-Luftschläge hätten die Rebellen nicht siegen können. Dies war ein Erfolg der Nato, weil sie einen Beitrag zur Befriedung einer Region in unmittelbarer Nähe zu Europa leistete, insbesondere, da die Operation erstmals unter dem Kommando europäischer Staaten stand. Gleichzeitig offenbarte der Luftkrieg die Mängel in der militärischen Ausstattung der Europäer. Ihnen fehlten bei der Operation Präzisionsmunition, Aufklärungsmittel und Betankungsmöglichkeiten. Rund 90 Prozent der Nato-Militäraktionen waren nur mit Hilfe Amerikas möglich.

In Zukunft sollen deshalb neue Formen der Kooperation die militärische Handlungsfähigkeit gewährleisten. Die Nato nennt das „Smart Defense“ (kluge Verteidigung) und setzt auf Spezialisierung, Priorisierung und multinationale Zusammenarbeit. Auf dem größten Gipfel ihrer Geschichte am 20./21. Mai 2012 in Chicago beschloss die Nato 20 gemeinsame Projekte. So will sie ferngesteuerte Minenräumergeräte kaufen, Depots mit Präzisionswaffenmunition aufbauen oder Luftbetankungsfähigkeiten schaffen. Aber die Schwächen bei Transporthubschraubern und Drohnen sind nach wie vor ungelöst.

Darüber hinaus bleibt die Frage der Souveränitätsabgabe umstritten. Das Bündnis forderte auf dem Gipfel, die Mitsprache von Parlamenten bei Auslandseinsätzen zu modifizieren. Einige Länder, darunter vor allem Deutschland, haben Probleme mit Forderungen nach mehr Zusammenarbeit, wenn dabei der Parlamentsvorbehalt betroffen ist. Insgesamt liegt die Schwierigkeit darin, dass weitere Sparpotentiale nur auszuschöpfen sind, wenn man die gegenseitigen Abhängigkeiten verstärkt, was politisch nicht gewollt ist.

Die EU nennt diese neuen Kooperationsformen „Pooling and Sharing“, ein Konzept, das sie 2010 beschlossen hat, wobei Sharing bedeutet, nationale militärische Fähigkeiten anderen EU-Staaten zur Verfügung zu stellen, und Pooling, Fähigkeiten auf der Grundlage einer gemeinsamen Planung und einer multinationalen Struktur zu bündeln. Das Problem ist auch hier, dass erstens dadurch kaum Geld gespart wird und es zweitens zu viele dieser Projekte gibt – derzeit etwa 100. Der Großteil der Projekte dient zudem nicht dazu, die gemeinsame europäische Verteidigungsfähigkeit zu stärken, was aber in der transatlantischen Diskussion vor allem von amerikanischer Seite gefordert wird, sondern ist auf nationale Ziele ausgerichtet. Der Bereich der Rüstungsindustrie ist fast vollständig ausgeklammert.² Eine weitere Herausforderung können die Projekte allesamt nicht lösen: Nicht vorhandene Fähigkeiten, in Europa vor allem bei der Aufklärung, schaffen auch mehr Spezialisierung oder Zusammenarbeit nicht. Hier helfen nur neue Investitionen. Die Bereitschaft dazu ist aber gering. Das Spannungsverhältnis zwischen den USA, die sich sicherheitspolitisch verstärkt auf den asiatischen und pazifischen Raum konzentrieren, und der EU bzw. ihrer Mitgliedstaaten tritt hier offen zu Tage.

Abzug aus Afghanistan

Dominierte in den Jahren zuvor die Frage eines stärkeren Engagements der europäischen Nato-Staaten die Afghanistan-Debatte, so ging es 2011/12 primär darum, wie schnell die truppenstellenden Staaten aus dem Land abziehen. Bezeichnend dafür ist, dass es keine Rolle mehr spielte, ob die Mission 2014 beendet werden kann, sondern nur noch wichtig

2 Vgl. Christian Mölling: Pooling und Sharing in EU und NATO. Europas Verteidigung braucht politisches Engagement, keine technokratischen Lösungen, SWP-Aktuell 25, Berlin, Mai 2012, S. 2.

war, wie man ohne großen Streit aus dem Land herauskommt. Im Mai 2012 waren noch 130.000 Isaf-Soldaten aus 50 Nationen in Afghanistan stationiert. Zwar wird der Ausbildungsstand sowie die Loyalität der 352.000 afghanischen Sicherheitskräfte (195.000 Soldaten und 157.000 Polizisten) nach wie vor mit Skepsis betrachtet. Dennoch sehen einige Militärs eine Trendwende. Mitte des Jahres 2012 nahmen in fast allen Isaf-Operationen Afghanen teil, bei 40 Prozent der Einsätze übernahmen sie bereits die Führung. Offiziell hängt die Geschwindigkeit des Isaf-Abzugs davon ab, wie sich die Fähigkeiten der afghanischen Sicherheitskräfte entwickeln. Und grundsätzlich galt das Prinzip: „Gemeinsam hinein, gemeinsam hinaus“. Aber der Konsens, die Kampfeinsätze bis 2014 zu beenden, geriet 2012 ins Wanken. Die Staaten wetteiferten geradezu darum, ihre Soldaten am schnellsten nach Hause zu holen. Der am 6. Mai gewählte französische Staatspräsident François Hollande schürte durch die Ankündigung, die französischen Kampftruppen bereits 2012 zurückzuholen, Befürchtungen eines „Abzugswettlaufs“ (Bundesaußenminister Guido Westerwelle). In Chicago versicherte Hollande lediglich, sich bis zum Ende der Isaf-Mission an der Ausbildung afghanischer Truppen zu beteiligen. Ungeklärt bleibt die Frage, wer ab 2015 die jährlich 4,1 Milliarden US-Dollar für den Unterhalt der afghanischen Armee übernimmt.

Raketenabwehr, iranisches Atomprogramm und Kampf gegen den Terrorismus

Ein anderer Streitpunkt – zwar nicht innerhalb der Allianz, aber zwischen der Nato und Russland – ist das geplante Raketenabwehrsystem. Die europäische Raketenabwehr (European Phased Adaptive Approach, EPAA), auf die sich die USA und die europäischen Partner im Rahmen des neuen strategischen Konzepts im September 2010 geeinigt hatten, richtet sich gegen potentielle Angriffe von Staaten, die dem Bündnis feindlich gesinnt sind wie Iran und Nordkorea. Der Schutz der Allianzmitglieder soll auf Kurz-, Mittel- und schließlich Langstreckenraketen ausgedehnt und zu einem Kernelement der kollektiven Verteidigung werden. Bis 2020 soll das System in vier Stufen voll einsatzfähig sein und das europäische Nato-Gebiet schützen. Allerdings opponiert Russland vehement gegen das Programm mit dem Argument, es sei gegen die russische Atomstreitmacht gerichtet. Der russische Generalstabschef Nikolaj Makarow drohte Anfang Mai 2012 sogar mit Präventivschlägen gegen die geplanten Raketenabwehrstellungen. Zwar bot das Bündnis Moskau erneut eine Zusammenarbeit beim Raketenschild an. Russland dringt aber auf eine Beteiligung, bei der es für die Abwehr von Raketen über Teilen des Nato-Gebiets mitverantwortlich wäre. Das lehnt die Nato einhellig ab. Nach Meinung der meisten Experten ist es schlicht falsch, dass die Nato-Raketenabwehr eine Gefahr für die russischen Interkontinentalraketen darstellt.³ Die Raketenabwehr hat für die Nato auch deshalb enorme Bedeutung, weil sie den Zusammenhalt der Allianz stärken soll.⁴

Im Streit um das iranische Atomprogramm sind nur geringe Fortschritte zu verzeichnen. Teheran soll daran gehindert werden, sein Uran höhergradig anzureichern, da dies eine Voraussetzung für eine militärische Nutzung ist. Die EU, allen voran die Bundesrepublik, Frankreich und Großbritannien, sind sich mit den USA einig darüber, Iran davon abzuhalten, sich Atomwaffen anzueignen. Die offizielle Politik der fünf UN-Vetomächte

3 Vgl. Michael Ludwig: Moskaus falsche Annahmen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19. Mai 2012, S. 10.

4 Vgl. Oliver Thränert: Das Raketenabwehrprojekt der NATO. Europäische Interessen und die Umsetzung eines ambitionierten Vorhabens, SWP-Studie S 25, Berlin, September 2011, S. 5.

und Deutschlands (P5+1) war auch im vergangenen Jahr, eine diplomatische Lösung zu finden. Gleichzeitig betonten die USA, sich alle Mittel – auch militärische – vorzubehalten.⁵ Die Situation verschärfte sich durch die Spekulationen über einen israelischen Präventivschlag gegen Iran. Positiv war die anhaltend gute Zusammenarbeit der USA und der Europäer. Im November 2011 erreichten sie eine Resolution in der Internationalen Atomenergiebehörde (International Atomic Energy Agency/IAEA), die Iran aufforderte, bis März 2012 alle offenen Fragen zu seinem mutmaßlichen geheimen Atomwaffenprogramm offenzulegen. China und Russland gaben ihre Blockade-Haltung auf – ein Erfolg für die USA und die EU. Aufgrund der unkooperativen Haltung Teherans beschlossen die EU und die USA Anfang 2012 weiterreichende Sanktionen gegen Iran. Die EU einigte sich auf ein Öl-Embargo, das am 1. Juli 2012 in Kraft treten soll. Die USA verhängten Sanktionen gegen die iranische Öl-Industrie. Dennoch war dies nur ein kleiner Erfolg: Russland und China verhinderten im UN-Sicherheitsrat ein härteres Vorgehen. Im Mai 2012, noch vor Inkrafttreten der Sanktionen und des Embargos, gab es bei der IAEA Hoffnung auf eine kooperativere Haltung Teherans, das seine Bereitschaft erklärte, mit der Atombehörde zusammenzuarbeiten und im Rahmen eines Abkommens Zugang zu Anlagen, Personen und Akten des Atomprogramms zu gestatten. Ein Treffen in Bagdad im Mai 2012 verlief aber ernüchternd und zeigte ein weiteres Mal die Hinhalt-Taktik Irans.

Die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist mit einer Ausnahme ohne große Neuerung geblieben: Im April 2012 billigte das Europa-Parlament das Fluggastdatenabkommen zwischen der EU und den USA. Damit ist ein langer Streit rechtlich beigelegt. Das Abkommen ersetzt ein älteres aus dem Jahr 2007. Es regelt den Datenaustausch bei Transatlantikflügen. US-Behörden können nun auf die Daten der Fluggastpassagiere zugreifen und diese für die Suche nach Terroristen auswerten. Kritiker vor allem linker und linksliberaler Parteien und Datenschützer aus fast allen EU-Ländern bemängelten die geringen Datenschutz-Standards des Abkommens. Selbst Vertreter der EU-Kommission hielten das Abkommen für nicht perfekt. Die Bedenken auf europäischer Seite zeigen die unterschiedliche Gewichtung der Methoden bei der Terrorismusbekämpfung und den Stellenwert des Schutzes individueller Daten.

Die Euro-Schuldenkrise

Die 2010 mit voller Wucht ausgebrochene Schuldenkrise zahlreicher Euro-Staaten bedroht nicht nur die europäische Währungsunion und damit einen Kernbereich der EU, sondern wird auch in den USA zunehmend als Problem gesehen. Gelingt es den Krisenländern nicht, die Abwärtsspirale aus wachsender Schuldenlast, höheren Zinsen für Neuemissionen von Staatsanleihen und negativen Wachstumsraten zu durchbrechen, so befürchtet Washington Auswirkungen auf die eigene Wirtschaft. In den USA hat sich nämlich die Rezession des Jahres 2009 als tiefer und der Erholungsprozess als langsamer herausgestellt, als dies die Obama-Regierung bei ihrem Amtsantritt 2009 erwartete. Die Wiederwahlchancen des Präsidenten am 6. November 2012 hängen entscheidend von der ökonomischen Entwicklung ab. Ein Kollaps der Eurozone oder eine schwere Rezession in Europa gepaart mit einer Dollar-Aufwertung würde die US-Exportindustrie – einen der wenigen Lichtblicke in der amerikanischen Wirtschaft – schwer belasten und das ohnehin langsame Wachstum

5 Vgl. Reymer Klüver/ Peter Münch: Obama: Ich dulde keine Atomwaffen in Iran, in: Süddeutsche Zeitung, 6.3.2012, S. 1.

weiter schwächen. Zwar haben die US-Banken ihre Investitionen in Staatsanleihen von Euro-Problemländern in den letzten beiden Jahren deutlich reduziert, aber die amerikanische Wirtschaft bleibt verwundbar. Ein Viertel der US-Exporte geht nach Europa, und Ende 2010 hielten Amerikaner Anleihen europäischer Staaten und Unternehmen im Wert von 1,4 Billionen Dollar.⁶

Im Kern der amerikanischen Kritik steht dabei Deutschland. Während die USA massive Konjunkturprogramme auflegen und 2011 und 2012 Haushaltsdefizite von 8 Prozent in Kauf nahmen, um die Wirtschaft anzukurbeln, setzt Berlin auf Defizitabbau, Kürzung der öffentlichen Ausgaben und Privatisierungen bei den Krisenstaaten. Zwar erkennt Washington an, dass die Regierung Merkel nach einigem Zögern bi- und multilaterale Hilfeprogramme für die vor dem finanziellen Bankrott stehenden Staaten Griechenland, Portugal und Irland unterstützte, den Europäischen Rettungsschirm EFSF (European Financial Stability Facility) aufstockte und einen dauerhaften Rettungsfonds ESM (European Stability Mechanism) einzurichten bereit war. Aber die US-Regierung kritisiert, dass Berlin dem Rest der Eurozone eine rigide Sparpolitik verordnet und sich allen Wünschen seiner Nachbarn verweigert, über Eurobonds gemeinsame Anleihen für alle Euroländer aufzulegen oder der Vergabe einer Banklizenz an den ESM und damit der Finanzierung der Schuldenstaaten durch die Europäische Zentralbank zuzustimmen. Auf dem G-8-Gipfel in Camp David am 18./19. Mai 2012 verstärkten die USA ihre langandauernde und nachdrückliche Kampagne für Wachstumsprogramme in Europa. Mit der Unterstützung Hollandes, nach dessen Wahlsieg über Nicolas Sarkozy Frankreich in das Lager der Anhänger von Konjunkturprogrammen gewechselt ist und Bundeskanzlerin Angela Merkel den wichtigsten Mitstreiter für ihre Stabilitätspolitik verloren hat, konnte Obama im Gipfel-Communiqué als ersten Satz durchsetzen, dass die Förderung von Wachstum und Arbeitsplätzen das Gebot der Stunde sei.⁷ Dies stellte eine deutliche Akzentverschiebung weg von der deutschen Position dar und signalisiert eine Aufweichung der Austeritätspolitik, die Berlin den europäischen Krisenstaaten verordnet. Damit entspannt sich zwar der deutsch-amerikanische und innereuropäische Disput um den richtigen Weg zur Bekämpfung der schwersten ökonomischen Krise seit 1945. Ob eine laxere Schuldenpolitik aber das richtige Rezept für den Zusammenhalt der Eurozone ist, dürfte sich an den Finanzmärkten entscheiden.

Ausblick

Angesichts der lähmenden Effekte der schwersten Wirtschaftskrise seit den 1930er Jahren sind die USA und die EU-Länder außenpolitisch derzeit nur eingeschränkt handlungsfähig. Keine Seite ist bereit, nach den verlustreichen und kostenintensiven Kriegen im Irak und in Afghanistan weitere groß angelegte Militäreinsätze zu initiieren. Der Verlauf des Libyenkriegs, als die Unterstützung der Rebellen nur aus der Luft erfolgte, die Ablehnung jedes militärischen Eingreifens in Syrien und der Wille, es zu keinem bewaffneten Konflikt mit Iran kommen zu lassen, dokumentieren das Bemühen, sich auf keine Interventionen mit unabsehbaren Folgen und nicht vorherzusagender Dauer mehr einzulassen. Gleichzeitig verhindern nationale Interessen eine bessere Koordinierung und Zusammenlegung der

6 Vgl. Binyamin Apelbaum: Possibility of a Greek euro exit loses its sting, in: International Herald Tribune, 19./20.5.2012, S. 11/14, hier S. 14.

7 Camp David Declaration; <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/05/19/camp-david-declaration>.

europäischen Verteidigungskapazitäten. Europa wird im Ernstfall also weiter und tendenziell eher stärker von den militärischen Fähigkeiten der USA abhängig sein. Das ist in Anbetracht der Umorientierung Amerikas Richtung Asien keine angenehme Perspektive für Europa. Die transatlantische Gemeinschaft verliert aufgrund des Machtzuwachses Ost- und Südasiens, aber auch aufgrund der Zögerlichkeit vieler der sie tragenden Staaten zunehmend ihre Rolle als wichtigster Gestalter der internationalen Sicherheits-, Wirtschafts- und Währungspolitik.

Weiterführende Literatur

- Alcaro, Riccardo: Learning From a Troubled Experience – Transatlantic Lessons from the Nuclear Standoff with Iran, in: *International Spectator* 4/2011, S. 115-136.
- Bindi, Federiga M.: *Frontiers of Europe: a transatlantic problem?* Washington, D.C. 2011.
- Conley, Heather A.: The end of the West: the once and future Europe, in: *International Affairs* 4/2011, S. 975-984.
- Dalder, Ivo/Stavridis, James: NATO'S Victory in Libya, in: *Foreign Affairs* 2/2012, S. 2-7.
- Davidson, Jason: *America's allies and war: Kosovo, Afghanistan, and Iraq*, New York 2011.
- Derian, James: Quantum Diplomacy, German-US Relations and the Psychogeography of Berlin, in: *Hague Journal of Diplomacy* 3/4/2011, S. 373-392.
- Dorman, Andrew M.: *The future of transatlantic relations: perceptions, policy and practice*, Stanford 2011.
- Erästö, Tytti: Transatlantic diplomacy in the Iranian nuclear issue – Helping to build trust? In: *European Security* 3/2011, S. 405-430.
- Dorman, Andrew M./Kaufman, Joyce P. (Hrsg.): *The Future of Transatlantic Relations: Perceptions, Policy, and Practice*, Stanford 2011.
- Fröhlich, Stefan: *The new geopolitics of transatlantic relations: coordinated responses to common dangers*, Washington 2012.
- Hanhimaki, Jussi M.: *Transatlantic relations since 1945: An introduction*, London 2012.
- Hannan, Daniel: *Why America must not follow Europe*, New York 2011.
- Höse, Alexander: *Die Bedeutung Europas in der Außenpolitik der USA*, Wiesbaden 2012.
- Moss, Ken: War Powers and the Atlantic Divide, in: *Orbis* 2/2012, S. 289-307.
- Newman, Abraham: Transatlantic flight fights: multi-level governance, actor entrepreneurship and international anti-terrorism cooperation, in: *Review of International Political Economy* 4/2011, S. 481-505.
- Rhodes, Martin: Introduction: EU and US Responses to the Financial Crisis, in: *European Political Science* 3/2011, S. 359-365.
- Smith, Michael: European Responses to US Diplomacy: 'Special Relationships', Transatlantic Governance and World Order, in: *Hague Journal of Diplomacy* 3/4/2011, S. 299-317.
- Sommer, Theo: *Diese Nato hat ausgedient. Das Bündnis muss europäischer werden*, Hamburg 2012.
- Voskopoulos, George: Transatlantic Relations, Alliance Theory and the Limits of Soft Power: A Realist Perspective, in: *IUP Journal of International Relations* 3/2011, S. 35-52.

Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz

Burkard Steppacher

Seit dem ersten Übertritt von EFTA-Mitgliedern zur damaligen EWG im Jahr 1972 ist die Europäische Freihandelsassoziation permanent kleiner geworden und zählt derzeit nur mehr vier Mitgliedstaaten: Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein. Auch Island steht inzwischen in Verhandlungen mit der EU über eine Mitgliedschaft, allerdings gehen diese nur langsam voran und der Beitritt ist angesichts bestehender inhaltlicher Probleme und erkennbarer Skepsis in der isländischen Bevölkerung letztlich noch keineswegs ausgemachte Sache. Jeder der vier EFTA-Staaten ist in gewisser Hinsicht ein Außenseiter oder Sonderfall.¹ Für die gleichwohl vorhandenen gemeinsamen, vor allem wirtschafts- und handelspolitischen Anliegen ist die EFTA-Zusammenarbeit aber gegenüber der größer werdenden EU eine mittel- bis langfristige unverändert nützliche Form der Kooperation.

Mit Ausnahme der Schweiz kooperieren die EFTA-Staaten mit der Europäischen Union in besonderem Maße auf der Grundlage des EWR-Abkommens. Im dadurch gegründeten Europäischen Wirtschaftsraum mit der EU haben Island, Norwegen und Liechtenstein umfangreichen Zutritt zum EU-Binnenmarkt und seinen flankierenden Politikfeldern. Dies erstreckt sich mittlerweile auch auf Themen wie die Teilnahme an der Bildungs- und Forschungspolitik der EU (anschauliches Beispiel ist das Erasmus-Programm) oder die Schengen-Kooperation. Die Schweiz wiederum hat nach anfänglichem Zögern und einem Nein zum EWR im Jahr 1992 über bislang zwei Pakete mit Bilateralen Abkommen („Bilaterale I und II“) schrittweise einen speziellen Ersatzzugang zum EU-Binnenmarkt aushandeln können, mit dem sie ebenfalls EU-Recht übernimmt und ins nationale Recht umsetzt. Auch hier gehören inzwischen nach teilweise mühsamem Herantasten Themen wie Schengen (seit 2008 bzw. 2009) und Erasmus zu den regulären Kooperationsfeldern mit der EU. Nach einer rund 15-jährigen indirekten Teilnahme nimmt die Schweiz seit 2011 offiziell an den europäischen Bildungsprogrammen des Programms für Lebenslanges Lernen (Lifelong Learning Programme, LLP) und dadurch am Erasmus-Programm teil.²

Norwegen trauert und wartet³

Norwegen war geprägt vom Schock über die Anschläge von Oslo und Utøya, bei denen am 22. Juli 2011 ein gestörter Einzeltäter 77 überwiegend jugendliche Norweger erschossen hatte. Die emotionale Bewältigung der Massaker und die juristische Aufarbeitung der Straftat in einem Gerichtsverfahren hat das Land intensiv beschäftigt und die öffentliche Diskussion über Monate dominiert.

Auch die Kommunalwahl im September 2011 stand im Schatten der Attentate. Anders als erwartet blieb die Wahlbeteiligung aber nahezu unverändert bei rund 62 Prozent. Nach einem wegen der mehrwöchigen Staatstrauer verkürzten und sehr zurückhaltenden Wahl-

1 Vgl. Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, S. 329-332, sowie Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, S. 295-298. Vgl. den Beitrag zu Island in diesem Band.

2 So konnten im Akademischen Jahr 2010/11 über 2000 Schweizer Studierende einen Erasmus-Aufenthalt im europäischen Ausland absolvieren.

3 Vgl. FAZ, 21.07.2012.

kampf konnte die sozialdemokratische Arbeiterpartei zwar zulegen, ihren Stimmenanteil aber letztlich nur unwesentlich auf 31,7 Prozent der Wähler steigern. Deutlicher Gewinner ist die konservative Høyre-Partei, die um fast 9 Prozentpunkte auf 28 Prozent zulegen konnte. Starke Verluste musste die rechtspopulistische Fortschrittspartei (Fremskrittspartiet, FrP) hinnehmen, die mit einem Rückgang von 6 Prozentpunkten mit jetzt 11,5 Prozent nur mehr drittgrößte Partei des Landes ist. Auch die Sozialistische Linkspartei (SV) hat zwei Prozentpunkte verloren, so dass als Ergebnis derzeit in der Parteienlandschaft ein Trend zur Mitte festzustellen ist.⁴ Ökonomisch geht es Norwegen gut, um nicht zu sagen „zu gut“. Durch den boomenden Erdölsektor, der dem Land immensen Reichtum beschert,⁵ leiden traditionelle Exportunternehmen an der starken Währung und dem hohen Lohn- und Preisniveau.⁶ Die nächsten Parlamentswahlen zum Storting finden regulär 2013 statt, bei der die rot-rot-grüne Regierung unter Ministerpräsident Jens Stoltenberg ihre Mehrheit verteidigen will.

Anfang des Jahres 2010 hatte die norwegische Regierung einen unabhängigen Experten-Ausschuss eingesetzt, der eine Bilanz des EWR ziehen und Perspektiven für die künftige Zusammenarbeit Norwegens mit der EU erarbeiten sollte. Im Januar 2012 legte die Gruppe um den Osloer Europarechtler Fredrik Sejersted dem Außenministerium einen 900-seitigen Bericht vor, der im Ergebnis deutlich mehr Vor- als Nachteile aus der engen rechtlichen Verflechtung Norwegens mit der EU konstatiert.⁷ Ähnlich wie in der Schweizer Europadebatte wird allerdings auch in Norwegen das strukturell fehlende Mitspracherecht auf EU-Ebene bemängelt. Die Regierung will nun noch im Jahr 2012 ein Weissbuch über die künftige Zusammenarbeit zwischen dem Königreich und der EU vorlegen.⁸

Liechtenstein – Mehrfache Dualität im Mikrostaat

Liechtenstein ist durch eine mehrfache Dualität geprägt: Geographisch-historisch setzt sich das Land aus dem Unterland (ehemalige Herrschaft Schellenberg) sowie dem Oberland (ehemalige Grafschaft Vaduz) zusammen.⁹ Politisch ist das Land durch eine verfassungsrechtliche „duale Souveränität“ gekennzeichnet, bei welcher die Souveränität zwischen Fürst und Volk geteilt ist.¹⁰ Die dritte Dualität ist das Spannungsverhältnis der Beziehungen Liechtensteins zur Schweiz einerseits und dem übrigen europäischen (EU-)Ausland andererseits. Diese Gegensätze prägen das aktuelle innen- wie außenpolitische Geschehen im Fürstentum.

Innerstaatlich waren die Jahre 2011 und 2012 durch erneute Auseinandersetzungen um die Macht des Fürsten geprägt: Seit der Verabschiedung der umstrittenen Verfassungs-

4 Vgl. Rechtspopulisten verlieren Wahl, SZ, 14.9.2011.

5 Der so genannte Pensionsfonds (Statens pensjonsfond), in dem die staatlichen Öleinnahmen (vorwiegend im Ausland) angelegt werden, ist mittlerweile auf weit über 500 Mrd. Euro angewachsen; jährlich werden 4 Prozent in den Staatshaushalt gespült.

6 Vgl. Norwegen leidet an seinem Erdöl, NZZ, 7.7.2012; vgl. Überhitzter Immobilienmarkt in Norwegen, NZZ, 10.4.2012.

7 Vgl. Outside and Inside. Norway's agreements with the European Union. Report by the EEA Review Committee, <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/documents/nou-er/2012/nou-2012-2-2.html?id=669909>.

8 Vgl. „Wir haben extrem profitiert“, NZZ, 8.2.1012.

9 Im Jahr 2012 feiert das Land das 300-jährige Jubiläum des Kaufs der Grafschaft Vaduz durch Fürst Johann Adam I. Andreas von Liechtenstein im Jahr 1712, was ein Meilenstein im Werden des (Reichs-)Fürstentums Liechtenstein im Jahr 1719 war. Zu den heutigen politisch-geographischen und parteipolitischen strukturellen Unterschieden der beiden Landesteile vgl. Jahrbuch der Europäischen Integration 2009, S.265.

10 Vgl. Halb Bürger und halb Untertan, Frankfurter Rundschau, 17.3.2012; vgl. Recht des Monarchen, NZZ, 4.1.2012; vgl. Nur seine Absetzung kann der Fürst nicht verhindern, NZZ, 11.4.2012.

revision von 2003 hat das Staatsoberhaupt der konstitutionellen Erbmonarchie erhebliche Vetorechte. Nachdem im September 2011 ein Volksentscheid über die Abtreibungsliberalisierung angesichts einer Vetodrohung des Fürsten bzw. Erbprinzen zuwenig Zuspruch fand, wurde im Frühjahr 2012 von den Gegnern der fürstlichen Vollmachten eine Volksinitiative zur Abschaffung des Sanktionsrechts des Fürsten lanciert,¹¹ die allerdings am 1. Juli 2012 in einer Volksabstimmung mit deutlicher Mehrheit von den Stimmberechtigten verworfen wurde.¹² Die „duale Souveränität“ bleibt so bis auf weiteres unverändert.¹³

Auf der internationalen Ebene besteht eine dritte Dualität in Form einer doppelten engen Verflechtung Liechtensteins sowohl mit der Schweiz wie den anderen europäischen Nachbarn: Mit der Schweiz ist Liechtenstein durch den Zollvertrag von 1923 in einer Wirtschafts-, Zoll- und Währungsunion verbunden, über das EWR-Abkommen hat Liechtenstein seit 1995 auch Zugang zum Europäischen Binnenmarkt der EU hat.¹⁴ Es bedarf einer sorgfältigen Abstimmung und Austarierung der doppelten Nachbarschaftsbeziehungen, damit Friktionen vermieden oder schrittweise ausgeräumt werden können.¹⁵

Aktuelles Beispiel für eine solche Lösung ist die Einbindung des Fürstentums in den Schengen-Raum. Nachdem zwischen der Schweiz und der EU bereits 2008 die Grenzkontrollen abgeschafft worden waren, war die Grenze zwischen der Eidgenossenschaft und dem Fürstentum plötzlich eine Schengen-Außengrenze, so dass vorübergehend Grenzkontrollmaßnahmen durchgeführt werden mußten. Seit dem 19. Dezember 2011 gehört das Fürstentum Liechtenstein nun als 26. europäisches Land zum Schengen- und Dublin-Verbund, so dass die temporären Grenzkontrollen wieder aufgehoben werden konnten.

Schweiz – Schmerzlicher Abschied von Elysiön

In der Schweiz fanden im Herbst 2011 Parlamentswahlen zu National- und Ständerat statt. Die klassischen Regierungsparteien verloren dabei durch die Bank an Stimmen, insbesondere die sogenannten Flügelparteien (Sozialdemokraten und nationalkonservative Schweizerische Volkspartei, SVP), Gewinner waren neue bürgerliche Mitteparteien.¹⁶ Innenpolitisch hat sich die Debatte seit dem schrittweisen Rückzug von Christoph Blocher (Bundesrat von 2003-2007) erkennbar entspannt, die vorübergehende Schärfe, Konfliktkultur und Gehässigkeit in der Bundespolitik ist geschwunden, die eidgenössische Konsenspraxis wieder gestärkt. Bei den Gesamterneuerungswahlen für den Bundesrat (Regierung) wurde Ende 2011 die bestehende parteipolitische Zusammensetzung der Kollegialregierung bestätigt.¹⁷

Die Schweizer Europadebatte kommt hingegen gleichwohl nicht recht voran. Die hoffnungsvollen Erwartungen der Schweiz, die EU würde den Weg der bilateralen sektoriellen Verhandlungen fortsetzen wollen, haben sich nicht erfüllt.¹⁸ Zwar haben beide Seiten durch-

11 Initiativkomitee „Ja – damit DEINE Stimme zählt“, vgl. <http://www.ddsz.li/ddsz-auf-einen-blick/>.

12 Vgl. Dem Fürst den Rücken gestärkt, NZZ, 2.7.2012; vgl. Treue Untertanen, SZ, 2.7.2012.

13 Vgl. NZZ-Standpunkte, Zwei Journalisten, ein Gast. Erbprinz Alois von Liechtenstein – Über Monarchie, Weissgeld und Souveränität; <http://www.videoportal.sf.tv/video?id=e3e690ce-9e11-4ce4-99f0-a96b680a777e/>.

14 Vgl. http://eeas.europa.eu/delegations/switzerland/liechtenstein_and_eu/index_de.htm.

15 Vgl. Frommelt, Christian / Gstöhl, Sieglinde: Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state. Oslo 2011 (Europautredningen, Nr. 18).

16 Vgl. Steppacher, Burkard: Knirschende Konkordanz: Parlaments- und Regierungswahlen in der Schweiz, in: KAS Auslandsinformationen 3/2012, S. 56-71, <http://www.kas.de/wf/de/33.30494/>.

17 Zur Bundespräsidentin für das Jahr 2012 wurde die BDP-Politikerin Eveline Widmer-Schlumpf gewählt, neuer Außenminister wurde der freisinnige Politiker Didier Burkhalter.

aus Interesse an der Regelung wichtiger inhaltlicher Themenfelder (Stromhandel/Energie, Landwirtschaft/Lebensmittelsicherheit/Produktsicherheit und öffentliche Gesundheit, Steuerfragen/Holdingbesteuerung, Emissionshandel etc.)¹⁹, allerdings legt die EU inzwischen nachdrücklich Wert darauf, dass angesichts der recht unübersichtlichen Zahl von rund 120 Abkommen mit der Schweiz ein klarer institutioneller Rahmen zur homogenen Anwendung des Binnenmarktrechts mit einem Überwachungs- und Streitlösungsmechanismus gefunden werden müsse.

Nicht besonders hilfreich für die Entwicklung der bilateralen Beziehungen war in diesem Kontext das Aktivieren der sogenannten „Ventilklausel“ im Rahmen des Abkommens über Personenfreizügigkeit durch die Schweiz: Unter Berufung auf die Schutzklausel führte der Bundesrat ab Mai 2012 temporär wieder Kontingente für Zuwanderer aus der EU ein, beschränkte dies allerdings auf die acht im Jahr 2004 der EU beigetretenen mittel- und osteuropäischen Staaten („EU-8“), was nicht nur bei diesen, sondern auch bei Rat, Kommission und Europäischem Parlament als „diskriminierend“ auf heftige Kritik stiess.²⁰ Die gegensätzlichen Positionen konnten im Rahmen des Gemischten Ausschusses nicht geklärt werden,²¹ so dass aus Sicht der EU die Forderung nach einem effizienten Streitlösungsmechanismus damit nur nachdrücklich verstärkt wurde.

Nach einer mehrmonatigen, etappenweisen Sondierungsphase²² unter Einbezug von Parlament, Kantonen und Spitzenverbänden legte der Bundesrat Mitte Juni 2012 der EU Grundsätze und Lösungsvorschläge für die institutionellen Fragen vor.²³ Allerdings waren die Reaktionen auf den Vorschlag einer „nationalen Überwachungsbehörde“ sowohl schweizintern wie seitens der EU-Akteure recht zurückhaltend und skeptisch. Eine abgestimmte Antwort der EU dürfte erst Ende 2012 vorgelegt werden.

Weiterführende Literatur

European Free Trade Association (EFTA), 51st Annual Report of the European Free Trade Association 2011, Genf/Brüssel 2012, <http://www.efta.int/publications/annual-report.aspx>.

European Free Trade Association (EFTA), This is EFTA 2011, Brüssel 2012, <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.

Fürstentum Liechtenstein, Landesverwaltung, Stabsstelle EWR, Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR). Kurzinformation, Vaduz 2012, http://www.llv.li/pdf/llv-sewr-ewr-kurzinformation_deutsch.pdf.

Stappacher, Burkard: EFTA (European Free Trade Association), in: Bergmann, Jan (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union, 4. Aufl., Baden-Baden/Basel/Wien 2012, S. 238-242.

Stappacher, Burkard: Knirschende Konkordanz: Parlaments- und Regierungswahlen in der Schweiz, in: KAS Auslandsinformationen 3/2012, S. 56-71, <http://www.kas.de/wf/de/33.30494/>.

18 Vgl. Der Bundesrat macht Brüssel ein Angebot, NZZ, 2.2.2012; vgl. Der bilaterale Karren steckt fest..., NZZ, 17.3.2012.

19 Vgl. <http://www.europa.admin.ch/themen/00499/00503/>.

20 Vgl. Scharfe Reaktionen aus Osteuropa, NZZ, 20.4.2012; vgl. EU-Parlament kritisiert Bern, NZZ, 25.5.2012.

21 Nach wie vor uneinig über Ventilklausel, NZZ, 28.6.2012, vgl. <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2012/2012-06-271.html>; vgl. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131319.pdf.

22 Vgl. Der Bundesrat macht Brüssel ein Angebot, NZZ, 2.2.2012; vgl. Schweiz präsentiert ihre „Roadmap“, NZZ, 20.3.2012; vgl. Der Weg aus der EU-Blockade, Tages-Anzeiger (Zürich), 28.3.2012.

23 Vgl. <http://www.europa.admin.ch/themen/00499/00503/01777/>, vgl. Winziger Köder für die EU, NZZ, 16.6.2012.

Zentralasien

Katrin Böttger¹

Zentralasien stand nicht im Fokus der EU-Außenpolitik, obgleich sich die Bedeutung der Region für den Truppenabzug aus Afghanistan abzuzeichnen beginnt. Deswegen versucht die EU bereits seit einigen Jahren eine gemeinsame Außenpolitik gegenüber der Region zu entwickeln, sie ist lose in der EU-Zentralasienstrategie zusammengefasst. Diese wurde auf Initiative der deutschen Ratspräsidentschaft im Juni 2007 vom Europäischen Rat und der Kommission ins Leben gerufen.² Sie richtet sich an Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan. Ihr Ziel ist es, die Beziehungen der EU zu diesen Staaten zu stärken und Stabilität und Prosperität in die Region zu bringen. Hierzu sind ein politischer EU-Zentralasien-Dialog mit regelmäßigen Treffen der Außenminister, eine Stärkung des Menschenrechtsdialogs sowie die Kooperation in den Bereichen Bildung, Rechtsstaatlichkeit, Energie und Transport, Umweltschutz und Wassermanagement, gemeinsame Herausforderungen – unter anderem Grenzmanagement und Bekämpfung des Drogenschmuggels – sowie Handels- und Wirtschaftsbeziehungen vorgesehen. Darüber hinaus hat sich die finanzielle Unterstützung der EU für den Zeitraum 2007-2013 signifikant erhöht. Von 2004 bis 2006 erhielten die Staaten insgesamt 149 Millionen Euro aus dem TACIS Regional Cooperation Indicative Programme,³ sowie eine Reihe weiterer finanzieller Hilfen unterschiedlicher thematischer und regionaler Ausrichtung. Das Central Asia Indicative Programme sieht für den Zeitraum 2007-2010 insgesamt 314 Mio. Euro⁴ und für den Zeitraum 2011-2013 insgesamt 321 Mio. Euro⁵ für Zentralasien vor. Damit hat sich die jährliche Summe seit Einführung der Zentralasienstrategie mehr als verdoppelt. Ein Drittel dieser Summe soll regionale Aktivitäten unterstützen, während zwei Drittel der Summe in bilaterale Programme fließen.⁶

Instrumente

Die Zentralasienstrategie kombiniert bilaterale und multilaterale Instrumente. Die bilateralen Treffen basieren auf den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA), durch die ein Kooperationsrat eingerichtet wurde, der einmal jährlich auf Ministerebene zusammenkommt und von einem parlamentarischen Kooperationsausschuss unterstützt wird.⁷ Den Vorsitz im Kooperationsrat hat der Präsident des Rates inne, der zugleich die Position der EU vertritt. Der parlamentarische Kooperationsausschuss wird von einem Vertreter der Kommission geleitet. In Kirgisistan und Kasachstan haben bereits elf Sitzungen des Koope-

1 Die Autorin dankt Eike Hortsch für die vielfältige Zuarbeit.

2 Rat der Europäischen Union: *The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership*, 2007.

3 Europäische Kommission: *TACIS Regional Cooperation: Strategy Paper and Indicative Programme 2004-2006*, Brüssel, 11.04.2003, S. 32.

4 Europäische Kommission: *Central Asia DCI Indicative Programme 2007-2010*, 2006.

5 Europäische Kommission: *Central Asia DCI Indicative Programme 2011-2013*, 2010.

6 Jos Boonstra/Jacqueline Hale: *EU development ministers discuss approach to Central Asia*, EUCAM, Commentary, 2011, S. 1.

7 Europäische Union: *Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA): Russland, Osteuropa, Südkaukasus und Zentralasien*, 2010.

rationsrates stattgefunden, in Usbekistan zehn, während in Tadschikistan das erste Treffen erst 2010, nach dem verspäteten Inkrafttreten des PKAs, stattgefunden hat. Der tadschikische Bürgerkrieg in der ersten Hälfte der 1990er Jahren verzögerte die Verhandlungen um das PKA bis 2003. Nach Abschluss dieser Verhandlungen und der Unterzeichnung im Jahr 2004 verzögerte sich zudem der Ratifizierungsprozess aufgrund europäischer Bedenken bezüglich der Menschenrechtslage. Mit Turkmenistan wurde zwar bereits 1998 ein Partnerschaftsabkommen unterzeichnet,⁸ aber ebenfalls aufgrund von Menschenrechtsbedenken und der allgemeinen politischen Lage bis heute nicht ratifiziert, so dass keine regelmäßigen Kooperationstreffen stattfinden. Mit Kasachstan ist der Abschluss eines vertieften PKAs geplant, wozu seit Juni 2011 regelmäßige Verhandlungen stattfinden.⁹ Darüber hinaus wird mittlerweile mit allen Ländern der Region ein Menschenrechtsdialog geführt.

Seit 2006 ist einer der insgesamt zehn Sonderbeauftragten der EU für Zentralasien zuständig. Von 2006 bis 2012 war dies Pierre Morel,¹⁰ seit 1. Juli 2012 hat das Amt Patricia Flor übernommen, die frühere Beauftragte des Auswärtigen Amtes für Osteuropa, Kaukasus und Zentralasien. Darüber hinaus ist die EU in der Region mit drei Delegationen in Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan vertreten; in Usbekistan und Turkmenistan ist sie jeweils mit einem Europahaus – dem Vorläufer einer Delegation – vertreten.

Auf multilateraler Ebene finden jährliche Treffen auf Außenministerebene statt, das nächste Treffen ist für November 2012 in Bischkek geplant. In der regionalen Kooperation werden gemeinsame Herausforderungen wie z.B. grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Menschen-, Drogen- und Waffenschmuggel, Terrorismus, Migration und Umweltschutz behandelt. Besonders intensiv ist die Zusammenarbeit in den Bereichen Menschenrechte, Energieversorgung, Terrorismusbekämpfung und Wassermanagement.

Menschenrechte

Da die EU-Zentralasienstrategie Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung als Voraussetzungen für langfristige politische Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung in Zentralasien ansieht, unterhält sie mit allen fünf zentralasiatischen Staaten, von denen bis auf Kirgisistan alle als „unfrei“ eingestuft werden, Menschenrechtsdialoge.¹¹ Im Rahmen dieser Dialoge werden gemeinsame Fragen diskutiert und die Zusammenarbeit in multilateralen Foren wie der UN und der OSZE vorangetrieben. Hier werden aber auch Bedenken der EU über die Menschenrechtslage im jeweiligen Land geäußert und Initiativen gestartet um die Menschenrechtssituation zu verbessern.¹² Konkrete Ergebnisse haben diese Dialoge jedoch nicht vorzuweisen, so dass Nichtregierungsorganisationen von der EU eine klarere Position gegen Menschenrechtsverletzungen fordern.

Energieversorgung

Die Sicherung der europäischen Energieversorgung ist ein wichtiger Antrieb für die Zusammenarbeit mit der Region. Der bilaterale Energiedialog findet im Rahmen von Memoranda

8 Europäischer Auswärtiger Dienst: Turkmenistan, 2012, http://eeas.europa.eu/turkmenistan/index_en.htm.

9 So im Juni 2011, Oktober 2011 und Juli 2012.

10 Europäischer Auswärtiger Dienst: EU Special Representative for Central Asia, 2012, http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/pierre-morel/index_en.htm; siehe auch Rat der Europäischen Union: The EU and Central Asia: The new partnership in action, 2009, S. 14.

11 Kirgisistan wird als „teilweise frei“ eingestuft. Siehe Freedom House Index 2012.

12 Europäische Kommission: European Union and Central Asia. EU human rights dialogues in Central Asia, http://eeas.europa.eu/central_asia/docs/factsheet_hr_dialogue_en.pdf.

of Understanding (MoU) statt. Diese Abkommen enthalten Möglichkeiten für eine strategische Energiepartnerschaft zwischen der EU und dem jeweiligen Land mit einem besonderen Fokus auf Energiesicherheit und industrieller Kooperation, Entwicklung des Energiesektors und Verbesserung des Investitionsklimas. Bislang hat die EU MoUs (neben Aserbaidschan 2006) in Zentralasien mit Kasachstan (Dezember 2006) und Turkmenistan (Mai 2008) abgeschlossen. Turkmenistan spielt eine Schlüsselrolle als Produzent von Öl und Gas in der Region um das Kaspische Meer und für die Diversifizierung der Energieversorgung Europas.

Der Energiedialog auf multilateraler Ebene wird im Rahmen der Baku-Initiative durchgeführt, die 2004 gestartet wurde und sich mit Energie- und Transportfragen befasst.¹³ Die Baku-Initiative sieht eine Kooperation zwischen der EU und den Schwarzmeer- und Kaspisches Meer-Anrainern vor und zielt auf eine schrittweise Integration der Energiemärkte in den EU-Markt sowie den sicheren Transport der extensiven kaspischen Öl- und Gasreserven in Richtung Europa ab. Diese Energiezusammenarbeit findet in Expertenarbeitsgruppen statt und ist Teil des Kooperationsprogramms INOGATE,¹⁴ das sein Sekretariat in Kiew hat und die Aktivitäten der Baku-Initiative koordiniert. Zu ihren vielfältigen Aktivitäten zählen Informationsveranstaltungen zum Energiebinnenmarkt oder zum Energiesparen, aber auch die Förderung der Kooperation der unabhängigen Energieregulierungsbehörden in den Mitgliedsstaaten. Die Zusammenarbeit im Bereich Transport ist im Rahmen des TRACECA-Programms¹⁵ mit einem Sekretariat in Baku und einem Regionalbüro in Odessa/Ukraine gebündelt.

Darüber hinaus haben alle zentralasiatischen Republiken den Vertrag über die Energiecharta ratifiziert. Dieser hat zum Ziel, die rechtsstaatlichen Prinzipien im Energiebereich zu stärken und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, um die Risiken für Investitionen und Handel im Energiebereich niedrig zu halten.¹⁶

Terrorismusbekämpfung

Ein weiterer Schwerpunkt in der Zusammenarbeit der EU mit Zentralasien ist angesichts des Rückzugs der internationalen Kampftruppen aus Afghanistan, dessen Abschluss für Ende 2014 vorgesehen ist, die Terrorismusbekämpfung. Diese findet allerdings nicht im Rahmen der Zentralasienstrategie, sondern innerhalb einer größeren internationalen Allianz mit Afghanistan, Indien, Norwegen, Pakistan, Russland, Türkei und den USA statt.¹⁷

Wassermanagement

Ein wichtiges Sicherheitsproblem in der Region stellt der Disput über das Wassermanagement dar. Hier kommt es insbesondere zwischen Usbekistan und Tadschikistan immer wieder zu politischen Auseinandersetzungen, da Tadschikistan, das gegenwärtig völlig von usbekischen Gasimporten abhängig ist, den Bau eines großen Wasserkraftwerks plant, von dem Usbekistan negative Auswirkungen auf sein flussabwärts gelegenes Ökosystem befürchtet. Die EU

13 Rat der Europäischen Union: The EU and Central Asia: The new partnership in action, 2009, S. 23.

14 Das Akronym INOGATE steht für: INterstate Oil and GAs Transportation to Europe. Kooperationsstaaten der EU im INOGATE Programm sind namentlich Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Republik Moldau, Russische Föderation (Beobachter), Tadschikistan, Türkei, Turkmenistan, Ukraine und Usbekistan.

15 Das Akronym TRACECA steht für Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia. Kooperationsstaaten der EU im TRACECA Programm sind namentlich Armenien, Aserbaidschan, Bulgarien, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Moldawien, Rumänien, Tadschikistan, Türkei, Turkmenistan, Ukraine und Usbekistan. Der Iran hat das Abkommen zwar unterzeichnet, hat aber bis jetzt noch nicht partizipiert.

16 Siehe die Webseite der Energiecharta, <http://www.encharter.org/>.

17 Vgl. UN Counter Terrorism Task Force, Ashgabat Declaration, 30. November 2011.

engagiert sich als Vermittler und in der von ihr initiierten Wasserinitiative zur Verbesserung des Wassermanagements in der Region, bislang jedoch ohne konkrete Ergebnisse.

Aktuelle Entwicklung

Die EU-Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst haben den Stand der Implementierung der Zentralasienstrategie zuletzt in einem Fortschrittsbericht im Juni 2012 evaluiert.¹⁸ Dieser wurde beim Treffen des Außenministerrats im selben Monat angenommen. In dem Bericht wird die schnelle Antwort der EU mit ihrem Beitrag zur Krisenüberwindung in Kirgisistan im Jahr 2010 als ein positives Beispiel für die unvoreingenommene Rolle der EU in der Region bewertet. Gleichzeitig macht der Bericht deutlich, dass die Region angesichts der Entwicklung in Afghanistan vor zunehmenden Herausforderungen steht, so dass Sicherheitsfragen in den Vordergrund gerückt sind. Während alle Prioritäten beibehalten werden sollen, gebe es auch Potential für einen gezielteren Ansatz. Aus diesem Grund würden sich die EU-Aktivitäten auf Bildung, Rechtsstaatlichkeit, Umweltschutz und Wasser konzentrieren. Dies soll durch neu errichtete Kooperationsforen und gezielte Unterstützung geschehen. Zudem sollen die Menschenrechte, regionale Kooperation, Energiekooperation, Zusammenarbeit für Afghanistan, gemeinsame Sicherheitsfragen, Grenzmanagement und wirtschaftliche Integration durch die von Kasachstan, Usbekistan und Tadschikistan derzeit verhandelte und einzig von Kirgisistan bereits erlangte WTO-Mitgliedschaft im Mittelpunkt der Kooperation stehen. Insgesamt zeigt der Fortschrittsbericht zweierlei: Die EU-Strategie gegenüber Zentralasien hat noch wenig konkrete Ergebnisse vorzuweisen, doch zugleich wird kein echter Strategiewechsel z.B. mit noch enger gefassten Prioritäten für die Zusammenarbeit angestrebt. Stattdessen sollen neue Kooperationsforen eingerichtet werden, deren Mehrwert unklar bleibt.

Bewertung und Ausblick

Die Zentralasienstrategie hat die Sichtbarkeit der EU in der Region im Vergleich zu den viel präsenteren Akteuren China und Russland erhöht. Sie ist aber auch sehr stark vom deutschen Interesse an der Region in Bezug auf Energie und Rohstoffe getragen. Insgesamt entwickelt sich die Zusammenarbeit eher zögerlich. Eine große Herausforderung bleibt die mehr oder weniger autoritäre Haltung der Herrscher in der Region. Eine weitere Schwierigkeit stellt die mangelnde regionale Zusammenarbeit der zentralasiatischen Republiken untereinander dar. In Zukunft wird die Politik in der Region weiter von den Sicherheitsproblemen, die vor allem von Afghanistan ausgehen, dominiert werden. Wie die Struktur der zahlreichen Kooperationsprogramme zeigt, die häufig die Staaten des Südkaukasus mit umfasst, ist das geographische Ausmaß der Zentralasienstrategie nicht für alle Themenfelder ideal. Dennoch bleibt es unwahrscheinlich, dass die geographische Reichweite des Programms verändert wird. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass sie auch in Zukunft flexibel gehandhabt wird.

Weiterführende Literatur

Emerson, Michael/Boonstra, Jos (Hrsg.): Into Eurasia. Monitoring the EU's Central Asian Strategy, EUCAM Final Report, Brüssel/Madrid 2010.

Sadyrbek, Mahabat: Die Zentralasienstrategie der EU. Neues „Great Game“ oder neue Chance für die Region?, Schriften zur Europapolitik, Band 10, Hamburg 2009.

Warkotsch, Alexander (Hrsg.): The European Union and Central Asia, London u.a. 2010.

18 Europäischer Auswärtiger Dienst: Progress Report on the implementation of the EU Strategy for Central Asia, 28.06.2012, http://eeas.europa.eu/central_asia/docs/20120628_progress_report_en.pdf.

5. Die politische Infrastruktur

Nationale Parlamente

Claudia Hefftlér

Bei den letzten Vertragsänderungen zum Vertrag von Lissabon (2009) zeigte sich ein hoher Konsens, den Parlamentarismus in Europa zu stärken. Nationalen Parlamenten wurde vor allem durch den so genannten „Frühwarnmechanismus“ eine neue Möglichkeit der Einflussnahme im direkten Kontakt mit der Kommission eröffnet. Eine gegenläufige Entwicklung entsteht jedoch durch die andauernde Wirtschafts- und Finanzkrise in Europa. Sie verschärft das viel beschworende „demokratische Defizit“ der Europäischen Union. Durch die weitreichenden finanziellen Unterstützungsmaßnahmen für in Not geratene Euro-Mitgliedsländer, die unter großem Zeitdruck in intergouvernementalen Verhandlungen auf EU-Ebene verabschiedet werden, wird fundamental in das Budgetrecht der Parlamente eingegriffen.¹

Für Forschung und Praxis stellt sich weiterhin – und noch viel dringlicher – die Frage, welche Rolle nationale Parlamente im EU-System einnehmen sollen, um die Gemeinschaftsentscheidungen demokratisch zu legitimieren. Helfen die vertraglichen Innovationen des Lissabonner Vertrags nationalen Parlamenten zu wirksamem Einfluss auf EU-Ebene? Können Parlamente ihre klassische Funktion der Kontrolle der Exekutiven in EU-Angelegenheiten angemessen erfüllen?

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.² Binnen 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 können sie eine „gelbe Karte“³ vergeben und die Kommission zur Überprüfung der Gesetzesinitiative veranlassen. 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.

Zusätzlich zum „Frühwarn-Mechanismus“ haben die Parlamente die Möglichkeit, sich am „politischen Dialog“ mit der Kommission zu beteiligen. Seit 2006 sind sie eingeladen, informell eine Stellungnahme an die Kommission zu schicken, um ihre Position zu einem

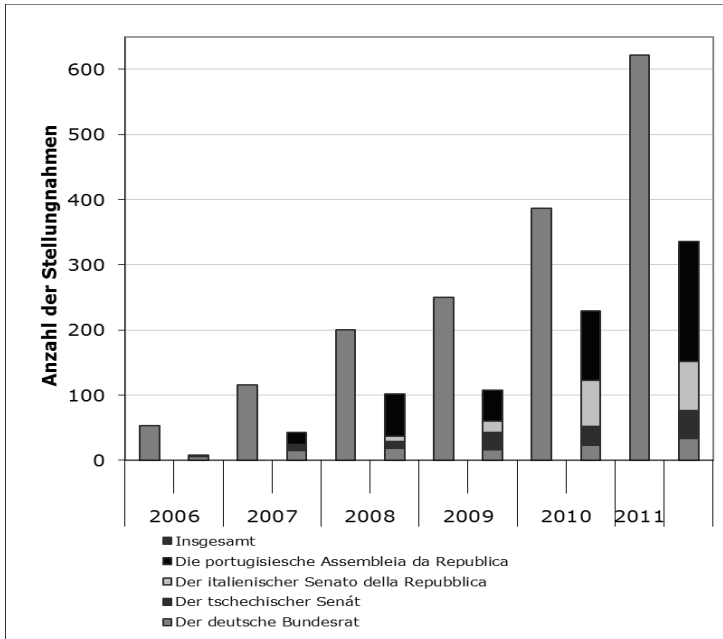
1 Ruth Fox spitzt diesen Gedanken zu auf die folgende Fragestellung „What is the point of a parliament if this crucial role [of budget control] is stripped away?“, siehe Ruth Fox: Europe, Democracy and the Economic Crisis: Is It Time to Reconstitute the ‘Assises’?, in: Parliamentary Affairs 65/2012, S. 463-469, hier S. 465.

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.

Gesetzesvorschlag darzulegen. Wie die folgende Graphik zeigt, ist die Teilnahme am politischen Dialog seit der Einführung kontinuierlich gestiegen.

Abb 1: Beteiligung der nationalen Parlamente am „politischen Dialog“ mit der Kommission. Anteil der drei aktivsten Parlamente in 2011 und des deutschen Bundesrats



Quelle: eigene Darstellung nach den Daten der Jahresberichte der Kommission 2008-2011 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten.

Unklar ist jedoch noch immer, welchen konkreten Einfluss der „politische Dialog“ auf den anschließenden Politik-Zyklus oder auch nur auf die Position der Kommission hat. Die Parlamente scheinen diese Frage unterschiedlich zu bewerten, wie die ungleiche Anzahl von Stellungnahmen zeigt: 184 in Portugal, 76 im Senato della Repubblica Italiens sowie 43 des tschechischen Senats; im Gegensatz zur völligen Enthaltung von vier Parlamenten (von Estland, Slowenien, der Slowakei und Ungarn). Für Deutschland zeigt sich, wie auch in anderen Ländern, eine wesentlich höhere Aktivität des Bundesrates als des Bundestags. Die intensivere Beteiligung der zweiten Kammern im politischen Dialog erklärt sich aus dem Umstand, dass diese in der Regel nicht die nationale Regierung stützen müssen, und somit problemloser von der Regierungsposition abweichende Stellungnahmen abgeben können.

Die sehr variierende Aktivität der Kammern und Parlamente verhindert eine effektive Nutzung des formalisierten „Frühwarnmechanismus“. Zudem ist die Zeitspanne von acht Wochen für eine begründete Stellungnahme knapp bemessen. Bei hoher Motivation eines Parlaments ist diese Frist zwar ausreichend, um eine eigene Position zu verabschieden. Jedoch ist die darüber hinaus notwendige Koordinierung mit einem Drittel der anderen Parlamente schwer umsetzbar.

Erstmals seit Einführung dieses Instruments vor zweieinhalb Jahren ist es nationalen Parlamenten im Mai 2012 gelungen, die erforderliche Anzahl begründeter Stellungnahmen

für eine „gelbe Karte“ zu erreichen. Beim Gesetzesvorschlag der Kommission zur Gewichtung von Streikrechten und Unternehmerfreiheiten im EU-Binnenmarkt, als Monti-II Regulierung¹ bekannt, gaben zwölf Parlamente² eine begründete Stellungnahme ab.³ Damit erreichten sie 19 Stimmen. Die Kommission hat am 11. September 2012 diesen Gesetzesvorschlag zurückgezogen.⁴

Die „gelbe Karte“ der Parlamente hat juristisch gesehen zwar keine Veto-Wirkung, jedoch erzeugt sie Aufmerksamkeit. Auch Ministerrat und EP, die in diesem speziellen Gesetzgebungsverfahren beide Veto-Positionen haben, stehen politisch unter erhöhtem Druck, auf die Vorbehalte der Parlamente einzugehen.

Sowohl von Seiten der Parlamente als auch der Kommission scheint der „Frühwarn-Mechanismus“ inzwischen mehr als politisches, denn als juristisches Instrument verstanden zu werden. So sagt der Sprecher der Kommission für inter-institutionelle Angelegenheiten, Antonio Gravili, in Bezug zur Monti-II-Regulierung: „The issue here is that subsidiarity is a political concept rather than a judicial one.“⁵

Interparlamentarische Kooperation

Der Lissabon-Vertrag trägt der interparlamentarischen Kooperation Rechnung, indem die „Konferenz der Europaausschüsse der EU-Mitgliedstaaten“ (in der Regel mit dem französischen Akronym „COSAC“ bezeichnet) erstmals vertraglich erwähnt wird.⁶ Die interparlamentarische Kooperation wird in der Literatur häufig als „missing link“ bei der Beteiligung der nationalen Parlamente im EU System gesehen.⁷ Jedoch bilden die große Heterogenität von 40 nationalen Kammern sowie dem Europäischen Parlament (EP), ihre Kompetenzüberschneidungen und Interessenkonflikte eine erhebliche Einschränkung für effektiven Informationsaustausch oder der Koordinierung gemeinsamer Standpunkte.

Crum und Fossum haben das Konzept des „Multi-level Parliamentary Field“ für das EU-System entworfen.⁸ Das Konzept besagt, dass die parlamentarische Kontrolle und demokratische Legitimation von EU-Entscheidungen im Zusammenspiel der regionalen, nationalen und supranationalen Ebenen verstanden werden muss. Während in diesem Bild das normative Ideal einer demokratischen Legitimierung durch gewählte Repräsentanten

- 1 Europäische Kommission: Vorschlag für Verordnung des Rates über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit, KOM(2012) 130 endg., Brüssel, 21.3.12.
- 2 Das dänische, finnische, lituanische, luxemburgische, maltesische, portugiesische und schwedische Parlament (Einkammersysteme); Sowie die ersten Kammern Polens, Belgiens, Großbritanniens und der Niederlande. Zudem die zweite Kammer Frankreichs.
- 3 Für den Fall der Monti-II Regulierung war die vertragliche Grundlage besonders dünn. Vertragliche Basis der Monti-II Regulierung ist Art. 352 TFEU, der der EU die Möglichkeit einräumt ihre Kompetenzen auf im Lissabon-Vertrag nicht vorgesehene Bereiche auszuweiten bei Einstimmigkeit im Rat und unter Zustimmung des Europäischen Parlaments. Obwohl Artikel 153 des Lissabon-Vertrag Streikrecht ausdrücklich als nationale Kompetenz definiert, begründet die Kommission im Falle der Monti-II-Regulierung die Ausweitung ihrer Kompetenzen durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.
- 4 Vgl. European Voice: 'Right to strike' law withdrawn, 13.09.2012, <http://www.europeanvoice.com/article/imported/right-to-strike-law-withdrawn/75103.aspx>.
- 5 EU Observer: National parliaments show 'yellow card' to EU law on strikes, 29.05.2012: <http://euobserver.com/851/116405>.
- 6 Vgl. Artikel 8c, c), EUV.
- 7 Vgl. Erik Miklin: Inter-parliamentary cooperation in EU affairs and the Austrian Parliament: Empowering the opposition? 6th ECPR General Conference 2011, Reykjavik. Und Dirk Peters/Wolfgang Wagner/Nicole Deitelhoff: Parliaments and European security policy: Mapping the parliamentary field, in: European Integration online Papers 14/2010, S. 1-23.
- 8 Vgl. Ben Crum/John E. Fossum: The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU., in: European Political Science Review 1/2009: 249-271.

im kooperativen Zusammenspiel der Ebenen mitschwingt, stehen gerade nationale Parlamente und EP auch in Konkurrenz zueinander.¹

Ein gutes Beispiel für das ambivalente Verhältnis zwischen Konflikt und Kooperation von EP und nationalen Parlamenten waren die eineinhalbjährigen Verhandlungen zur Einrichtung der interparlamentarischen Konferenz, die der Lissaboner Vertrag zur Kontrolle von Europol und Eurojust in Artikel 8c EUV vorschreibt. In der jährlich stattfindenden „Konferenz der Parlamentspräsidenten“ wurde endlich ein Beschluss zur Ausgestaltung dieser Konferenz gefasst. Streitpunkt waren die Größe der Delegationen je Parlament, Ort, Vorsitz und Sekretariat der Konferenz.² Die Parlamentspräsidenten haben nun den Kompromiss gefunden, dem EP eine stärkere Delegation von 16 Europaparlamentariern bei jeweils sechs Teilnehmern je nationalem Parlament zuzugestehen. Jedoch werden Sekretariat, Ort und Vorsitz der Konferenz dem Parlament der rotierenden Ratspräsidenschaft überlassen.³

Die interparlamentarische Kooperation leidet an dem grundlegenden Problem, gemeinsame Positionen und gemeinsames Handeln entwickeln zu wollen, ohne an einzelstaatlicher Autonomie einzubüßen. Da die Konferenzen die Parlamentsmehrheiten nicht spiegelbildlich repräsentieren und keine bindenden Schlusserklärungen abgeben, kann hier höchstens von einem sehr indirekten Effekt die Rede sein. Hauptzugewinn der Teilnehmer bleibt der Informationsaustausch und das „Netzwerken“ der Parlamentarier der verschiedenen Mitgliedstaaten, das auch der Kontrolle der eigenen Regierung dienen kann.

Kontrolle der eigenen Regierung

Die traditionelle Parlamentsfunktion der Kontrolle der Regierungsaktivitäten ist für den Bereich der EU schwieriger zu erfüllen, als in der nationalstaatlichen 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 bei der Entscheidungsfindung ausgeschlossen sind.⁴

In der Forschungsliteratur werden die Informations- und die Beteiligungsrechte als die zwei wichtigsten Instrumente der parlamentarischen Kontrolle gewertet.⁵ Im europäischen Vergleich kann der Deutsche Bundestag in seiner rechtlichen Stellung gegenüber der Exekutive als starkes Parlament eingestuft werden.⁶ Die Auslegung der rechtlichen Vorgaben

1 Winzer et al. synthetisieren dieses Spannungsfeld in ihren Annahmen zu einer alturistischen (kooperativ) oder egoistischen Motivation (konfliktiv) von Parlamenten. Vgl. Thomas Winzen/Christilla Roederer-Rynning/Frank Schimmelfennig: Five Decades of Parliamentarization: The Evolution of the EU's Multi-level Parliamentary System, Conference Paper: 1st General Conference of the ECPR Standing Group on Parliaments, Dublin, 24.-27. Juni 2012, S. 1-19.

2 Unklar war, ob die Konferenz gemäß dem Vorbild von COSAC organisiert werden sollte (§9, zu Protokoll 1, des TEU) oder sich allgemein auf interparlamentarische Treffen gemäß § 10 des Protokoll 1, des TEU bezieht. Während bei COSAC das EP kontinuierlichen Einfluss durch das COSAC Büro in seinen Räumlichkeiten hat und die Hälfte der Teilnehmer entsenden darf, ist das europäische Parlament nach § 10 lediglich proportional (rotierendes Sekretariat und Anzahl der Teilnehmer) zu den nationalen Parlamenten vertreten. Gerade das britische Parlament hat stark für letztere Variante argumentiert, da Verteidigungspolitik nicht in den Bereich des Europäischen Parlaments falle.

3 Vgl. Presidency Conclusions of the Conference of Speakers of the European Union Parliaments, Warsaw, 20.-21. April 2012: <http://www.parl2011.pl/prezydencja.nsf/meetings/DKUS-8QWCRR?Open>.

4 Vgl. Andreas Maurer: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union: Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der Parlamente der Mitgliedstaaten, Baden-Baden 2002. Und Philipp Norton: National Parliaments and the European Union, London/Portland 1996.

5 Vgl. Andreas Maurer/Wolfgang Wessels (Hg.): National Parliaments on their Ways to Europe. Losers of Latecomers?, Baden-Baden 2001.

im „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBBG, zuletzt geändert am 22. September 2009) bietet immer noch Grauzonen. Im Untersuchungszeitraum von Juli 2011 bis Juni 2012 hat die Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkrise erhebliches Konfliktmaterial geboten zur Frage der Parlamentsbeteiligung in EU-Angelegenheiten.

Im Evaluierungsbericht des Bundestages vom 17. Juni 2011, der in einem Antrag der CDU/CSU und FDP zur Stärkung der Mitwirkungsrechte des Parlaments aufgegriffen wurde,¹ wird der Informationsmangel des Bundestages in Bezug auf die Euro-Krisenhilfen bemängelt. Alle Vertragsentwürfe und Dokumente, die „im weiteren Sinne [...] Angelegenheit der EU“ sind, sollten dem Bundestag übermittelt werden, ebenso Dokumente der Euro-Gruppe.² Zudem verlangt der Bericht einen kontinuierlicheren Austausch zwischen Parlament und Regierung über den Verhandlungsprozess auf EU-Ebene.

Im Untersuchungszeitraum waren zwei Gerichtsurteile des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) für die Stellung des Bundestages relevant. Am 28. Februar 2012 verkündete das BVerfG sein Urteil zu einem „Sondergremium“ innerhalb des Bundestages, das mit nur neun Parlamentariern für den Einsatz der Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) verantwortlich gewesen wäre. Mit Ausnahme des Kaufs von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt durch die EFSF hat das BVerfG die Bildung des Sondergremiums auch in besonders eilbedürftigen und vertraulichen Fällen zurückgewiesen, da dieses die Gleichheit aller Abgeordneten und deren Recht auf ausreichende Information verletzt hätte.

Beim Zusammenspiel von Exekutive und Legislative ist die Haushaltshoheit der Parlamente ein klassisches Instrument der Überwachung der Regierungsarbeit. Die Kontrolle der Einnahme und Ausgabe öffentlicher Gelder ist eine Kernaufgabe des Parlaments, um die demokratische Kontrolle der Regierungsarbeit zu gewähren.³

Durch die Euro-Rettungsmaßnahmen der vergangenen Jahre wurde das Budgetrecht des Bundestages sowohl durch die massiven, auf intergouvernementaler Ebene verhandelten Zahlungen an in Not geratene Volkswirtschaften als auch durch die supranationalen Kontrollinstrumente über nationale Haushalte in seinem Kern berührt.

Der geltend gemachte „Druck der Märkte“ und die hohen Summen der EFSF und des Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) bringen das Parlament in die Not, sich im Zuge der komplizierten Verhandlungen auf internationaler Ebene noch vor verbindlichen Zusagen der Regierung einzubringen und es nicht beim bloßen „Abnicken“ der exekutiven Entscheidungen zu belassen.

Hier greift das zweite Urteil des BVerfG vom 19. Juni 2012, das im vergangenen Jahr die Parlamentsrechte gestärkt hat. Im Urteil zum Organstreitverfahren über ESM und Euro-Plus-Pakt stellt das Gericht fest: „Die Unterrichtung muss dem Bundestag eine frühzeitige und effektive Einflussnahme auf die Willensbildung der Bundesregierung eröffnen und so erfolgen, dass das Parlament nicht in eine bloß nachvollziehende Rolle gerät.“⁴

6 Vgl. Tapio Raunio: Holding Governments Accountable, in: *European Affairs: Explaining Cross-National Variation*, in: *Journal of Legislative Studies* 11/2005: S. 319-342.

1 Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP: „Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon konsequent anwenden – Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union weiter stärken“, Drucksache 17/8137, 13.12.2011.

2 BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.06.2012, Absatz-Nr. (1-172), http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120619_2bve000411.html.

3 Vgl. Hanno Kube: Nationale Pudgethoheit und Europäische Integration, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 137/2012, S. 205-222, hier S. 207.

4 Vgl. BVerfG, 2 BvE 4/11, I., 2.a).

ESM und Euro-Plus-Pakt werden als Angelegenheit der EU definiert, da sie trotz ihres formalen Status als völkerrechtliche Verträge „in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen.“¹ Das Urteil definiert – soweit möglich – genaue Pflichten der Bundesregierung zu Zeitpunkt und Qualität der Information des Parlaments.

Auch wenn der offizielle Diskurs betont, dass die letzte Entscheidungsgewalt über den Staatshaushalt weiterhin den Parlamenten überlassen ist, und Rat, Kommission und IWF nur „Empfehlungen“ aussprechen, stellt sich die Frage, inwieweit eine tatsächliche Entscheidungsfreiheit der Parlamente erhalten bleibt.

Fazit

Die Banken- und Staatsschuldenkrise wirkt sich auf die Demokratie in den Mitgliedstaaten aus. Die Frage nach einer angemessenen parlamentarischen Beteiligung stellt eine der großen Herausforderungen dieser Krise dar und beeinträchtigt auch die Forderung nach „mehr Europa“². Die neuen, gemeinsamen finanz- und wirtschaftspolitischen Regierungsinstrumente schränken die Haushaltshoheit der Parlamente ein, womit ein Kernprinzip des traditionellen Parlamentarismus berührt wird. Die vereinten Bemühungen von Regierungs- und Oppositionsfraktionen im Bundestag (siehe Evaluierungsbericht) und die Urteile des BVerfG zum Schutz der Parlamentsrechte zeigen die Dringlichkeit der Situation.

Die nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags viel beschworenen „neuen Wege“ einer parlamentarischen Beteiligung im EU-Mehrebenensystem, „Frühwarn-Mechanismus“ und interparlamentarische Kooperation, werden zwar ausgebaut und allmählich besser genutzt. Sie können aber ohne hinreichenden Einfluss der parlamentarischen Positionen auf EU-Ebene keinen wirklichen Ersatz für den Verlust an Einfluss der Parlamente auf mitgliedstaatlicher Ebene bilden.

Weiterführende Literatur

Katrin Auel/Tapio Raunio: Introduction: National Parliaments, Electorates and EU affairs, in: Katrin Auel/Tapio Raunio: National Parliaments, Electorates and EU Affairs. Institut für Höhere Studien, Wien 2012, S. 7-28.

Adam Cygan: National Parliaments within the EU Polity – No Longer Losers but Hardly Victorious. ERA Forum 12/2012, S. 517-533.

Ruth Fox: Europe, Democracy and the Economic Crisis: Is It Time to Reconstitute the ‘Assises’?, in: Parliamentary Affairs 65/2012, S. 463-469.

Philipp Küver: 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.

Erik Miklin: Inter-parliamentary cooperation in EU affairs and the Austrian Parliament: Empowering the opposition? 6th ECPR General Conference 2011, Reykjavik.

Jürgen Neyer: What Role for National Parliaments? European Integration and the Prospects of Parliamentary Democracy, in: Katrin Auel/Tapio Raunio: National Parliaments, Electorates and EU Affairs. Institut für Höhere Studien, Wien 2012. S. 29-46.

Thomas Winzen/Christilla Roederer-Rynning/Frank Schimmelfennig: Five Decades of Parliamentarization: The Evolution of the EU’s Multi-level Parliamentary System, Conference Paper: 1st General Conference of the ECPR Standing Group on Parliaments, Dublin, 24. -27. Juni 2012, S. 1-19.

1 Vgl. BVerfG, 2 BvE 4/11, I., 1.

2 Vgl. Angela Merkel vor dem deutschen Bundestag am 27. Juni 2012, Plenarprotokoll 17/186, S. 22225.

Europäische Parteien

Jürgen Mittag

Die politischen Parteien auf europäischer Ebene, die im allgemeinen Sprachgebrauch auch als europäische Parteien oder Europarteien bezeichnet werden, unterscheiden sich sowohl funktional als auch strukturell grundsätzlich von den nationalen Parteien in den politischen Systemen der EU-Mitgliedstaaten. Weder sind in den europäischen Parteien vorwiegend Individuen zusammengeschlossen noch besteht ihr vordringliches Ziel in der Übernahme politischer Macht; zudem sind sie nicht unmittelbar an der Kandidatenrekrutierung bei EP-Wahlen beteiligt. Die europäischen Parteien stellen vielmehr einen Verbund nationaler Parteien dar, der primär das Ziel einer Koordination dieser Parteien im Lichte ihrer gemeinsamen politischen Grundausrichtung verfolgt. Europäische Parteien fungieren damit in erster Linie als Dachorganisationen, die ihren Mitgliedern – den nationalen Parteien – einen Kommunikations- und Interaktionsraum eröffnen, ohne dabei über hierarchisch übergeordnete Kompetenzen zu verfügen.

Im Februar 2004 wurden die Kriterien, die eine politische Partei auf europäischer Ebene definieren, sowie ihre Finanzierungsgrundlagen erstmals rechtlich festgelegt.¹ Damit eine Vereinigung oder ein Bündnis als politische Partei auf europäischer Ebene anerkannt wird, sind insgesamt vier Kriterien zu erfüllen: Sie muss rein formal Rechtspersönlichkeit in dem EU-Mitgliedstaat besitzen, in dem sie ihren offiziellen Sitz hat; sie muss in wenigstens einem Viertel der Mitgliedstaaten mit Abgeordneten des Europäischen Parlaments oder der nationalen bzw. regionalen Parlamente vertreten sein. Alternativ wird anerkannt, wenn bei der jeweils letzten Europawahl in einem Viertel der Mitgliedsländer mindestens drei Prozent der Stimmen erzielt wurden. Ihre Zielsetzungen und Aktivitäten müssen zudem die Grundsätze, auf denen die Europäische Union basiert, respektieren. Schließlich muss die Absicht verfolgt werden, an Wahlen zum Europäischen Parlament teilzunehmen.

Auf Grundlage dieser Kriterien der „Verordnung (...) über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung“ wurden im März 2012 insgesamt 13 Gruppierungen von der Europäischen Union als europäische Partei anerkannt, darunter zwei europäische Parteien erstmalig.² Zusammen mit den zwölf anerkannten politischen Stiftungen³ auf europäischer Ebene erhalten die Parteien 31 Millionen Euro aus dem EU-Haushalt. Die 13 europäischen Parteien lassen sich grob in drei Hauptgruppen differenzieren. Der Gründungsimpuls der ersten fünf Parteiorganisationen (SPE, EVP, ELDR, EGP und EFA) reicht bis zur ersten Wahlperiode des Europäischen

1 Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene (ABl. L 297 vom 15.11.2003). Im Jahr 2007 wurde die Verordnung mit Blick auf primär technische Kriterien angepasst. Verordnung (EG) Nr. 1524/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2007 (ABl. L 343 vom 27.12.2007).

2 Eine Auflistung der anerkannten politischen Parteien auf europäischer Ebene findet sich unter http://www.europarl.europa.eu/pdf/grants/grant_amounts_parties_01-03-2012.pdf.

3 Vgl. hierzu <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/00264f77f5/Finanzhilfen-für-politische-Parteien-und-Stiftungen.html>.

Parlaments im Jahr 1979, in den ersten drei Fällen auch darüber hinaus, zurück. Alle fünf europäischen Parteien haben vergleichsweise dauerhafte Kooperationsstrukturen auf europäischer Ebene etabliert, auch wenn es im Zuge konstitutioneller Reformen der Gemeinschaft wiederholt zu organisatorischen Anpassungen gekommen ist. Sie sind in fast allen EU-Staaten mit nationalen Mitgliedsparteien vertreten (Einschränkungen bei der EFA) und kooperieren in der Regel eng mit einer Fraktion des Europäischen Parlaments.

Zu diesen fünf europäischen Parteien sind seit 2002 zunächst weitere vier Parteiorganisationen hinzugekommen (EL EDP, EUD, ECPM), deren Gründungsimpuls im Wesentlichen auf die Verordnung aus dem Jahr 2004 und die damit verbundenen finanziellen Anreize zurückgeht. Die europäischen Parteien dieser Gruppe weisen zwar mittlerweile eine gewisse Stabilität in ihren Strukturen auf, sie sind aber nur in einem Teil der Mitgliedstaaten durch nationale Parteien vertreten.

Gemeinsames Kennzeichen der ebenfalls aus vier Parteien bestehenden dritten Gruppe ist in politischer Hinsicht ihre europaskeptische Haltung und in struktureller Perspektive ihre noch schwach ausgeprägte Organisationsstruktur. Der Gründungsimpuls der Parteien dieser Gruppe ist im Wesentlichen auf die Europawahlen 2009 zurückzuführen, als in Anlehnung an das Europawahlergebnis neue Parteien von den Fraktionen oder einzelnen Abgeordneten initiiert wurden.

Basierend auf einem Bericht des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments⁴ wird seit 2010 über die Strukturen und Rollen der europäischen Parteien, aber auch über ihr Reformpotenzial diskutiert. Weitere Impulse bezogen diese Debatten zudem aus den Duff-Berichten zur Reform des EU-Wahlrechts. Der im Februar 2012 vorgelegte zweite Bericht von Andrew Duff betont insbesondere die Bedeutung einer stärker europäisch geprägten Willensbildung und sieht die Wahl von 25 Abgeordneten über transnationale Listen vor.⁵ Verbunden mit der Einführung transnationaler Listen – und einer etwaigen Zweitstimme bei Europawahlen – wäre ein potenzieller Funktionswandel der europäischen Parteien, da diesen eine aktivere Rolle zugewiesen und damit auch ihre Legitimationsfunktion gestärkt werden würde. Impulse bezogen die Debatten zum anderen aber auch aus der anhaltenden Diskussion über eine Reform der rechtlichen Grundlagen der europäischen Parteien. Da den beiden genannten Verordnungen aus dem Jahr 2004 und 2007 eher technischer Charakter zukommt, plädiert vor allem der Ausschuss für konstitutionelle Fragen seit langem für eine umfassendere Lösung und ein eigenständiges Parteienstatut. In der Stellungnahme der Berichterstatterin Marietta Giannakou vom März 2011 wird unter Bezugnahme auf Artikel 10 (1) des Vertrags über die Europäische Union und das Prinzip der „repräsentativen Demokratie“ hervorgehoben, „dass die Forderung nach Annahme eines Rechtsstatuts für die europäischen politischen Parteien und ihre politischen Stiftungen, beruhend auf dem Recht der Europäischen Union, einen klaren und bedeutenden Schritt hin zu einer Stärkung der Demokratie in der Union darstellt“.⁶ Gefordert wird auf dieser Grundlage u.a. eine Differenzierung zwischen der Anerkennung und der Finanzierung europäischer

4 Bericht des Generalsekretärs an das Präsidium vom 18. Oktober 2010 zur Parteienfinanzierung auf europäischer Ebene gemäß Artikel 15 des Beschlusses des Präsidiums des Europäischen Parlaments vom 29. März 2004 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung.

5 Vgl. Ausschuss für konstitutionelle Fragen: Zweiter Bericht über einen Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (2009/2134(INI)), 1. Februar 2012.

Parteien, aber auch eine weitergehende Flexibilisierung der Finanzierungsregelungen, letzteres vor allem im Hinblick auf die nachzuweisenden unabhängigen Eigenmittel und die Möglichkeit zur Bildung von Rücklagen. Der Bericht sieht außerdem vor, die maximale Spendenhöhe von jährlich 12.000 auf 25.000 Euro auszuweiten. Demgegenüber zielen die Debatten zur Anerkennung der europäischen Parteien eher auf eine Verschärfung; dies vor allem im Hinblick auf die formale Anerkennung der seit 2009 existenten rechts-extremen Europäischen Allianz nationaler Bewegungen als politische Partei auf europäischer Ebene im März 2012 und dem damit verbundenen Anspruch auf Finanzmittel der EU. Seitens der Europäischen Kommission wurde den Anregungen des Giannakou-Berichts des Europäischen Parlaments weitgehend gefolgt. Sowohl in der „Rede zur Lage der Union 2012“ von Kommissionspräsident Barroso als auch in dem am 12. September 2012 eingebrachten umfassenden „Vorschlag (...) über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen“⁷ wurde die Anregung aufgegriffen, den europäischen Parteien einen eigenen europäischen Rechtsstatus zu verleihen, um so ihre Arbeit sichtbarer und effizienter zu machen. Von erheblicher Bedeutung sind insbesondere die Regelung, dass die Zuwendungen nicht mehr als Betriebskostenzuschüsse, sondern als „Beiträge sui generis“ kategorisiert werden, die Anhebung des Vorfinanzierungsniveaus und die Streichung der Kofinanzierungsanforderung. Zugleich schlägt die Kommission eine deutliche Verschärfung der Transparenz- und Kontrollvorschriften vor und plant dabei auch Sanktionsregelungen, die von Geldbußen bis zur Aberkennung des Parteienstatus reichen.

Bereits vor Inkrafttreten der Verordnung haben zahlreiche europäische Parteien den Zeitraum 2011/12 zu einem Ausbau der Binnenstrukturen genutzt, vielfach aber auch ihr Führungspersonal neu bestellt. So hat die SPE auf ihrem Kongress im September 2012 in Brüssel den früheren bulgarischen Premier Sergej Stanischew zum neuen Vorsitzenden gewählt. Stanischew, Vorsitzender der Sozialistischen Partei Bulgariens, bekleidete den Parteivorsitz bereits seit Ende 2011 kommissarisch, da sein langjähriger Vorgänger Poul Nyrup Rasmussen aus Krankheitsgründen zurückgetreten war. Auf dem SPE Kongress, der aufgrund der rumänischen Staatskrise kurzfristig von Bukarest nach Brüssel verlegt worden war, stand neben der Finanzkrise auch die Entscheidung im Mittelpunkt, bei der nächsten Europawahl mit einem gemeinsamen Spitzenkandidaten in den Wahlkampf zu ziehen. Der Kongress der EVP fand 2012 in Bukarest statt. Wilfried Martens, der zu den Gründungsmitgliedern der Partei zählt und seit 1990 als Präsident amtiert, wurde im Oktober 2012 erneut für drei Jahre im Amt bestätigt. Zu den wichtigsten Themen des Kongresses, der unter dem Motto „More Europe“ stand, gehörte die Debatte über eine Aktualisierung des 1992 in Athen angenommenen Grundsatzprogrammes der EVP. Mit dem langjährigen Europaabgeordneten Graham Watson wählte auch die ELDR auf ihrem Kongress in Palermo im November 2011 einen neuen Präsidenten. Zu den Kernthemen des Kongresses zählte die europäische Schulden- und Eurokrise, die europäische Haushaltspolitik, die Lage im Nahen und Mittleren Osten sowie die Debatte über die Gefährdung von Freiheit-

6 Vgl. Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung (2010/2201(INI)) vom 18. März 2011.

7 Siehe Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, (2012/0237 (COD)), 12. September 2012.

und Menschenrechten. Auf dem für November 2012 geplanten Dubliner Kongress – die ELDR führt ebenso wie EFA und EUD ihre Kongresse in einem jährlichen Rhythmus durch – soll das Thema Energiewandel im Mittelpunkt stehen.

Tabelle 1: Die europäischen Parteien im Überblick

	Kürzel	Gründung / Reformen	Sitz	Mitglieds- parteien	Finanzierung 2012	Politische Ausrichtung
Sozialdemokratische Partei Europas	SPE (dt.) PES (engl.)	1974 1992	BE	32 VM aus 28 Staaten 10 AM / 8 B	4.323.313 Euro	sozialdemokratisch / sozialistisch
Europäische Volkspartei	EVP (dt.) EPP (engl.)	1976 1999	BE	53 VM aus 40 Staaten 21B	6.482.715 Euro	christdemokratisch (konservativ)
Europäische Liberale und Demokratische Reform-Partei	ELDR	1976 1993	BE	52 VM aus 36 Staaten	1.950.344 Euro	liberal
Europäische Freie Allianz	EFA	1981 1994 2004	BE	30 VM aus 17 Staaten	384.185 Euro	regional / „nationalistisch“
Europäische Grüne Partei	EGP	1983 1993 2004	BE	35 VM aus 42 Staaten 10 B	1.333.372 Euro	grün / alternativ
Europäische Linke	EL	2004	BE	27 VM aus 21 Staaten 11 B	835.049 Euro	sozialistisch / post-kommunistisch
Europäische Demokratische Partei	EDP	2004	BE	12 M aus 11 Staaten	550.293 Euro	zentristisch (liberal)
EUDemokraten – Allianz für ein Europa der Demokratien	EUD	2005	DK	12 M aus 8 Staaten	241.807 Euro	europaskeptisch
Europäische Christliche Politische Bewegung	ECPM	2002/05 2010	NE	20 M aus 15 Staaten	241.807 Euro	christlich
Allianz der Europäischen Konservativen und Reformisten	AECR	2009	BE	11 M aus 9 Staaten	1.285.913 Euro	nationalkonservativ / europaskeptisch
Europäische Allianz nationaler Bewegungen	EANB	2009	FR	9 M aus 9 Staaten	289.266 Euro	rechtsextrem
Europäische Allianz für Freiheit	EAF	2010	MT	6 M aus 6 Staaten	360.455 Euro	rechtspopulistisch
Bewegung für ein Europa der Freiheiten und der Demokratie	BEFD	2011	FR	11 M aus 10 Staaten	621.482 Euro	

VM = Vollmitglied, AM = Assoziiertes Mitglied, B = Beobachter; Stand: Oktober 2012.

Vom 11. bis 13. November 2011 fand der Kongress der Europäischen Grünen Partei (EGP) in Paris statt. Als wichtigste strukturelle Reform kann hier die Entscheidung gelten, aus Kostengründen den Kongress nicht mehr in Abständen von zweieinhalb, sondern von fünf Jahren durchzuführen. Inhaltlich wurde neben der Finanzkrise vor allem der „Green New Deal“ als Variante grüner Industriepolitik erörtert. Vergleichsweise neu im Amt ist auch das Führungspersonal der EFA. Der belgische Geschichtspräsident Eric Defoort wurde auf dem Kongress der EFA im Jahr 2010 in Venedig zum Präsidenten gewählt. Auf dem Kongress im März 2012 in Leeuwarden stand bereits die Arbeit am Programm für die Europawahl 2014 im Mittelpunkt. Besonderes Augenmerk wurde dabei der Forderung nach einem

grundsätzlichen Wegfall von Sperrklauseln bei Wahlen gewidmet. Erstmals wurde von der Partei im September 2012 auch eine Sommeruniversität durchgeführt.

Im Gegensatz zu den kontinuierlichen und differenzierten Aktivitäten dieser fünf, der ersten Gruppierung zuzuordnenden Parteien fallen die Aktivitäten der weiteren europäischen Parteien deutlich schwächer aus. Sichtbare Anstrengungen entfaltete vor allem die Europäische Linke, die mit Pierre Laurent auf ihrem Kongress im Dezember 2010 ebenfalls einen neuen Vorsitzenden gewählt hat. Der Kongress beschloss zudem eine „Agenda für ein soziales Europa“ als „Gemeinsame Aktionsplattform für Widerstand und Alternativen in Europa“. Die Europäische Demokratische Partei hat ihren 4. Kongress im November 2010 in Brüssel und ihr letztes Treffen im November 2011 in Rom durchgeführt. Die merklich geringeren Aktivitäten der Partei, die sich auch in einer kaum aktualisierten Webpräsenz widerspiegeln, lassen sich nicht zuletzt mit dem deutlichen Aderlass bei der Europawahl 2009 erklären. Dieser macht sich auch deswegen besonders bemerkbar, weil die EDP bislang eine starke Prägung durch die Aktivitäten ihrer Parlamentarier aufwies.

Seit 2010 amtiert die frühere grüne Europaabgeordnete und irische Politikerin Patricia McKenna als Präsidentin der EUDemokraten. Auch die EUD litt unter dem Verlust aller Abgeordnetenmandate bei den EP-Wahlen 2009, vor allem bei der schwedischen Junilistan und der von Jens-Peter Bonde geprägten dänischen Junibevægelsen. Erst durch den Beitritt von Søren Søndergaard von der dänischen Volksbewegung gegen die EU ist die EUD mittlerweile wieder im Europäischen Parlament repräsentiert. Auf ihrem Jahreskongress 2012 traten die EUDemokraten vor allem für eine offen geführte Debatte über die Zukunft des Euro und der Europäischen Union ein.

War die EUD stark durch ihre frühere dänische Mitgliedspartei geprägt, so gilt dies bei der Europäischen Christlichen Politischen Bewegung in vergleichbarer Form für die niederländische ChristenUnie. Den Kern der Aktivitäten der vom Esten Peeter Vösu geleiteten Partei bildeten im Jahr 2012 ein Symposium zum Verhältnis von Israel und Europa sowie die Frage nach dem Verhältnis von Werten und Wirtschaft auf dem ECPF-Kongress.

Die Aktivitäten der dritten Gruppe von europäischen Parteien gehen überwiegend auf die Impulse der Europawahlen 2009 zurück. Wie im Fall der – aus der Allianz für ein Europa der Nationen (AEN) und der kurzlebigen, britisch-tschechisch geprägten Bewegung für Europäische Reform hervorgegangenen – Allianz der Europäischen Konservativen und Reformisten befinden sich die Parteistrukturen in dieser Gruppe weitgehend noch im Aufbau. Vielfach übernimmt hier auch eine nationale Mitgliedspartei die federführende Funktion und koordiniert die Aktivitäten wie die Außendarstellung weitgehend im Alleingang.

Mit der Formierung weiterer politischer Parteien auf europäischer Ebene ist in absehbarer Zeit zu rechnen. So haben sich die Piratenparteien auf mehreren Treffen im Jahr 2012, u.a. in Prag und Barcelona, wo jeweils Vertreter aus rund 20 Staaten anwesend waren, mit der Gründung einer Europäischen Piratenpartei befasst. Seit 2010 bereiten feministische Parteien aus Deutschland, Spanien, Schweden und Polen unter der Bezeichnung „European Feminist Coalition Board“ die Gründung einer feministisch orientierten politischen Partei auf europäischer Ebene vor. Auf der 3. Internationalen Konferenz der Feministischen Parteien Europas in München im August 2012 wurde das Ansinnen bestärkt, sich ebenso wie die Europäische Piratenpartei an den EP-Wahlen 2014 zu beteiligen. Die Frage, ob das geplante Europäische Parteienstatut hier neue Anreizstrukturen für einzelne europäische Parteienfamilien bietet oder ob die verschärften Regelungen des Statuts eher abschreckende Wirkung ausüben, wird neben der anhaltenden Europäisierung

nationaler Parteien einen zentralen Untersuchungsgegenstand künftiger Forschung zu den politischen Parteien auf europäischer Ebene markieren.

Weiterführende Literatur

Blind, Jochen: Das Heimspiel der „Europa Parteien“? Die Europawahlkämpfe der Union von 1979 bis 2009, Wiesbaden 2012.

Külahci, Erol (Hrsg.): Europeanisation and Party Politics. How the EU affects domestic actors, patterns and systems, Colchester 2012.

Kreutz, Jan: Perspektiven europäischer Parteien als Motor supranationaler Demokratie: Das Beispiel der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE), in: Jürgen Mittag (Hg.): 30 Jahre Direktwahlen zum EP (1979-2009). Europawahlen und Europäisches Parlament in der Analyse, Baden-Baden 2011, S. 313-330.

Jun, Uwe/Höhne, Benjamin (Hrsg.). Parteienfamilien: Identitätsbestimmend oder nur noch Etikett?, Opladen 2012.

Kommunen in der Europäischen Union

Katharina Eckert

Wenn die Europäische Union als ein Mehrebenensystem verstanden wird, dann darf die kommunale Ebene¹ nicht – wie häufig geschehen – aus der Betrachtung europäischer Entwicklungen herausfallen. Die Europabetroffenheit der Kommunen 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 hin zu Kommunen als aktiven Mitspielern im EU-Mehrebenensystem dar. Zentrale Weichenstellungen sind die Anerkennung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts (Art. 4 Abs. 2 EUV) sowie die Ausweitung des Subsidiaritätsprinzips explizit auf die lokale und regionale Ebene (Art. 5 Abs. 3 EUV). Für die kommunale Ebene ist hier vor allem das Klagerecht des Ausschusses der Regionen – selbst wenn vor allem als Drohpotential in der prälegislativen Phase genutzt – von Bedeutung.

Die Europabetroffenheit der kommunalen Ebene

Europabetroffenheit umfasst die Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die kommunale Ebene. Unter die direkte Betroffenheit fallen nicht nur die Implementation von europäischem Recht durch die kommunale Ebene, sondern auch Überlappungen von europäischem Recht mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht bzw. der kommunalen Daseinsvorsorge. Hier kann von einer „Hauptgefechtlinie“ zwischen den Kommunen und der EU² bzw. von einem „Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl“³ ausgegangen werden. Dies gilt vor allem für das Vergaberecht, das Beihilferecht und das Wettbewerbsrecht. Die strategische Betroffenheit der Kommunen umfasst die europäische Regional- und Strukturpolitik, also die Ver- und Umverteilung von Mitteln zwischen den Regionen.

Europäisches Vergaberecht und Dienstleistungskonzessionen

Viel diskutiert – und von kommunaler Seite kritisiert – ist der Vorstoß der Europäischen Kommission Dienstleistungskonzessionen europaweit einheitlich zu regulieren.⁴ Mit diesen Konzessionen werden staatliche oder kommunale Aufgaben an Dritte übertragen. Dabei erhält der Konzessionär keine Vergütung, sondern das Recht zur kommerziellen Nutzung. Die Versorgung mit Strom und Wasser sind beispielhafte Bereiche in denen von Kommunen Dienstleistungskonzessionen vergeben werden. Schon heute ist auf europäischer Ebene geregelt, dass die Vergabe nur nach den allgemeinen Grundsätzen der Dienstleistungsfreiheit erfolgen darf. Der neue Richtlinienvorschlag greift jedoch wesentlich weiter und sieht eine EU-weite Ausschreibungspflicht von Dienstleistungskonzessionen über

-
- 1 Aufgrund der sehr unterschiedlichen Einbettung und Rolle der Kommunen in den Mitgliedstaaten der EU liegt der Fokus in diesem Beitrag auf der deutschen kommunalen Ebene.
 - 2 Walter Leitermann: Reformvertrag stärkt die Rechte der Kommunen, in: *EUROPA kommunal*, 6/2009, hier S. 4.
 - 3 Andreas Krautscheid (Hrsg.): *Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl. Eine sektorspezifische Betrachtung*, Wiesbaden 2009.
 - 4 Europäische Kommission: Vorschlag für Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Konzessionsvergabe, KOM(2011) 897 endgültig, vom 20.12.2011.

5 Millionen Euro vor. Kritiker sehen hier eine zu weit gehende Einschränkung des kommunalen Handlungsspielraums. Insbesondere im Bereich der Wasserversorgung wird hier eine „Liberalisierung durch die vergaberechtliche Hintertür“⁵ beklagt.

EU-Beihilfavorschriften: Revision

Zur Revision der EU-Beihilfavorschriften für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse hat die Europäische Kommission Ende 2011 ein Paket verabschiedet.⁶ Es dient der Überarbeitung und Spezifizierung der bislang gültigen Vorschriften. Die Thematik ist für Kommunen von großer Wichtigkeit: Bei der Frage, inwiefern staatliche bzw. kommunale Beihilfen mit dem europäischen Binnenmarkt vereinbar sind, geht es auch darum, ob kommunale Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse an Unternehmen zulässig sind oder als unzulässige Beihilfe verstanden werden. Die Reform wird von kommunalen Interessenvertretern generell begrüßt, da sie Verbesserungen für die Kommunen als Erbringer von Dienstleistungen mit sich bringt.⁷

Reform der Europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds

Auch die europäische Kohäsionspolitik soll reformiert werden, da die aktuelle Förderperiode der Agenda 2007 im Jahr 2013 endet. Schwerpunkt der Kommission ist eine Ausrichtung auf die Europa 2020-Ziele. Die Rolle der lokalen Ebene soll in Bezug auf Umsetzungsverantwortlichkeit und Förderentscheidungen gestärkt werden.⁸ Verhandelt werden neben der Höhe des Budgets und der inhaltlichen Prioritätensetzung auch die administrativen Rahmenbedingungen und die Flexibilität der Kofinanzierungsätze, d.h. die Höhe der verpflichtenden Mitfinanzierung durch die Antragsteller. Umstritten sind aus deutscher Perspektive vor allem zwei Punkte: Zum einen hat die Kommission vorgeschlagen, so genannte „Übergangsbereiche“ als Förderkategorie neu einzuführen. Hierzu würden alle Gebiete zählen, deren Pro-Kopf-BIP – gemessen am EU27-Durchschnitt – zwischen 75 und 90 Prozent angesiedelt ist. Besonders profitieren würden die ostdeutschen Bundesländer, die nach der Erweiterung der EU 2004 und 2007 oberhalb dieser Grenze liegen. Dadurch würde ein plötzliches Abbrechen der Förderung verhindert. Die langfristige Einrichtung dieser Kategorie ist umstritten. Zum anderen hat die Kommission vorgeschlagen die Strukturfondshilfen der EU zu kürzen, wenn einzelne Länder ein zu hohes Haushaltsdefizit aufweisen. Dieser Vorschlag hat bereits deutliche Kritik erfahren. Eine „Bestrafung“ der Mitgliedstaaten, die bereits wirtschaftliche und finanzielle Probleme haben, wird von den Kritikern abgelehnt.

Weiterführende Literatur

Ulrich von Alemann/Claudia Münch (Hrsg.): Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union, Wiesbaden 2006.

Bozzini, Emanuela/Enjolras, Bernard (Hrsg.): Governing Ambiguities. New Forms of Local Governance and Civil Society, Baden-Baden 2011.

H. Reynaert/ K. Steyvers/E. Van Bever (Hrsg.): The road to Europe. Main street or backward alley for local governments in Europe?, Brügge 2011.

5 Sabine Verheyen MdEP, www.sabine-verheyen.de.

6 Europäische Kommission, Vorstellung des Gesetzespaketes, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.html.

7 Bürogemeinschaft der Bayrischen, Baden-Württembergischen und Sächsischen Kommunen: Stellungnahme, http://www.europabuero-bw.de/info_htm/stellungnahme_buerogemeinschaft_de_minimis2012_endg.pdf.

8 Vgl. Deutscher Landkreistag: EU-Strukturpolitik 2014-2020: Die richtigen Weichen stellen – kommunale und dezentrale Verantwortung stärken, http://www.kreise.de/_cms1/images/stories/themen/Laendlicher-Raum/EU-Strukturfonds_7.3.2012.pdf.

Die öffentliche Meinung

Thomas Petersen

Man kann sich heute kaum noch vorstellen, dass das Thema Europa noch vor drei Jahren, als der Vertrag von Lissabon in Kraft trat, von den deutschen Massenmedien fast vollständig ignoriert wurde. Das Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“, das im Herbst 2009 europäische Themen noch gleichrangig mit einer Währungsreform in Nordkorea behandelt hatte,¹ widmete in der Zeit zwischen Juni 2011 und Juni 2012 gleich sechs Titelgeschichten der Lage in der Europäischen Union – mehr als jede zehnte.² Die gewachsene Aufmerksamkeit ist natürlich eine Folge der Schuldenkrise, die seit dem Frühjahr 2010 alle anderen Aspekte der Europäischen Integration in der Öffentlichkeit überlagert, und sie geht folgerichtig mit einem veränderten Tonfall der Berichterstattung einher. Während sich die wenigen Beiträge aus der Zeit vor der Euro-Krise in distanzierendem Ton mit Personalfragen in der EU-Kommission,³ oder angeblich maßlosen Gehaltforderungen von EU-Beamten befassten,⁴ sind die Titelgeschichten der Jahre 2011 und 2012 an Dramatik im Tonfall kaum zu überbieten. Vier verkünden das Ende des Euro,⁵ eine weitere den Untergang Europas als Ganzes,⁶ die sechste gar den Niedergang der ganzen Welt.⁷ Da Journalisten sich im hohen Maße in ihrer Themenwahl und in der Bewertung der von ihnen behandelten Gegenstände an ihren Kollegen orientieren,⁸ und der „Spiegel“ nach wie vor das von anderen Journalisten am meisten beachtete Leitmedium ist,⁹ kann man annehmen, dass die Veränderung der Berichterstattung im „Spiegel“ symptomatisch für die deutsche Presse als Ganzes ist. Der Euro erscheint dabei als eine gewaltige Fehlkonstruktion, die droht, das Ende der Europäischen Einheit herbeizuführen, statt, wie ursprünglich geplant, sie zu befördern.

-
- 1 Vgl. Thomas Petersen: Die öffentliche Meinung. In: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2010. Baden-Baden: Nomos 2011, S. 309-196. Dort S. 310-311.
 - 2 Thomas Darnstädt (u. a.): Auf Gedeih und Verderb. In: Der Spiegel Nr. 25 vom 20. Juni 2011, S. 38-46. Alexander Jung (u. a.): Welt am Abgrund. In: Der Spiegel Nr. 32 vom 8. August 2011, S. 62-71. Ferry Batzoglou (u. a.): Eine Bombenidee. In: Der Spiegel Nr. 39 vom 26. September 2011, S. 56-74. Martin Hesse (u. a.): Am Abgrund. In: Der Spiegel Nr. 48 vom 28. November 2011, S. 62-74. Sven Böll (u. a.): Abschied vom Euro. In: Der Spiegel Nr. 20 vom 14. Mai 2012, S. 22-31. Konstantin von Hammerstein, Ralf Neukirch, Christoph Schult: Zu wenig zu spät. In: Der Spiegel Nr. 26 vom 25. Juni 2012, S. 18-21.
 - 3 Gesicht für Europa. In: der Spiegel Nr. 46 vom 9. November 2009, S. 98.
 - 4 Brüssel im Goldtausch. In: Der Spiegel Nr. 2 vom 1. Februar 2010, S. 82.
 - 5 Darnstädt (u. a.) 2011; Batzoglou (u. a.) 2011; Böll (u. a.) 2012; Hammerstein/Neukirch/Schult 2012.
 - 6 Hesse (u. a.) 2011.
 - 7 Jung (u. a.) 2011.
 - 8 Wolfgang Donsbach: Journalist. In: Elisabeth Noelle-Neumann, Winfried Schulz, Jürgen Wilke (Hrsg.): Fischer Lexikon Publizistik Massenkommunikation. Frankfurt am Main: Fischer 2009, S. 81-128. Dort S. 118.
 - 9 Siegfried Weischenberg, Maja Malik, Armin Scholl: Die Souffleure der Mediengesellschaft. Report über Journalisten in Deutschland. Konstanz: UVK 2006. Carsten Reinemann: Medienmacher als Mediennutzer. Kommunikations- und Einflusstrukturen im politischen Journalismus der Gegenwart. Köln: Böhlau 2003.

Es ist sicherlich nicht zu leugnen, dass die Schuldenkrise in vielen, wenn nicht den meisten Ländern der Europäischen Union heftige innenpolitische Erschütterungen nach sich gezogen hat. Seit Beginn der Finanzkrise sind die Regierungen in rund der Hälfte der Euro-Länder ausgewechselt worden. Die meisten von ihnen wurden, wie Melanie Amann in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung schrieb, nicht von den Wählern aus dem Amt getrieben, sondern von den Märkten gestürzt: „Was Demonstranten mit Transparenten und Farbbeuteln nicht geschafft haben, schaffen andere, gesichtslose Akteure.“¹⁰ Es hat den Anschein, als würde politische Stabilität in den europäischen Ländern zur Ausnahme. Kürzlich seufzte ein führender Koalitionspolitiker beim Anblick von für ihn unerfreulichen Parteizahlen im persönlichen Gespräch: „Merken die Leute denn gar nicht, was für eine ungewöhnliche Leistung es ist, dass wir in Deutschland noch eine funktionierende Regierung haben?“

Angesichts der Heftigkeit der öffentlichen Auseinandersetzungen um Kreditlinien, „Rettungsschirme“ und Sparauflagen liegt in der Tat die Befürchtung nahe, dass das Jahrhundertwerk der Versöhnung zwischen den Europäischen Völkern ernststen Schaden nehmen könnte. Im Februar dieses Jahres schrieb Nikolaus Busse in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung: „Die vielleicht bedrückendste Begleiterscheinung der Euro-Krise ist die Renaissance des nationalen Vorurteils. Hemmungslos schlagen sich die europäischen Völker charakterliche Zerrbilder um die Ohren, die man in dieser Ballung lange nicht gehört hatte. Die Deutschen sind wieder die Nazis (...), während südliche EU-Mitglieder als faule Säcke und kleine Betrüger gelten (Griechen: große Betrüger). In der Presse der Mitgliedstaaten fehlt kein Klischee, vom elektronischen Stammtisch im Internet ganz zu schweigen. Manche Sätze, die in jüngster Zeit zu lesen waren, erinnern an die Jahre vor und zwischen den Weltkriegen (...). Im Grunde scheitert die europäische Einigung auf genau dem Feld, das immer ihr Hauptanliegen war: der Aussöhnung von Völkern, die einander in einer sehr langen gemeinsamen Geschichte mit Argwohn, Neid und Feindseligkeit zu begegnen pflegen.“¹¹

Stimmt das? Führen die Auseinandersetzungen um die Bewältigung der Schuldenkrise dazu, dass das Europäische Friedensprojekt als Ganzes in Gefahr gerät und die Völker auf dem Kontinent und, wie der Politikwissenschaftler Thomas Klau befürchtet, womöglich sogar auch in anderen Weltteilen, in die Kategorien nationalistischen Denkens zurückfallen?¹² Die Umfragen des Instituts für Demoskopie Allensbach zu diesem Thema bestätigen diese Befürchtung nicht. Sie zeigen, dass die Euro-Krise zwar in der Tat das Gesprächsklima zwischen den Völkern belastet hat, doch von einer dauerhaften Zunahme negativer Klischeevorstellungen kann zumindest bei den Deutschen keine Rede sein.

10 Melanie Amann: Europa purzelt. In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 20. November 2011. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/kommentar-europa-purzelt-11534033.html>. Zuletzt aufgerufen am 17. Juli 2012.

11 Nikolaus Busse: Renaissance des Vorurteils. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. Februar 2012. <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/europa-in-der-krise-renaissance-des-vorurteils-11657335.html>. Zuletzt aufgerufen am 17. Juli 2012.

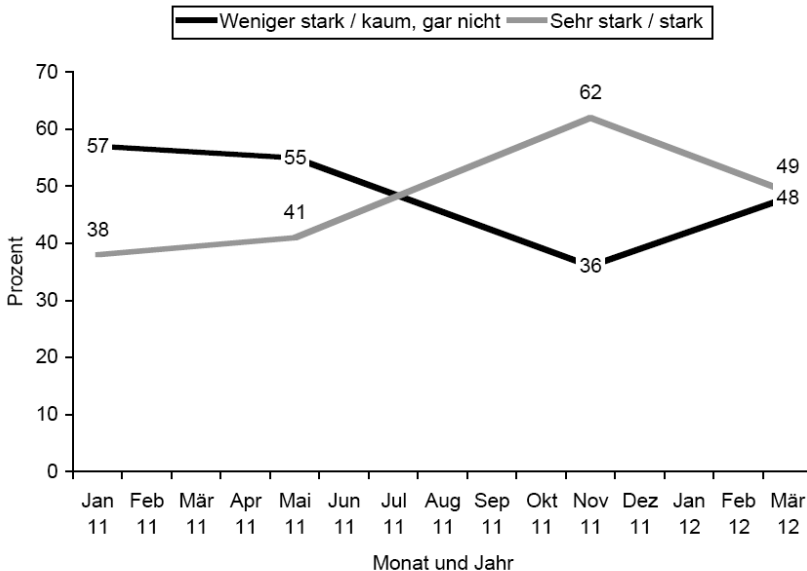
12 Thomas Klau: Modell für Milliarden. Das Friedensprojekt Europäische Union hat eine globale Dimension. In: Internationale Politik 67 (1), 2012, S. 31-35.

Die Wahrnehmung der Euro-Krise

Die Allensbacher Zahlen zeigen allerdings auch, dass die Euro-Krise von der Bevölkerung durchaus als sehr schwerwiegend wahrgenommen wird. Eine zum ersten Mal im Januar 2011 gestellte Frage lautet: „Zurzeit wird ja viel über die Krise des Euro geredet. Wie sehr beunruhigt Sie persönlich die Krise der Euro-Zone? Würden Sie sagen, die Krise beunruhigt Sie sehr stark, stark, weniger stark, kaum, gar nicht?“ Damals sagten 57 Prozent der Befragten, die Krise beunruhige sie „weniger stark“ oder „kaum, gar nicht.“ Lediglich 38 Prozent zeigten sich ernsthaft besorgt. Im Mai 2011 hatte sich an den Zahlen nur wenig geändert, doch im November sagten fast zwei Drittel, 62 Prozent, die Euro-Krise beunruhige sie „sehr stark“ oder „stark“. Danach legte sich die Aufregung wieder ein wenig, doch im März 2012 lag der Anteil derer, die sich wegen der Euro-Krise ernste Sorgen machten, noch immer bei 49 Prozent (Schaubild 1).

Schaubild 1: Beunruhigung angesichts der Euro-Krise

Frage: „Zurzeit wird ja viel über die Krise des Euro geredet. Wie sehr beunruhigt Sie persönlich die Krise der Euro-Zone? Würden Sie sagen, die Krise beunruhigt Sie sehr stark, stark, weniger stark, kaum gar nicht?“



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen Nr. 10066, 10073, 10082, 10087.

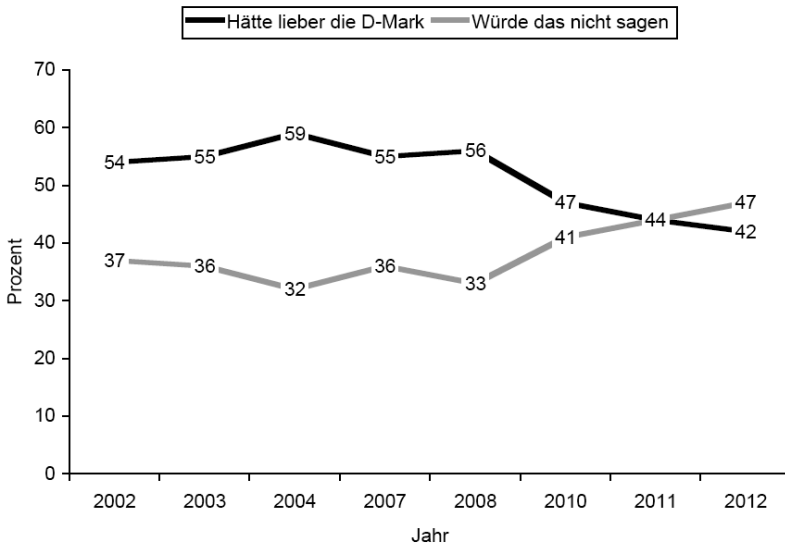
Es ist nicht überraschend, dass das Vertrauen der Deutschen in die gemeinsame Währung zurückgegangen ist, doch bereits im vergangenen Jahr zeigte sich, dass der Vertrauensverlust gegenüber dem Euro begrenzt ist, wesentlich weniger schwerwiegend als der gegenüber den anderen europäischen Institutionen.¹³ Auf die Frage „Wie viel Vertrauen haben Sie zu der gemeinsamen europäischen Währung?“ antworteten im März 2012 24 Prozent, sie

¹³ Thomas Petersen: Die öffentliche Meinung. In: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011. Baden-Baden: Nomos 2012, S. 351-358. Dort S. 353-354.

hätten „großes Vertrauen“ in den Euro. 48 Prozent sagten, sie hätten „weniger Vertrauen“, 19 Prozent äußerten „kam, gar kein Vertrauen.“¹⁴ Damit hat die Währung gegenüber der Zeit unmittelbar vor der Griechenland-Krise zwar spürbar an Ansehen verloren, doch die aktuellen Zahlen bewegen sich durchaus im Rahmen des aus früheren Jahren Bekannten. Im November 2009 sagten zwar 44 Prozent der Deutschen, sie hätten großes Vertrauen in den Euro,¹⁵ doch im Juli 2005 machten nur 27 Prozent dieselbe Angabe,¹⁶ im Juni 2001 waren es sogar nur 15 Prozent.¹⁷

Schaubild 2: Keine D-Mark-Nostalgie

Frage: „Hätten Sie lieber die D-Mark, oder würden Sie das nicht sagen?“



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen.

Auffällig ist, dass die Unsicherheit der Bevölkerung angesichts der Finanzprobleme in Europa ihren Höhepunkt überschritten zu haben scheint. Hier weisen alle Zahlen in die gleiche Richtung: Wie Schaubild 1 zeigt, war die Zahl derer, die sich auf direkte Nachfrage stark beunruhigt zeigten, im November des Jahres 2011 deutlich höher als im März 2012. Der Anteil derjenigen, die großes Vertrauen in den Euro haben, erreichte im August 2011 mit 17 Prozent den bisherigen Tiefpunkt¹⁸ und ist seitdem wieder deutlich angestiegen. Man bekommt den Eindruck, dass sich die Bevölkerung allmählich an den Krisenzustand gewöhnt und nicht jede neue Meldung über Finanzierungskrisen in einem Euro-Land als Anfang vom Ende der Gemeinschaftswährung ansieht. Auf die Frage „Glauben Sie, dass es in zehn Jahren noch den Euro geben wird, oder haben Sie da Zweifel?“ antworteten im

14 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10087.

15 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10047.

16 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 7072.

17 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 7007.

18 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10076.

November 2011 50 Prozent, sie seien davon überzeugt es werde dann den Euro noch geben. Etwas weniger, 41 Prozent, meldeten Zweifel an.¹⁹ Ein bemerkenswerter Befund ist, dass die intensive öffentliche Diskussion um die Stabilität des Euro bei den Deutschen keine D-Mark-Nostalgie auslöst. Im Gegenteil. Die Bevölkerung hat die Gemeinschaftswährung von Anfang an zwar akzeptiert aber nie besonders geliebt. Auf die Frage „Hätten Sie lieber die D-Mark oder würden Sie das nicht sagen? antworteten vom Jahr 2002 bis zu ins Jahr 2010 kurz vor Beginn der Finanzkrise stets deutliche Mehrheiten, ihnen wäre die D-Mark eigentlich lieber als der Euro. Nun aber überwiegt zum ersten Mal seit einem Jahrzehnt der Anteil derer, die auf diese Frage antworten: „Das würde ich nicht sagen“ (Schaubild 2). Ob hier die im Laufe eines Jahrzehnts doch zunehmende Gewöhnung die entscheidende Rolle spielt, oder der Umstand, dass vielen Menschen vielleicht erst in der Krise bewusst wird, welche Vorteile ihnen der Euro bietet, lässt sich an dieser Stelle nicht klären. Festzuhalten ist, dass die Akzeptanz des Euro in den letzten Jahren eher zu- als abgenommen hat.

Vielleicht ist die gewachsene Identifikation mit dem Euro auch einer der Gründe dafür, dass sich die Bevölkerung gegenüber den überschuldeten Mitgliedsländern zunehmend unduldsam zeigt. Auf die Frage „Wäre es Ihrer Meinung nach für die Zukunft der Euro-Zone besser, wenn man hoch verschuldete Länder wie zum Beispiel Griechenland ausschließt, oder wäre das der falsche Weg?“ antworteten im Januar 2011 36 Prozent der Befragten, es sei besser, solche Länder aus dem Euro auszuschließen. Im März 2012 gaben 55 Prozent diese Antwort. Die Zahl derer, die sich ausdrücklich gegen einen Ausschluss aussprachen, sank in der gleichen Zeit von 40 auf 23 Prozent.²⁰ Mit der Art und Weise, wie die Bundesregierung auf die Krise reagiert, sind die Deutschen überwiegend zufrieden. Dies zeigen die Antworten auf die Frage „Finden Sie, dass Angela Merkel bei der Bekämpfung der Krise der Euro-Zone gute Arbeit oder keine gute Arbeit leistet?“ 42 Prozent – mehr als CDU/CSU und FDP zum damaligen Zeitpunkt Anhänger hatten – sagten im März 2012, sie fänden, die Bundeskanzlerin leiste auf diesem Gebiet gute Arbeit. Nur 20 Prozent meinten „Keine gute Arbeit.“²¹

Das Vertrauen in die Europäische Politik

Während also das Ansehen der Gemeinschaftswährung trotz der fortwährenden Krisenberichterstattung keinen allzu großen Schaden genommen hat, ist das Vertrauen in die politische Einigung Europas wesentlich stärker erschüttert worden. Seit dem Jahr 2002 hat das Allensbacher Institut in seinen Umfragen wiederholt die Frage gestellt „Wie viel Vertrauen haben Sie zur Europäischen Union? Würden Sie sagen sehr großes Vertrauen, großes Vertrauen, nicht so großes Vertrauen, kaum, gar kein Vertrauen?“ Vor zehn Jahren lag der Anteil derjenigen, die auf diese Frage antworteten, sie hätten in die Europäische Union „sehr großes“ oder „großes Vertrauen“, bei 49 Prozent. 40 Prozent äußerten „nicht so großes“ oder „kaum, gar kein Vertrauen.“²² Als die Frage 2005 wiederholt wurde, war der Anteil derer, die der Europäischen Union wenig oder gar nicht vertrauten, auf 51 Prozent

19 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10083.

20 Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen Nr. 10066 und 10087.

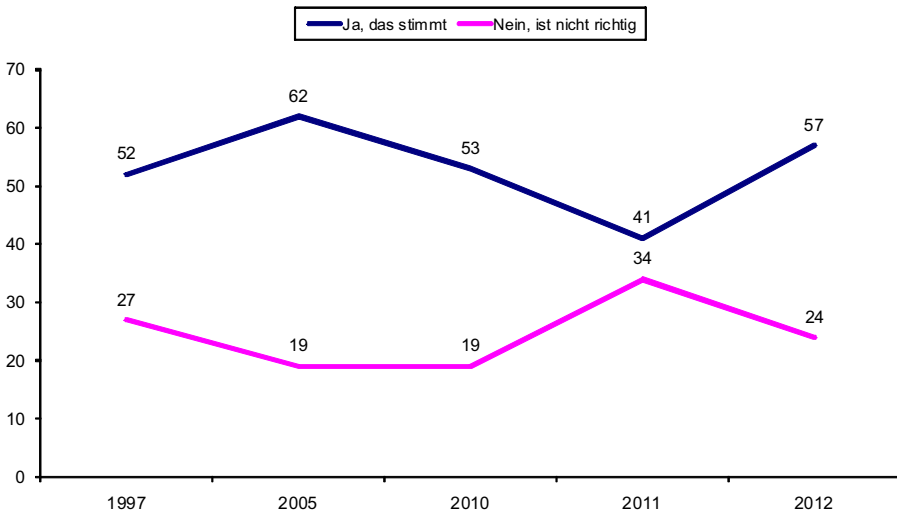
21 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10087.

22 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 7016.

gestiegen. Nur noch 38 Prozent äußerten großes oder sehr großes Vertrauen.²³ In den folgenden Jahren änderte sich an diesen Antworten nichts Wesentliches. Eine Wiederholung der Frage im März 2010 erbrachte fast auf das Prozent genau das gleiche Ergebnis wie 2005.²⁴ Dann aber, in den folgenden Monaten, in denen die Griechenland-Krise ihren ersten Höhepunkt erreichte, stieg die Zahl derjenigen, die der Europäischen Union nicht vertrauten, auf 63 Prozent, diejenigen, die der Union noch vertrauten, machten nur noch ein Viertel der Bevölkerung aus. Im folgenden hielten sich die Zahlen auf dem nun erreichten Niveau. Im Januar 2011 sagten 67 Prozent, dass sie der Europäischen Union „nicht so großes“ oder „kaum, gar kein Vertrauen“ entgegenbrächten. Im März 2012 waren es 65 Prozent. Doch wie bei der Skepsis gegenüber dem Euro deuten auch die Ergebnisse zu Fragen nach der allgemeinen Einstellung gegenüber der Europäischen Einigung darauf hin, dass die Zweifel bei der Bevölkerung wieder etwas rückläufig sind. Der Anteil derer, die der Gemeinschaft „sehr großes“ oder „großes“ Vertrauen entgegen bringen, ist von August 2011 bis März 2012 zumindest ein wenig von 24 auf 29 Prozent und damit immerhin auf den höchsten Wert seit April 2010 gestiegen.²⁵

Schaubild 3: Kurzzeitige Zweifel an Europa

Frage: „Wenn jemand sagt: ‚Europa ist unsere Zukunft‘ – Würden Sie sagen, das stimmt, oder ist das Ihrer Meinung nach nicht richtig?“



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen Nr. 6047, 7070, 10053, 10066, 10087.

Bei anderen Fragen zeigt sich der Trend noch deutlicher: Auf die Frage „Wenn jemand sagt: ‚Europa ist unsere Zukunft‘ – würden Sie sagen, das stimmt, oder ist das Ihrer Meinung nach nicht richtig?“ antworteten seit 1997 wiederholt Mehrheiten zwischen

23 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 7070.

24 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10052.

25 Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen Nr. 10053, 10055, 10066, 10076 und 10087.

52 und 62 Prozent: „Das stimmt.“ Zwischen April 2010 und Januar 2011 sank dann der Anteil derjenigen, die dieser Aussage zustimmten, auf 41 Prozent, im März 2012 lag er wieder bei 57 Prozent (Schaubild 3).

Das Europabild der Deutschen

Einen ähnlichen kurzzeitigen Ausschlag nach unten zeigen auch die Antworten auf Fragen, mit denen die Einstellung der Deutschen gegenüber europäischen Nachbarvölkern gemessen wurde. Eine Frage lautete: „Einmal ganz allgemein gefragt: Mögen Sie eigentlich die Franzosen, oder mögen Sie sie nicht besonders?“ „Ich mag sie“ sagten seit dem Jahr 1977 stets rund 50 Prozent der Bevölkerung. Im Juli 2011 waren es nur noch 35 Prozent, doch bis zum März 2012 stieg der Wert wieder auf 50 Prozent.²⁶ Bei einer analog formulierten Frage zu „den Polen“ ist das gleiche Muster zu beobachten: Im Februar 2011 sagten 32 Prozent der Deutschen, sie mochten die Polen, im Juli 2011 waren es noch 24 Prozent, 2012 35 Prozent.²⁷ An dieser Stelle sei vermerkt, dass die Deutschen auch gegenüber Griechen keine besonderen Vorbehalte zu haben scheinen. 51 Prozent sagen heute, sie mögen die Griechen, 16 Prozent mögen sie nicht besonders.²⁸

Sieht man also von einer kurzfristigen Eintrübung im vergangenen Jahr ab, hat sich am Bild, das die Deutschen von ihren Nachbarn haben, kaum etwas geändert. Dort, wo längere Trendlinien vorliegen, lässt sich allerdings auch erkennen, dass die vorangegangenen Jahrzehnte der Europäischen Einigung auch nicht umgekehrt zu einem nennenswerten Abbau von Vorurteilen beigetragen haben. Nationale Stereotype – positive wie negative – sind anscheinend außerordentlich robust und lassen sich durch kurzfristige politische Ereignisse nicht leicht erschüttern, auch wenn diese Ereignisse schwerwiegend sind. Und so zeigen sich in den Antworten der Bevölkerung auf die Allensbacher Fragen zu diesem Thema vertraut wirkende Klischeebilder. Eine im März 2012 gestellte Frage lautete: „Wie würden Sie die Franzosen beschreiben, was ist typisch für viele Franzosen?“ Dazu wurde eine Liste mit 17 verschiedenen Eigenschaften zur Auswahl vorgelegt. Es zeigte sich, dass sich die Deutschen Franzosen als besonders nationalbewusst und genussfreudig und geschmackvoll in Stilfragen vorstellen. Polen gelten unter anderem als gastfreundlich, hilfsbereit aber auch als von strengen Moralvorstellungen geprägt. Zu den am häufigsten Aussagen über Engländer gehören „angeberisch, großspurig“, aber auch „gebildet, kultiviert“ und „stilvoll, guter Geschmack.“ Alles in allem überwiegen eher die positiven Aussagen. Das gilt auch für Griechen. Sie werden in erster Line als herzlich und gastfreundlich beschrieben (68 Prozent) und als nationalbewusst (66 Prozent). 62 Prozent der Deutschen meinen, die meisten Griechen verstünden es, ihr Leben zu genießen, 58 Prozent beschreiben sie als emotional und temperamentvoll. Erst dann, an fünfter Stelle, genannt von 42 Prozent, folgt die Aussage, Griechen könnten nicht mit Geld umgehen.²⁹

Solche nationalen Klischees müssen kein Hindernis auf dem Weg zu einer weiteren europäischen Einigung sein. Bis zu einem gewissen Grad sind Stereotype im Alltagsleben sogar notwendig, um einen sonst zu komplexen Gegenstand überhaupt erfassen und ein-

26 Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen Nr. 3048, 3098, 7041, 10075, 10087.

27 Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen Nr. 10067, 10075, 10087.

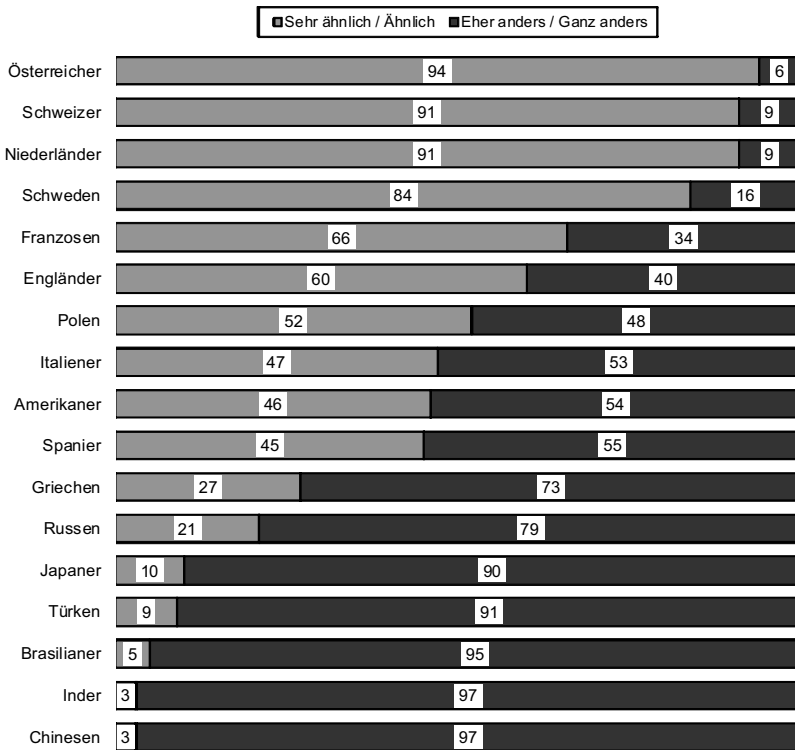
28 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10087.

29 Ebenda.

ordnen zu können.³⁰ Problematisch werden sie erst, wenn sie einen aggressiven Unterton erhalten. Doch davon ist in den Allensbacher Umfragen wenig zu erkennen. Eher im Gegenteil. Der Aussage „Die Südeuropäer haben eine ganz andere Mentalität als wir Deutschen“ stimmten im März 2012 77 Prozent der Befragten zu. Diejenigen, die zustimmten, erhielten die Nachfrage: „Glauben Sie, dass sich trotz dieser unterschiedlichen Mentalitäten ein stärkeres Zusammengehörigkeitsgefühl in Europa entwickeln kann, oder glauben Sie das nicht, sind die Unterschiede zu groß?“ 54 Prozent derer, denen diese Frage gestellt wurde, antworteten daraufhin, es könne sich durchaus ein solches Zusammengehörigkeitsgefühl entwickeln.³¹

Grafik: Wer ist den Deutschen ähnlich?

Frage: „Von manchen Ländern sagt man ja, dass die Menschen uns Deutschen sehr ähnlich sind, von anderen Ländern sagt man eher, dass die Menschen dort ganz anders sind als wir. Was meinen Sie, welche Nationalitäten sind uns sehr ähnlich, welche sind uns eher ähnlich, welche sind eher anders oder ganz anders?“ (Kartenspielvorlage)



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10087.

30 Vgl. Thomas Petersen, Clemens Schwender: Einleitung. In: Thomas Petersen, Clemens Schwender (Hrsg.): Visuelle Stereotype. Köln: Halem 2009, S. 7-11.

31 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10087.

Bis zu einem gewissen Grad existiert ein solches Zusammengehörigkeitsgefühl bereits heute. Eine ebenfalls im März 2012 gestellte Frage lautete: „Von manchen Ländern sagt man ja, dass die Menschen uns Deutschen sehr ähnlich sind, von anderen Ländern sagt man eher, dass die Menschen dort ganz anders sind als wir. Was meinen Sie, welche Nationalitäten sind uns sehr ähnlich, welche sind uns eher ähnlich, welche sind eher anders oder ganz anders?“ 17 Nationen standen zur Auswahl. Schaubild 4 zeigt das Ergebnis. Man erkennt, dass die Deutschen einen deutlichen Unterschied zwischen europäischen und anderen Völkern machen. Am engsten verbunden fühlen sich die Deutschen den Österreichern: 94 Prozent der Befragten sagen, sie hätten den Eindruck, Österreicher seien den Deutschen „sehr ähnlich“ oder „ähnlich.“ Knapp dahinter folgten Schweizer und Niederländer. Immerhin zwei Drittel der Deutschen sind der Ansicht, Franzosen seien den Deutschen ähnlich. Bemerkenswert ist, dass eine Mehrheit von 52 Prozent das gleiche über Polen sagt, obwohl das deutsch-polnische Verhältnis noch vor wenigen Jahren von deutlichen Missstimmungen geprägt war.³² Hier zeigt sich, dass Misstrauen und Zusammengehörigkeitsgefühl keine Widersprüche sein müssen. Erst an neunter Stelle der Rangliste folgt mit den Amerikanern ein nichteuropäisches Volk, dem sich die Deutschen aber traditionell, auch wegen der besonders zahlreichen verwandtschaftlichen Beziehungen, in ganz besonderer Weise verbunden fühlen.³³ Abgesehen davon liegen alle nichteuropäischen Völker abgeschlagen auf den letzten Plätzen. Von Griechen sagt immerhin noch rund jeder Vierte, dass sie den Deutschen sehr ähnlich oder ähnlich seien, von Türken meinen dies lediglich neun Prozent.

Die Bedeutung eines europäischen Identitätsgefühls

Es ist offensichtlich, dass es in der Bevölkerung so etwas wie ein europäisches Identitätsgefühl gibt. Und so ist es nur folgerichtig, dass die Deutschen trotz aller Irritationen der letzten Zeit an der Europäischen Einigung festhalten. Dies zeigen die Reaktionen auf die Frage „Wenn jemand sagt: ‚Trotz aller Schwierigkeiten, die wir zurzeit in Europa haben, gehören die Europäer letzten Endes zusammen.‘ Sehen Sie das auch so, oder sehen Sie das nicht so?“ 61 Prozent der Deutschen sagen dazu: „Das sehe ich auch so.“³⁴

Doch das europäische Identitätsgefühl der Deutschen ist in den letzten Jahren nicht gepflegt worden, und es kann sich auch nicht weiterentwickeln, solange die öffentliche Diskussion um die Europäische Einigung auf finanzielle Fragen beschränkt bleibt. Diese Erkenntnis ist nicht neu: Im Jahr 1997, lange vor jeder Diskussion um Finanzkrisen in Griechenland und Spanien, hielt der Freiburger Rechtsphilosoph Ernst-Wolfgang Böckenförde einen Vortrag zum Thema „Welchen Weg geht Europa?“ an der Carl Friedrich von Siemens Stiftung in München. Der Text dieses Vortrags liest sich aus heutiger Sicht geradezu prophetisch. Das Thema der Zeit war die anstehende Erweiterung der Union um neue Mitgliedstaaten in Ost-Mitteuropa. Dazu sagte Böckenförde: „Die politische Herausforderung der Erweiterung der Europäischen Union wird reduziert auf die Perspektive des Wirtschaftswachstums und der Wahrung des Besitzstandes der Gemein-

32 Vgl. Thomas Petersen: Die öffentliche Meinung. In: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2007. Baden-Baden: Nomos 2008, S. 197-304. Dort S. 301-303.

33 Vgl. Elisabeth Noelle-Neumann: Unsere Freunde, die Amerikaner. In: Stern 16/1976, S. 62. Thomas Petersen: Eine Re-Nationalisierung des Denkens. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Juli 2011, S. 5.

34 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10087.

schaft und ihrer Mitglieder. So kann, das lässt sich mit Gewissheit sagen, aus ihr nichts werden (...). Will Europa nicht stranden, darf es nicht länger als technisch-pragmatisches Konstrukt ökonomischer Rationalität erscheinen; es muss als Ordnungsidee vermittelt und in einem klaren politischen Willen der Völker sowie der einzelnen Menschen verankert werden (...). Auch gibt es Grund genug, das Wort von Jean Monnet, dem Vater von Schumann-Plan und Montan-Union, kurz vor seinem Tode wirklich ernst zu nehmen: ‚Wenn ich das Ganze noch einmal zu machen hätte, würde ich mit der Kultur anfangen.‘³⁵ Die aktuellen Zahlen des Allensbacher Instituts zeigen, dass Böckenförde mit seiner Warnung recht hatte: Wer glaubt, die Europäische Einigung allein wirtschaftlich begründen zu können, wird merken, dass das Vertrauen in den Integrationsprozess als Ganzes verloren geht, sobald die Wirtschaft in eine Krise gerät, weil damit das einzige zuvor genutzte Argument hinfällig wird. Ein dauerhaft stabiles Europa wird nur dann entstehen, wenn die Völker davon überzeugt sind, dass sie auch in wirtschaftlich schweren Zeiten zusammenhalten müssen, weil sie nicht nur aus wirtschaftlichen, sondern vor allem aus kulturellen und politischen Gründen zusammengehören. In Deutschland sind die Grundlagen für eine solche Überzeugung – noch – vorhanden.

35 Ernst-Wolfgang Böckenförde: *Welche Weg geht Europa?* München: Carl Friedrich von Siemens Stiftung 1997, S. 46-49.

Kirchen und Religionsgemeinschaften

Matthias Belafi

Angesichts der andauernden Eurokrise und ihrer weiteren Zuspitzungen sei es die glaubwürdigste Strategie zur Rettung des Euro, auf einem EU-Gipfel gemeinsam mit dem Papst um göttliche Hilfe zu beten. Mit dieser Meldung lud am 29. März 2012 eine Presseerklärung aus dem Büro des Präsidenten des Europäischen Rates zu einem Sondergipfel der Eurozone am 1. April ein, an dem die Staats- und Regierungschefs aller Staaten teilnehmen sollten, in denen mit dem Euro bezahlt wird. Deshalb werde auch der Papst zum Gipfel nach Brüssel kommen.¹ Auch wenn die Hinzuziehung des Papstes zur Lösung der Eurokrise lediglich ein Aprilscherz war, so hat doch die Eurokrise im vergangenen Jahr auch die Kirchen in Europa maßgeblich beschäftigt.

Der konfessionelle Faktor in der Eurokrise

Dies betrifft vor allem die Kirchen in den Krisenstaaten: Da in Griechenland die Priester der Orthodoxen Kirche vom Staat bezahlt werden, sind die Geistlichen auch von den staatlichen Gehaltskürzungen betroffen. Darüber hinaus wurde geprüft, ob der Staat nicht nur noch die Hälfte der Gehälter der über 10.000 Priester übernehmen soll.² Die Griechisch-Orthodoxe Kirche leistet einen großen Beitrag, um über Suppenküchen und andere Unterstützungen die Not der am meisten von der Krise Betroffenen zu lindern. Immer mehr verarmte Griechen treten sogar in Klöster ein, weil sie dort versorgt werden. Die Troika hat bei der staatlichen Bezahlung der Mönche jedoch zur Auflage gemacht, dass erst zehn Mönche sterben müssen, bevor ein neuer geweiht werden darf.³ Das Oberhaupt der orthodoxen Kirche, Erzbischof Hieronymos II., warnte im Februar 2012 in einem offenen Brief an Ministerpräsident Papademos vor den „tödlichen Rezepten“ der Troika. Bei weiteren Kürzungen warnte er vor sozialen Unruhen und sah Freiheit, Demokratie und die nationale Würde gefährdet.⁴ Insgesamt stilisieren die kirchlichen Stellungnahmen Griechenland zum Opfer des Kapitalismus und des Westens. So instrumentalisiert die Kirche die Krise, um mit populistischen Äußerungen ihr eigenes Ansehen aufzubessern.⁵ Denn die Kirche steht selbst in der öffentlichen Kritik wegen ihrer Nähe zum Staat, ihrer Privilegien und ihres Besitzes sowie verschiedener Skandale. Die Diskussion schwappte letztlich bis nach Brüssel, wo der Vertreter der Griechisch-Orthodoxen Kirche bei der EU, Erzbischof

1 Vgl. Peter Spiegel: Can the Pope save the euro?, 29.03.2012, <http://blogs.ft.com/brusselblog/2012/03/can-the-pope-save-the-euro/>.

2 Vgl. SZ: Athen will Kirche zahlen lassen, 14.07.2012.

3 Vgl. Focus: Griechen zieht es in Klöster, 06.08.2012.

4 Vgl. Paul Tugwell: Greek Church Head Sees Social 'Explosion' From More Austerity, 03.02.2012, <http://www.bloomberg.com/news/2012-02-03/greek-church-head-sees-social-explosion-from-more-austerity.html>.

5 Vgl. Georgios Vlantis: Die Reaktionen der griechischen Orthodoxie auf die Finanzkrise, in: Religion & Gesellschaft in Ost und West, H. 1/2012, S. 3. Umfassend auch: Konstantinos Vliagkoftis: Mahnende Worte, in: Herder Korrespondenz, H. 12/2011, S. 617-621.

Athanasios, bei der Pressekonferenz des Religionsführertreffens zu den Steuerzahlungen der Kirche in Griechenland und zum kirchlichen Beitrag zur Solidarität befragt wurde.⁶

Diskussionen um Gehaltskürzungen für staatlich bezahlte Priestern gab es gleichermaßen im orthodoxen Zypern, das auch unter den Rettungsschirm der EU flüchten musste. Und in Italien und Spanien wurde ebenfalls öffentlich debattiert, ob im Zuge der Sparmaßnahmen zur Sanierung der Staatshaushalte die Steuerbefreiung der Katholischen Kirche aufrecht erhalten werden kann.⁷ Gleichzeitig zeigen die Kirchen – insbesondere innerhalb der Orthodoxie – zunehmende Solidarität. Aus der Russisch-Orthodoxen Kirche flossen mehr als eine halbe Million Euro Spenden nach Griechenland.⁸ Vor dem Hintergrund, dass auf staatlicher Ebene die Republik Zypern große finanzielle Unterstützung von Russland erhalten hat, um keine Sparauflagen der EU auf sich nehmen zu müssen, stellt sich mittlerweile die Frage nach dem „konfessionellen Faktor“ innerhalb der Eurokrise. Schließlich wird die Interessenskoalition der beiden Staaten von einer gemeinsamen orthodoxen Prägung begleitet, wenn nicht befördert. Darüber hinaus wird aber auch die Frage aufgeworfen, ob die Staatsschuldenkrise eines Landes nicht in Zusammenhang mit seiner konfessionellen Prägung steht. Denn von der Krise sind vor allem die Staaten im Süden des Kontinents betroffen, deren Bevölkerung weitgehend orthodox (Griechenland, Zypern) oder katholisch (Italien, Spanien, Portugal, aber auch Irland im Norden) ist.⁹

Inhaltliche Schwerpunkte der Kirchen in Brüssel

Aber auch für die Kirchen in den weniger betroffenen Staaten und für die europäischen Kirchenzusammenschlüsse ist die Eurokrise zum dominierenden Thema geworden. Die verschiedenen Kirchen und Gremien haben sich immer wieder zur Krise zu Wort gemeldet.¹⁰ In der Öffentlichkeit haben diese punktuellen Äußerungen aber wenig Resonanz erfahren, sodass weithin eine Sprachlosigkeit der Kirchen in der Eurokrise beklagt wird.¹¹ Jenseits der aktuellen Problematik hat die ComECE im Januar 2012 ein Dokument veröffentlicht, das sich mit dem EU-Vertragsziel einer „in hohem Maße wettbewerbsfähige[n] soziale[n] Marktwirtschaft“ befasst.¹² Die EVP-Fraktion im Europaparlament hat diese Stellungnahme der ComECE in einer Erklärung aufgegriffen, die in das kommende EVP-Wahlprogramm einbezogen werden soll.¹³

6 Vgl. EUobserver: Greek orthodox head defends Church over tax scandals, 13.07.2012, <http://euobserver.com/19/116962>.

7 Vgl. FAZ: Monti will Steuern von Kirche, 17.02.2012; Kathpress: Spanien: Kirche bleibt von Sparmaßnahmen verschont, 04.01.2012.

8 Vgl. Kathpress: Russische Christen spenden halbe Million Euro für Griechenland, 08.08.2012.

9 Vgl. Ulrich Ruh: Europäische Bewährungsprobe, in: Herder Korrespondenz, H. 8/2012, S. 379-381.

10 So z.B. die KEK im Dezember 2011 (vgl. European concerted action required now – People's Needs first, http://csc.ceceurope.org/fileadmin/filer/csc/Financial_and_Debt_Crisis/CSC_Public_Statement_Financial_and_Economic_Crisis.pdf), die Gemeinschaft Evangelischer Kirchen in Europa im Dezember 2011 (vgl. Der Krise entgegentreten, http://geke_neu.jalb-server.net/daten/File/Upload/doc-12667-2.pdf), die Vollversammlung der ComECE im Oktober 2011 (vgl. Johanna Touzel: Eine langfristig orientierte Europäische politische Vision zur Überwindung der Krise ist notwendig, in: Europe Infos, H. 143/2011, S. 11) oder die EKD-Synode im November 2011 (vgl. Beschluss zur sozialen Dimension der europäischen Schuldenkrise, http://www.ekd.de/synode2011/beschluesse/beschluss_I_3_schuldenkrise.html).

11 Vgl. Ulrich Ruh: Europäische Bewährungsprobe, in: Herder Korrespondenz, H. 8/2012, S. 379-381; Elmar Nass: Die Kirche und das Euro(pa)dilemma, in: FAZ, 17.08.2012, S. 12.

12 ComECE: Eine Europäische Solidaritäts- und Verantwortungsgemeinschaft, Brüssel 2011. Vgl. Ulrich Ruh: Europa: Bischöfe plädieren für Solidarität, in: Herder Korrespondenz, H. 2/2012, S. 61-62.

Auch zahlreiche andere Schwerpunkte haben im vergangenen Jahr die politische Arbeit der europäischen Kirchen bestimmt: die mittelfristige EU-Finanzplanung 2014-2020,¹⁴ die Kohäsionspolitik,¹⁵ Landwirtschaft,¹⁶ Umwelt- und Entwicklung, vor allem im Zusammenhang mit der Rio+20-Konferenz,¹⁷ Asylpolitik, insbesondere das Grünbuch zur Familienzusammenführung,¹⁸ sowie das Forschungsrahmenprogramm Horizon 2020 und die damit verbundene Frage der Förderung embryonaler Stammzellforschung.¹⁹ Selbst betroffen sind die Kirchen auf vielfältige Weise von der geplanten Neuregelung des Europäischen Datenschutzrechts, so im Bereich des kirchlichen Meldewesens, des Kirchensteuereinzugs sowie des kirchlichen Datenschutzrechts. Deshalb engagieren sich die Vertretungen der Kirchen nachdrücklich in der Diskussion um eine Datenschutzverordnung.²⁰

Dialog und Institutionen

Beim diesjährigen High Level Religious Leaders Meeting am 12. Juli 2012 diskutierten Vertreter des Christentums, des Islam, des Judentums, des Hinduismus und der Bahá'í mit Kommissionspräsident Barroso, dem Präsidenten des Europäischen Rates van Rompuy sowie in Vertretung von Präsident Schulz mit dem für den Kontakt mit den Kirchen zuständigen Parlamentsvizepräsidenten László Surján über Solidarität zwischen den Generationen. Barroso strich als Gastgeber den Beitrag der Kirchen zur Solidarität zwischen den Menschen und Generationen heraus und betonte, sie seien „in besonderem Maße geeignet, in unseren Gesellschaften Brücken zu schlagen.“²¹

Neben dieser öffentlich besonders wirksamen Veranstaltung fanden zahlreiche weitere Treffen zwischen Kirchenvertretern und den EU-Institutionen statt. Van Rompuy diskutierte am 28. Oktober 2011 mit den katholischen Bischöfen der ComECE über die Krisenmaßnahmen der EU,²² am 12. November 2011 sprach er in einer Privataudienz mit dem Papst über den Beitrag der Kirche für die EU, über Menschenrechte und Religionsfrei-

-
- 13 Vgl. Pressemitteilung „EVP-Fraktion im Europäischen Parlament verabschiedet Erklärung zu Sozialer Marktwirtschaft“, 10.07.2012.
 - 14 Vgl. Hervé Pierre Guillot: Der mehrjährige Finanzrahmen 2014-2020, in: *Europe Infos*, H. 141/2011, S. 6-7.
 - 15 Vgl. Anna Echterhoff: Europäische Kohäsionspolitik, in: *Europe Infos*, H. 151/2012, S. 7-8.
 - 16 Vgl. Michael Kuhn: Landwirtschaft betrifft uns alle, in: *Europe Infos*, H. 147/2012, S. 10; Martin Kasperek: Diskussionsveranstaltung, in: *EKD-Europa-Informationen*, H. 139/2012, S. 24. Siehe dazu auch die Stellungnahmen der EKD (Leitlinien für eine multifunktionale und nachhaltige Landwirtschaft. Zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union, Hannover 2011) und des Zentralkomitees der deutschen Katholiken (Eckpunkte für eine nachhaltige europäische Landwirtschaft, Bonn 2012).
 - 17 Vgl. Erklärung der ComECE: Unsere gemeinsame Verantwortung für die zukünftige Welt, 20.06.2012, <http://www.comece.eu/site/de/home/article/4991.html>.
 - 18 Vgl. Christopher Hörster: Europäische Kommission legt Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung vor, in: *EKD-Europa-Informationen*, H. 139/2012, S. 9-10.
 - 19 Vgl. Katrin Hatzinger: Beitrag zur künftigen Ausrichtung des 8. Forschungsrahmenprogramms, in: *EKD-Europa-Informationen*, H. 137/2011, S. 26-27; dies.: Vorschläge der EU-Kommission für das neue Forschungsrahmenprogramm vorgestellt, in: *EKD-Europa-Informationen*, H. 139/2012, S. 17-18.
 - 20 Vgl. Alessandro Calcagno: Die Europäische Kommission schafft die Voraussetzungen für die zukünftige EU-Datenschutzgesetzgebung, in: *Europe Infos*, H. 148/2012, S. 7-8; Katrin Hatzinger: Mehr Rechte für die Bürger – Kommission stellt neue Datenschutzverordnung vor, in: *EKD-Europa-Informationen*, H. 139/2012, S. 7-9.
 - 21 Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission „Kommission, Parlament und Europäischer Rat diskutieren mit führenden Vertretern der Religionsgemeinschaften über Solidarität zwischen den Generationen und demografischen Wandel in Europa“, 12.07.2012, IP/12/773.
 - 22 Vgl. Johanna Touzel: Eine langfristig orientierte Europäische politische Vision zur Überwindung der Krise ist notwendig, in: *Europe Infos*, H. 143/2011, S. 11.

heit.²³ Der Ratsvorsitzende der EKD, Präses Nikolaus Schneider, traf den neugewählten Parlamentspräsidenten Martin Schulz am 25. Juni 2012 zu einem Meinungsaustausch, in dessen Mittelpunkt die Flüchtlingspolitik der EU stand.²⁴ Durch die Neuwahl des Parlamentspräsidiums wurde mit Surján auch ein neuer Vizepräsident mit dem Kontakt zu den Religionsgemeinschaften betraut. Zu einem Wechsel in der Verantwortlichkeit des Dialogs mit den Religionsgemeinschaften kam es auch in der Kommission, wo im Januar 2012 Katharina von Schnurbein diese Aufgabe im Bureau of European Policy Advisers (BEPA) übernommen hat. Aber auch auf kirchlicher Seite waren die Beziehungen zur EU durch personelle Veränderungen geprägt. In der ComECE wurde im März 2012 der Münchner Erzbischof, Kardinal Reinhard Marx, zum neuen Präsidenten gewählt.²⁵ Ebenso erfolgte ein Wechsel im Amt des Apostolischen Nuntius, wo Erzbischof Alain Paul Lebeaupin auf den seit 2005 amtierenden Erzbischof Andre Dupuy als Vertreter des Heiligen Stuhls bei der EU folgt.²⁶ Und in der Konferenz Europäischer Kirchen trat mit dem belgischen Protestanten Guy Liagre im Juni 2012 ein neuer Generalsekretär sein Amt an.²⁷

Mit der polnischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2011 standen die Kirchen in gutem Kontakt. Der Beginn der Präsidentschaft wurde nicht nur mit einem ökumenischen Gottesdienst in Warschau begangen, sondern sogar mit einer Messe im Petersdom in Rom.²⁸ Bereits im ersten Monat trafen die Kirchen die Ratspräsidentschaft zu einem Austausch über die Östliche Partnerschaft, Migration, Religionsfreiheit, Sonntagsschutz und Umweltpolitik.²⁹ Am 13. September 2011 traf sich die polnische Ratspräsidentschaft auch mit der Europäischen Humanistischen Föderation zu einem Austausch.³⁰ Während des Ratsvorsitzes im ersten Halbjahr 2012 gab es in Dänemark zwar ebenfalls einen ökumenischen Gottesdienst,³¹ das übliche Gespräch zwischen Kirchenvertretern und Ratspräsidentschaft kam jedoch nicht zustande. Die EU-Kommission hat im vergangenen Jahr zwei Dialogseminare durchgeführt: Mit ComECE und KEK diskutierte BEPA am 30. März 2012 über Religionsfreiheit in den Außenbeziehungen der EU, mit der „European Association of Free Thought“ erörterte sie die Förderung demokratischer Rechte und Freiheiten in den Ländern des südlichen Mittelmeerraums.³²

Während sich der Dialog der Union mit den Kirchen immer stärker auf die praktische Umsetzung konzentriert, sind auf Seiten der Weltanschauungsgemeinschaften die Europäische Humanistische Föderation (EHF) sowie laizistische Europaabgeordnete zur Konfrontation übergegangen. Die EHF reichte im Oktober 2011 beim Europäischen Ombudsman

23 Vgl. Kathpress: EU-Ratspräsident Van Rompuy beim Papst, 12.11.2011.

24 Vgl. Evangelischer Pressedienst: EU-Parlamentspräsident und EKD-Ratsvorsitzender treffen sich in Berlin, 26.06.2012.

25 Vgl. Johanna Touzel: Ein neuer Präsident für die COMECE, in: Europe Infos, H. 148/2012, S. 10-11.

26 Vgl. Kathpress: Papst ernennt neuen EU-Botschafter, 23.06.2012.

27 Vgl. Pressemitteilung KEK „Guy Liagre to be new General Secretary of CEC“, 26.01.2012.

28 Vgl. Kathpress: Warschau: Ökumenischer Gottesdienst zur EU-Präsidentschaft, 01.07.2011; Kathpress: Vatikan: Gottesdienst zur EU-Präsidentschaft Polens, 06.07.2011.

29 Vgl. Pressemitteilung KEK „People must be at the centre of the European integration process – Churches meet Polish EU Presidency“, 29.07.2011.

30 Vgl. Pressemitteilung EHF „EHF meets the Polish Presidency of the EU“, 14.09.2011.

31 Vgl. Service held to celebrate Danish EU presidency, <http://www.interchurch.dk/news/news/article/service-held-to-celebrate-danish-eu-presidency/>.

32 Vgl. BEPA: Dialogue with churches, religious associations and communities and philosophical and non-confessional organisations, http://ec.europa.eu/bepa/activities/outreach-team/dialogue/index_en.htm.

eine Beschwerde gegen die Kommission ein. Sie habe gegen den Vertrag von Lissabon verstoßen, weil sie der EHF kein Dialogseminar eingeräumt habe. Die EHF hatte der Kommission eine Diskussion über religiös motivierte Ausnahmeregelungen in EU-Richtlinien vorgeschlagen.³³ Die Kommission hielt das Thema zwar für zu konkret, begründete die Schwierigkeiten bei der Durchführung eines Seminars aber mit dem Personalwechsel bei BEPA und unterstrich ihre grundsätzliche Bereitschaft zu einem Dialogseminar. Das Verfahren des Ombudsmans ist derzeit noch anhängig. Von diesem Konflikt war auch das Dialogtreffen der Präsidenten von Kommission, Parlament und Europäischem Rat mit den Weltanschauungsgemeinschaften am 30. November 2011 geprägt. Zu dem Gespräch waren Freimaurer, Freidenker, säkulare Vereinigungen sowie die EHF eingeladen. Inhaltlich widmete sich das Treffen unter dem Titel „Eine Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ dem gleichen Thema wie das Religionsführertreffen im Mai 2011, nahm aber zusätzlich Bezug auf den Gipfel der Östlichen Partnerschaft.³⁴ Nur wenige Wochen nach der Beschwerde beim Ombudsman erneuerte die EHF ihre Angriffe gegen die Kommission und kritisierte nicht nur den Dialog an sich, sondern auch die Praxis der Dialogführung.³⁵ Später am gleichen Tag fand im Europaparlament eine Diskussion über den Dialog statt, zu dem Präsident Buzek Weltanschauungsgemeinschaften eingeladen hatte. Dazu hatte es im Vorjahr bereits eine Veranstaltung mit religiösen Vertretern gegeben. Das Treffen, das vom zuständigen Vizepräsidenten Tökes geleitet wurde, nahm einen turbulenten Verlauf und wurde von den Vertretern der Weltanschauungsgemeinschaften sowie Mitgliedern der „European Parliament Platform for Secularism in Politics“, vor allem der Europaabgeordneten Sophie in't Veld in Frage gestellt. Sie kritisierten die Form der Organisation des Dialogs im Parlament sowie die Zuständigkeit Tökes', der vor seiner Abgeordnetentätigkeit Bischof war, für den Kontakt mit den Religionen und Weltanschauungen.³⁶

Entwicklungen in den Staat-Kirche-Verhältnissen

In den europäischen Staaten gibt es einige Bewegungen in den Rechtsbeziehungen zu den Religionsgemeinschaften. In Skandinavien hält der Trend einer Entstaatlichung der Staatskirchen an. In Norwegen hat das Parlament am 21. Mai 2012 beschlossen, das evangelisch-lutherische Bekenntnis als das öffentliche Bekenntnis des Staates aus der Verfassung zu streichen. Gleichwohl bleibt die lutherische Kirche „die Kirche des norwegischen Volkes“. Nach der Verfassungsänderung verwaltet die Kirche sich selbst, und Bischöfe werden nicht mehr von der Regierung ernannt.³⁷ In Dänemark ist mit dem Sozialliberalen Manu Sareen ein ehemaliger Hindu zum Kirchenminister ernannt worden, der einen radikalen

33 Vgl. Pressemitteilung EHF „EU-Kommission verstößt gegen Vertrag von Lissabon“, 19.10.2011; Le Soir: Les laïques furieux contre Barroso, 19.10.2011.

34 Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission „Die Präsidenten der Kommission, des Parlaments und des Europäischen Rates treffen Vertreter weltanschaulicher Gemeinschaften zu Gesprächen über demokratische Rechte und Freiheiten“, 30.11.2011, IP/11/1471.

35 Vgl. EUobserver: Atheists say EU privileging religious leaders over non-believers, 30.11.2011, <http://euobserver.com/851/114456>.

36 Vgl. EHF: Extraordinary scenes at Article 17 meeting in Parliament, 01.12.2011, <http://humanistfederation.eu/extraordinary-scenes-at-article-17-meeting-in-parliament/>.

37 Vgl. Norwegen: Das Parlament hat die Trennung von Staat und Kirche beschlossen, in: Herder Korrespondenz, H. 7/2012, S. 350; SZ: Eine Kirche lässt sich scheiden, 21.05.2012.

Umbau der Staat-Kirche-Beziehungen plant und die Einführung der kirchlichen Eheschließung für gleichgeschlechtliche Paare angekündigt hat.³⁸ In Ungarn hat die Regierungsmehrheit am 11. Juli 2011 ein neues Religionsgesetz verabschiedet, nach dem zunächst nur noch 14 Kirchen staatlich anerkannt werden; alle anderen Religionsgemeinschaften müssen ihre Anerkennung neu beantragen.³⁹ Das Gesetz ist von der Venedig-Kommission des Europarates heftig kritisiert worden.⁴⁰ Aber auch in Westeuropa wird weiterhin über das Verhältnis von Kirchen und Staat diskutiert. So hat im französischen Präsidentschaftswahlkampf der sozialistische Kandidat Hollande eine Diskussion über die *Laïcité*, das Prinzip der strikten Trennung, angestoßen.⁴¹

Nach wie vor werden religionsrechtliche Fragen auch durch die Rechtsprechung des EGMR beeinflusst. So ergingen mehrere Urteile im Bereich des Kirchlichen Arbeitsrechts, die das kirchliche Selbstbestimmungsrecht bestätigt haben.⁴² Zu einer Fortsetzung der Diskussion über religiöse Symbole kommt es durch die Klage eines Vaters, der sich trotz des revidierten Lautsi-Urteils gegen Kreuze in österreichischen Kindergärten wendet.⁴³ Als unzulässig abgewiesen wurden jedoch die Beschwerden von Baptisten aus Deutschland, die ihre Kinder nicht aus religiösen Gründen vom Sexualkundeunterricht befreien lassen können. Gegen die Eltern waren Bußgelder, teilweise sogar Haftstrafen verhängt worden, da sie ihre Kinder vom Besuch des Schulunterrichts abhielten.⁴⁴

Weiterführende Literatur

Elke Ariëns / Helmut König / Manfred Sicking (Hrsg.): Glaubensfragen in Europa, Bielefeld 2011.

Michael Droege: Chancen und Probleme des europäischen Religionsverfassungsrechtes für die Gestaltung der europäischen Religionskultur, in: Arnuld von Scheliha / Eveline Goodman-Thau (Hrsg.): Zwischen Formation und Transformation, Göttingen 2011, S. 69-84.

François Foret / Xabier Itçaina (Hrsg.): Politics of religion in Western Europe, London 2012.

Volker Herbolsheimer: Gibt es ein Religionsrecht der Europäischen Union?, in: Kirche & Recht 18 (2012), H. 1, S. 81-104.

Lucian N. Lestean (Hrsg.): Representing Religion in the European Union. Does God Matter?, London 2012.

Sergei Mudrov: The Christian Churches as Special Participants in European Integration, in: Journal of Contemporary European Research 7 (2011), H. 3, S. 363-379.

Richard Potz / Brigitte Schinkele: Europarecht – Wie hast Du's mit der Religion?, in: Kurt Appel u.a. (Hrsg.): Religion in Europa heute, Göttingen 2012, S. 129-160.

Hermann Weber: Religionsrecht und Religionspolitik der EU, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 30 (2011), H. 24, S. 1485-1492.

38 Vgl. taz: Vom Hindu zum Kirchenminister, 05.10.2011.

39 Vgl. NZZ: Heftige Kritik an Ungarns Religionsgesetz, 18.08.2011.

40 Vgl. Kathpress: Europarat übt scharfe Kritik an ungarischen Religionsgesetzen, 20.03.2012.

41 Vgl. Klaus Nientiedt: Alter Streit, in: Herder Korrespondenz, H. 3/2012, S. 113-114.

42 Vgl. Christopher Hörster: Bestätigung des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts, in: EKD-Europa-Informationen, H. 139/2012, S. 15-16; ders.: EGMR/Arbeitsrecht, in: EKD-Europa-Informationen, H. 140/2012, S. 34. Zu einem weiteren Verfahren siehe: Elias Wendebourg: Freiheit zur gewerkschaftlichen Organisation auch für Priester, in: EKD-Europa-Informationen, H. 139/2012, S. 16.

43 Vgl. Der Standard: Kreuze in Kindergärten, 22.10.2011, <http://derstandard.at/1319180945359/Hoehere-Instanz-Kreuz-in-Kindergaerten-EGMR-soll-urteilen>.

44 Spiegel Online: Auch Baptisten brauchen Sexualkunde, 22.09.2011, <http://www.spiegel.de/schulspiegel/wissen/europaeischer-gerichtshof-auch-baptisten-brauchen-sexualkunde-a-787920.html>.

Europäische Agenturen

Thomas Traguth

Am 19. Juli 2012 veröffentlichten das Europäische Parlament, der Rat, und die Kommission eine gemeinsame Erklärung für Agenturen, in der ein Zeitplan für die Umsetzung eines „Common Approach“ bis Ende des Jahres angekündigt wird.¹ Basierend auf der im Jahr 2009 eingesetzten ‚Interinstitutionellen Arbeitsgruppe für Regulierungsagenturen‘ wurden umfassende Vorschläge zur Vereinheitlichung ihres Aufbaus und ihrer Funktionsweise formuliert. Die Zusammensetzung der Verwaltungsräte, die in der Regel mit der Durchführung des Arbeitsprogrammes und dem operativen Geschäft beauftragt sind und anderer interner Einheiten, wie Experten- oder Stakeholdergruppen, sollen einheitlicher gestaltet werden. Auch die Personal(aus)wahl, Abstimmungsmodalitäten, Mediationsverfahren im Konfliktfall mit der EZB und Mitgliedstaaten, Stärkung von Kontrolle, Sanktion und Legitimation sowie die Außenbeziehungen sollen in einen Ordnungsrahmen integriert werden. Die Arbeitsgruppe forderte ebenfalls die Lebensdauer der Agenturen zu begrenzen und ihren Nutzen einer regelmäßigen Überprüfung zu unterziehen.

Telekommunikation

Im Januar 2010 nahm das *Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK/BEREC)* seine Arbeit in Riga auf. GEREK wurde als Teil der am 18. Dezember 2009 in Kraft getretenen Beschlüsse zur Reform des europaweiten elektronischen Kommunikationssektors gegründet. GEREK unterstützt die EU Institutionen, und auf Anfrage auch nationale Regulierungsbehörden, in der gemeinschaftlichen Umsetzung europäischer Regulierungsvorgaben im Bereich der elektronischen Kommunikation. Es verfasst Stellungnahmen zu Kommissionsvorschlägen, gibt Empfehlungen zur Harmonisierung, berät bei Maßnahmenentwürfen und agiert als Mediator im Streitfall.

GEREK besteht aus einem Regulierungsrat ohne Rechtspersönlichkeit, für materielle Regulierung, und einem angegliederten administrativen Büro mit Verwaltungsausschuss, das als Agentur mit eigener Rechtspersönlichkeit errichtet wurde. Diese Konstellation entwickelte sich aus ihrem institutionellen Vorläufer, der im Juli 2002 durch Beschluss der Kommission gegründeten Gruppe Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste.

Der Regulierungsrat besteht aus einem Vertreter pro Mitgliedstaat, der aus nationalen Regulierungsbehörden ernannt wird. Die Kommission nimmt an den Sitzungen des GEREK als Beobachterin teil. Die nationalen Regulierungsbehörden der Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und der Beitrittskandidaten haben Beobachterstatus. Der Regulierungsrat wählt seinen Vorsitz aus dem Kreis seiner Mitglieder.

Das GEREK-Büro unterstützt den Regulierungsrat administrativ und professionell in der Vorbereitung seiner Arbeit, ggf. auch durch Einrichtung von Expertengruppen. Es soll die Erhebung und Verbreitung von bewährten Regulierungspraktiken („best practices“) und

1 Joint Statement of the European Parliament the Council and the European Commission on decentralised agencies, 19.07.2012.

allgemeinen Richtlinien an EU Institutionen, nationale Aufsichtsbehörden und Dritte fördern. Es berät den Verwaltungsdirektor des Büros und ist für die Ernennung des Personals zuständig. Der Verwaltungsausschuss des GEREK-Büros setzt sich aus den Leitern oder nominierten Vertretern der nationalen Regulierungsbehörden zusammen. Der Verwaltungsdirektor wird im Verwaltungsausschuss ernannt und verfügt über kein Stimmrecht.

Das GEREK-Büro verfügte 2012 über ein Budget von 4,6 Mio Euro aus Beiträgen der EU und EFTA Staaten (Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein) und beschäftigte 16 Mitarbeiter und 8 abgeordnete nationale Experten.

Banken- und Finanzaufsicht

Die erst im Januar 2011 im System der Europäischen Finanzaufsicht (ESFS) gegründete *Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA)* rückte in den Fokus von Reformplänen für eine Europäische Bankenunion im Rahmen der EURO-Stabilisierungsmaßnahmen. In der Erklärung des EURO-Gipfels vom 29. Juni 2012 riefen die Staats- und Regierungschefs die Kommission auf, „in Kürze [...] Vorschläge für einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus zu unterbreiten.“² Nach einem ersten Vorschlag der Kommission vom 12. September 2012 zur zentralen Bankenaufsicht durch die EZB,³ sollte die EBA umgestaltet und gestärkt werden.

Über die bereits bestehende Kompetenz zur Formulierung verbindlicher technischer Regulierungsstandards, soll die EBA neue verstärkte Verfahrensrechte, insbesondere eine Rechenschaftspflicht seitens der EZB erhalten, falls diese Vorschlägen der EBA zur Beilegung einer Meinungsverschiedenheit oder zur Reaktion auf einen Krisenfall nicht nachkommt. In einem solchen Fall soll die EBA Beschlüsse direkt an das betreffende Finanzinstitut richten können. Ebenso ist auch für beschränkende Maßnahmen eine Änderung des Quorums im Rat der Aufseher zugunsten einer einfachen Mehrheit vorgesehen, und die Zusammensetzung des Verwaltungsrats soll ausgewogen sein und eine ordnungsgemäße Vertretung der nicht am ESM teilnehmenden Mitgliedstaaten gewährleisten. Die EBA soll ebenfalls unabhängige Fachgremien einsetzen können.

Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde in London war in Fachkreisen wegen der Operationalisierung zweier vorangegangener Stresstests an 90 Banken in 21 Staaten und folgenden Vorschlägen zur Rekapitalisierung des Bankensystems im Dezember 2011 kritisiert worden. Auch soll die EBA die Bankenkrise in Spanien weder vorhergesehen noch verhindert haben. Es ist aber auch zu beobachten, dass ein großer Teil der Bankenregulierung weiterhin in nationaler Hand liegt, und die europäischen Regulierungsmechanismen oder die Rolle der EBA als Mediator selten oder gar nicht genutzt werden. Dank der Dynamik des Finanz- und Bankensektors zeigt die EBA aber schon nach zwei Jahren der Agenturgründung einen inkrementell evolutionären Trend hin zur Ausweitung von Zuständigkeiten und Verfahrensrechten und einer Anpassung interner Strukturen, so z.B. die Zusammensetzung der Entscheidungsgremien, an das institutionelle Umfeld.

Die ‚vierte Welle‘ der Agenturgründung

Die erwähnten Agenturen des ESFS, wie auch GEREK, gehören zu einer Gruppe von insgesamt sieben Einrichtungen⁴, die seit der Mitte des letzten Jahrzehnts meist aus vorangegangenen Komitees oder Netzwerken als Agenturen einer vierten ‚Welle‘ oder ‚Generation‘ zur

² Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets, 29.06.2012.

³ Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), COM(2012) 512 final, 12.9.2012.

Regulierung wirtschaftlicher oder industrieller Sektoren gegründet wurden. Frühere Agenturen des Gemeinsamen Marktes fanden sich meist in Bereichen der Sicherheit (z.B. Lebensmittel, pharmazeutische Produkte, Luftfahrtsicherheit) und Interoperabilität (z.B. Eisenbahn, Informationsnetz) oder in sozialen Bereichen, wie z.B. Arbeitsplatz und Berufsbildung.

Diese neuen Regulierungsagenturen sind zwar mit einer Rechtspersönlichkeit und einigen Zuständigkeiten ausgestattet, ihre Durchgriffsrechte sind in der Praxis jedoch recht begrenzt. Zumindest formal müssen Entscheidungen von der Kommission gebilligt werden. Auch das Klagerecht vor dem Gerichtshof im Fall von Nichteinhaltung durch die Adressaten bleibt der Kommission vorbehalten. Nicht zuletzt durch die Einschränkung der ‚Meroni-Doktrin‘ und des Romano Urteiles ist die verbindliche Entscheidungsmacht von Agenturen⁵ nicht die der Kommission. Aufgrund dieser Einschränkungen sind die Agenturen der vierten Generation in ihrer heutigen Form als europäische, jedoch nicht supranationale Regulierungsinstanzen zu charakterisieren.

Hinzu kommt, dass die nationalen Vertreter in den Entscheidungsgremien dieser Agenturen nicht zwingend Vertreter einer Regierungsposition sind, denn sie sind Vertreter ihrer jeweiligen nationalen Regulierungsbehörden, die in einem gewissen Maße unabhängig von nationalen Ministerien agieren können. Sie handeln somit national, jedoch nicht intergouvernemental. Dies ist auch der Fall für einige Agenturen der 3. Welle (z.B. EASA). Bei den europäisch neu zu regulierenden Industrien handelt es sich auch um die kürzlich national re-regulierten Sektoren Telekommunikation und Elektrizität. Im Bankensektor wurden entweder unabhängige Bankenaufsichten gegründet⁶, oder die unabhängige nationale Zentralbank übernimmt die Aufsicht. Diese Agenturen bilden somit eine ‚hybride Mischform‘ oder fusionierte Institutionalisierung indirekter (durch den Mitgliedstaat) und direkter Formen (durch die Kommission) der EU-Regulierung.

Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Im Bereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sind ebenfalls zwei neue Agenturen entstanden. Das *Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)* nahm im Mai 2010 in Valletta, Malta, seine Arbeit auf. Die Agentur soll das beschlossene Gemeinsame Europäische Asylsystem unterstützen. Durch systematische Erhebung und Weitergabe von Information zu ‚best practices‘, Veröffentlichung von Jahresberichten, Richtlinien und Handbüchern zur Umsetzung der Instrumente im Asylbereich und durch Personalschulungen nationaler Behörden fördert sie die operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Sie soll somit die gemeinschaftliche Umsetzung einheitlicher Verfahren und Vorschriften gewährleisten. Insbesondere Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme aufgrund ihrer besonderen geografischen Lage übermäßigen Migrationsströmen ausgesetzt sind, sollen durch die Einführung von Frühwarnsystemen und Koordinationsteams entlastet und in der Umsiedlung von Personen unter internationalem Schutz unterstützt werden.

Das Unterstützungsbüro besteht aus einem Verwaltungsrat und einem Exekutivdirektor und dem Personal. Der Verwaltungsrat setzt sich aus einem Vertreter pro Mitgliedstaat, sowie zwei Kommissionsvertretern und einem Vertreter des UNHCR ohne Stimmrecht

4 ACER, BEREC, ECHA, ENISA (mit erneuertem Mandat) und die drei Behörden der mikroprudenziellen Finanzaufsicht EBA, EIOPA, ESMA – jedoch nicht das ESRB innerhalb der EZB.

5 Merijn Chamon: ‚EU agencies between „Meroni“ and „Romano“ or the devil and the deep blue sea‘, in: *Common Market Law Review*, 4/2011, S. 1056.

6 Lucia Quaglia: Explaining the reform of banking supervision in Europe: an integrative approach, in: *Governance*, 3/2008, S. 439-463.

zusammen. Für zivilgesellschaftliche und Nichtregierungsorganisationen wird ein Beirat eingesetzt. Die Agentur verfügte 2012 über einen eigenen Haushalt von rund 18 Mio. Euro und eine Personalausstattung von 61 Mitarbeitern.⁷

Dänemark beteiligt sich nicht an der Annahme dieser Verordnung, jedoch soll es an allen Sitzungen des Verwaltungsrats und ggf. Ausschusssitzungen teilnehmen können. Das Unterstützungsbüro steht der Beteiligung der EFTA-Staaten offen gegenüber.

Die *Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (IT Agency)* wurde Ende 2011 mit Sitz in Tallinn und Außenstellen in Straßburg und St. Johann im Pongau, Österreich, gegründet. Bis Ende 2012 soll sie das Betriebsmanagement des zentralen Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) von der Kommission übernehmen. Die Agentur soll ebenfalls den kontinuierlichen Austausch von Daten zwischen den mitgliedstaatlichen Behörden im Visa-Informationssystem für kurzfristige Aufenthalte (VIS) sicherstellen. Als drittes IT-System verwaltet sie EURODAC zum Vergleich von Fingerabdrücken zur effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens und dient zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates für die Prüfung eines Asylantrags. Sie übernimmt die Berichterstattung, Überwachung und statistische Auswertung sicherheitsrelevanter Daten und ist für die Annahme und Umsetzung von Sicherheitsmaßnahmen, wie auch das Training von Experten für die ihr unterstehenden IT-Systeme verantwortlich. Auch soll sie EUROJUST und EUROPOL unter datenschutzrechtlichen Voraussetzungen Informationen zur Kriminalitätsbekämpfung weiterleiten können.

Die Agentur besteht aus einem Verwaltungsrat, der sich aus einem Vertreter der gegenwärtig 26 Schengen-Staaten und zwei Vertretern der Kommission zusammensetzt, einem Exekutivdirektor und Beratergruppen für jedes der drei IT-Systeme, bestehend aus nationalen Experten und einem Mitglied der Kommission. Die neue Agentur soll mit bis zu 120 Mitarbeitern unabhängig arbeiten und wird mit einem eigenständigen Budget aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union ausgestattet.

Auch die assoziierten EFTA-Staaten werden an der Umsetzung, Anwendung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands und Eurodac-bezogener Maßnahmen teilnehmen. Das Vereinigte Königreich hat seine Beteiligung an ausgewählten Bestimmungen der Verordnung angekündigt, insofern sich diese auf den bereits eingerichteten Schengen-Besitzstand im SIS II und Eurodac beziehen. Dänemark beteiligt sich nicht an der Annahme der Gründungsverordnung und beschließt Ergänzungen zum Schengen-Besitzstand, soweit sie das SIS II und das VIS betreffen, separat in einzelstaatliches Recht umzusetzen. Auch Irland beteiligt sich nicht an der neuen Agentur.

Dynamik der institutionellen Entwicklung

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt beschäftigt die EU über 5000 Mitarbeiter in 26 ‚dezentralen Fachagenturen‘, drei Agenturen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, sowie weiteren sechs ‚Exekutivagenturen‘ für die Durchführung von Gemeinschaftsprogrammen. Zwei Agenturen basieren auf den EURATOM-Verträgen.⁸ Es ist zu beobachten, dass sich in den letzten Jahren nicht nur das Wachstum, sondern auch die Neugründung von ‚Regulierungsagenturen‘ kontinuierlich fortgesetzt hat, und somit bleibt die Dynamik der Agenturenlandschaft ungebrochen.

7 EASO work plan 2013, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/easo_2011_00110000_en.pdf.

8 Die Euratom-Versorgungsagentur (ESA) und das Europäische gemeinsame Unternehmen für den ITER und die Entwicklung der Fusionsenergie (Fusion for Energy).

6. Die Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Belgien

Matthias Chardon

Belgien hat – nach 540 Tagen – seit Ende 2011 wieder eine föderale Regierung. Diese lang andauernde politische Krise hat das Land an den Abgrund geführt. Die neue Regierung steht u.a. vor der Aufgabe, die Empfehlungen der EU im Rahmen der EU 2020-Strategie und der dazu gehörenden nationalen Reformprogramme umzusetzen, obwohl die politischen Grundpositionen der Parteien in den Bereichen Wirtschaft, Finanzen und Soziales weit auseinander liegen. Gleichzeitig zeigt sich auf der innenpolitischen Bühne der ungebremste Aufstieg der Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA). Ihre europapolitischen Positionen verdienen es, etwas näher beleuchtet zu werden, denn die N-VA wird die politische Debatte Belgiens in Zukunft noch sehr viel stärker dominieren als bislang schon.

540 Tage nach den Wahlen – die neue föderale Regierung steht

Noch nie haben die Parteien eines Staates länger gebraucht, eine Regierung zu bilden, als die Parteien Belgiens nach den Wahlen vom 10. Juni 2010. Dominiert wurde die Regierungsbildung vom flämisch-frankophonen Konflikt und dem Erstarken von Parteien beider Sprachgruppen, die aus dem Konflikt politischen Gewinn schlagen. In Flandern ist das vor allem die Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA), die dort bei den Parlamentswahlen knapp 28 Prozent der Stimmen erhielt und stärkste Partei wurde. In den Wahlumfragen hat sie seither weiter auf etwa 38 Prozent zugelegt.

Die Regierungsparteien Belgiens sind nun die Sozialisten, die Christdemokraten und die Liberalen beider Landesteile. Das Bemühen, das Land nicht noch weiter auseinanderdriften zu lassen und für die drängendsten Probleme, die durch den flämisch-frankophonen Konflikt entstanden sind, Lösungen zu implementieren, hat sie eine Koalition eingehen lassen. Die zum Teil doch recht starken Positionsunterschiede in verschiedenen Politikbereichen traten dabei (erst einmal) in den Hintergrund. Der Ministerpräsident ist erstmals seit 1974 wieder ein Frankophoner: der Sozialdemokrat Elio di Rupo. In der Abgeordnetenkammer insgesamt hat die Regierung zwar eine Mehrheit, nicht jedoch in der flämischen Sprachgruppe. Dies macht sie politisch angreifbar, und das nutzt die N-VA auch weidlich aus, indem sie der Regierung vorwirft, sie besitze in Flandern keine Legitimation, da sie nicht die Mehrheit der Wählerinnen und Wähler repräsentiere.

In der Zeit zwischen den Wahlen im Juni 2010 und der Vereidigung der neuen Regierung im Dezember 2011 konnte die geschäftsführende Regierung unter Yves Leterme zwar manches regeln, grundlegende Reformen und Initiativen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik blieben aber aus. Dies machte sich mit der Zeit bemerkbar, denn vor allem die Notwendigkeit einer Sanierung der Staatsfinanzen liegt klar auf der Hand. Bis 2007 hatte Belgien eine beeindruckende Verminderung seiner Staatsschuld von über 130% des BIP auf ca. 80 Prozent vorzuweisen. Seither steigt die Staatsschuld wieder und liegt derzeit bei etwa 100 Prozent. Einen Anteil daran haben nicht zuletzt die europäische Finanzkrise und die notwendig gewordene Verstaatlichung der französisch-belgischen Dexia-Bank. Die Zinsen für Staatsanleihen stiegen 2011 bis auf fast sechs Prozent, die Ratingagentur Stan-

dard & Poor's reagierte auf die Entwicklung in Belgien und setzte das Rating Belgiens im November 2011 von AA+ auf AA.

Die neue Regierung hat sich in ihrer Koalitionsvereinbarung auf einige wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen geeinigt. Allerdings bleibt dieses Kapitel eher vage und undeutlich, was nicht verwunderlich ist, wenn man sich die Grundpositionen der Koalitionsparteien vergegenwärtigt. Das Spektrum reicht von der linken frankophonen PS bis zur liberalen Open VLD Flanderns.

Maßnahmen auf der Ausgabenseite sind etwa:

- Allgemeine Einsparungen bei allen öffentlichen Einrichtungen und Behörden (Personal, Investitionen, Sachmittel);
- Kürzungen im Verteidigungshaushalt;
- Einsparungen bei den selbstständigen Staatsbetrieben wie der Eisenbahngesellschaft, der Post usw.;
- Einsparungen im Gesundheits- und Sozialbereich.

Konkret beziffert bzw. benannt wurde das Einsparpotenzial nicht, was bereits verdeutlicht, welchen Kompromiss der Text im Grunde genommen darstellt. Auch auf der Einnahmenseite wurden Maßnahmen beschlossen:

- Harmonisierung des Steuerabzugs auf Zinsen und Dividenden;
- Einführung eines Solidaritätsbeitrags von vier Prozent auf hohe Einkommen;
- Erhöhung der Steuer auf Aktienoptionen und Börsengeschäfte sowie
- Änderungen bei der Unternehmensbesteuerung.

Betrachtet man die erste Jahreshälfte 2012, so ist zu konstatieren, dass bislang keine großen strukturellen Reformen (z.B. die Anhebung des Renteneintrittsalters) durchgeführt wurden. Die großen inhaltlichen Unterschiede zwischen den Koalitionsparteien haben das verhindert. Zudem warfen die Kommunalwahlen, die für den Oktober 2012 angesetzt wurden, ihre Schatten voraus. Wahlen sind in Belgien stets ein Anlass, den flämisch-frankophonen Konflikt auf die Tagesordnung zu setzen. Dieser überschattet dann alles andere.

Herausforderungen für Belgien durch das europäische Semester

Auch wenn es lange in Belgien keine „echte“ Regierung gegeben hat, war doch die Notwendigkeit gegeben, auf die Mechanismen der Europa 2020-Strategie und des Europäischen Semesters zu reagieren. In diesem Kontext hat Belgien zugesagt, sein Defizit zunächst unter 3% des BIP zu bringen und bis 2015 zu einem ausgeglichenen Haushalt zu kommen. Die geschäftsführende Regierung unter Yves Leterme sah sich aufgrund ihres provisorischen Charakters nicht dazu in der Lage, im belgischen Parlament die notwendigen Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen des Rates vom 12. Juli 2011 zu unternehmen.

Die neue Regierung unter Elio di Rupo hat dann Anfang 2012 ein Sparprogramm aufgelegt, das ein Gesamtvolumen von ca. 13 Milliarden Euro hat. Doch auch die neue Regierung ist uneins darüber, ob bzw. wie die Empfehlungen des Rates umgesetzt werden sollen, die ja gerade strukturelle und durchaus schmerzhaft Reformen darstellen würden. Einige der Empfehlungen sind insbesondere für die sozialdemokratischen Regierungsparteien nicht akzeptabel, während sie für die liberalen Parteien genau der richtige Ansatzpunkt sind für noch weitgreifende Schritte. So ist auch die neue Regierung bislang die großen Reformschritte schuldig geblieben. Die Ratsempfehlungen vom Juli 2012 machen das deutlich, denn sie enthalten fast vollständig die Vorschläge, die bereits 2011 gemacht worden waren.

So empfiehlt der Rat, dass Belgien 2012 und 2013¹

- das Defizit im Haushalt 2012 korrigiert und eine Strategie für die kommenden Jahre entwirft und umsetzt, um das Defizit dauerhaft auszugleichen und den Schuldenabbau voranzubringen; den haushaltspolitischen Rahmen anpasst, um zu gewährleisten, dass die Haushaltsziele auf föderaler und subföderaler Ebene verbindlich sind, und die Transparenz der Lastenverteilung und der Rechenschaftspflicht auf allen Regierungsebenen erhöht;
- die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen durch Eindämmung der alterungsbedingten Ausgaben, einschließlich der Gesundheitsausgaben, weiter verbessert; insbesondere die Reform der Vorruhestandsregelungen und des Rentensystems umsetzt sowie für eine Anhebung des effektiven Renteneintrittsalters sorgt;
- Kapitalerhöhungen bei den schwächsten Banken fördert, damit der Bankensektor weiter gestärkt und seiner normalen Rolle als Geldgeber der Wirtschaft gerecht werden kann;
- Schritte zur Umgestaltung des Tarifverhandlungs- und Lohnindexierungssystems einleitet, um die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern; dafür sorgt, dass der Lohnanstieg in stärkerem Maße die Entwicklung der Arbeitsproduktivität und der Wettbewerbsfähigkeit widerspiegelt;
- die Steuerlast in erheblichem Umfang vom Faktor Arbeit hin zu Steuern verlagert, die sich weniger verzerrend auf das Wachstum auswirken, unter anderem beispielsweise Umweltsteuern; die eingeleitete Reform des Systems zur Arbeitslosenunterstützung fortsetzt, um negative Arbeitsanreize zu verringern und den Schwerpunkt auf Beschäftigungsförderung und Aktivierungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer und benachteiligte Gruppen, insbesondere Menschen mit Migrationshintergrund, zu legen; die geplante weitere Regionalisierung der arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen nutzt, um die interregionale Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern und die Kohärenz zwischen Bildung, lebenslangem Lernen, beruflicher Bildung und beschäftigungspolitischen Maßnahmen zu stärken;
- den Wettbewerb im Einzelhandel durch Verringerung von Hemmnissen und Abbau von Betriebsbeschränkungen weiter stärkt; Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs in den netzgebundenen Wirtschaftszweigen einleitet;
- weitere Maßnahmen ergreift, um bei der Verwirklichung der angestrebten Verringerung der Treibhausgasemissionen, größere Fortschritte zu erreichen, insbesondere im Transportsektor.

Derzeit ist die belgische Regierung nicht in der Lage, die grundlegenden Reformschritte zu unternehmen, die vom Rat empfohlen werden, sie versucht aber durch Einsparungen im Haushalt zumindest das Defizit auf das vereinbarte Maß zurückzufahren. Gleichzeitig steht sie unter erheblichem innenpolitischem Druck, der von der N-VA ausgeübt wird, die ganz grundsätzlich die Legitimität der Regierung anzweifelt und finanz- und wirtschaftspolitisch andere Positionen hat, die am ehesten denen der Liberalen ähneln.

Die N-VA und ihre europapolitischen Positionen

Die N-VA ist eine separatistische, eher wirtschaftsliberale und wertkonservative Partei, sie strebt die Unabhängigkeit Flanderns in einem demokratischen, subsidiären Europa an. Sie hält die „Zwischenebene“ des belgischen Staates für überflüssig und geht davon aus, dass

¹ Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Belgiens 2012 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Belgiens für die Jahre 2012 bis 2015, 6.07.2012, Dok. 11244/12. Im Folgenden eine vom Autor gekürzte Fassung der Empfehlungen.

sich Flandern in einer EU, die ihre Völker respektiert und fördert, bestens entwickeln kann. Die N-VA ist dezidiert proeuropäisch und strebt starke europäische Institutionen an. Sie möchte eine politische Union erreichen, ohne dass allerdings die EU zu einem „Superstaat“ wird.² In der europäischen Finanzkrise unterstützt die N-VA die deutsche Politik. Sie unterstützt daher auch voll den Mechanismus des Europäischen Semesters und spricht sich für Schuldenabbau und sozio-ökonomische Reformen aus. Das ist ein klares Statement gegen die amtierende belgische Regierung und insbesondere gegen die frankophonen Sozialdemokraten der PS. Hier scheint ein grundlegendes Element des flämisch-frankophonen Konfliktes auf, nämlich die laut N-VA evidenten unterschiedlichen Grundhaltungen Flanderns einerseits und des frankophonen Landesteils andererseits bei den Themen wirtschaftliche Eigenverantwortung, Subsidiarität und (finanzielle) Solidarität. Bei einer Rede an der Universität Heidelberg am 28. Juli 2012 führte der Vorsitzende der N-VA, Bart de Wever, dies folgendermaßen aus: „Die politischen Zentren der flämischen und der französischsprachigen Demokratie liegen (...) weit voneinander entfernt. In Flandern besteht ein Konsens darüber, dass die Rolle des Staates in Wirtschaft und Gesellschaft beschränkt werden muss, dass der Markt und die Gemeinschaft ihre Arbeit tun müssen und die Obrigkeit diese Arbeit nur unterstützen darf. Im französischsprachigen Belgien gibt es jedoch einen Konsens darüber, dass der Staat nicht nur eine aktive Rolle in Wirtschaft und Gesellschaft spielen muss, sondern dass der Staat beide auch regulieren oder sogar beherrschen muss. Nach Föderalwahlen kommen diese beiden Staaten zusammen, um über die Bildung einer Föderalregierung zu verhandeln. Und dann gibt es Ärger. Das Ergebnis dieses Aufeinanderprallens verschiedener Ansichten ist eine Politik, die niemand will und bei der viel zu wenig geschieht, und ein Land mit einem extrem hohen Steuerdruck und zugleich einer hohen Schuldenlast.“³

Ebenfalls im Sommer 2012 verglich de Wever die Haltung und Politik von Bundeskanzlerin Merkel gegenüber den Krisenstaaten Griechenland, Portugal, Spanien, Italien und Irland mit der der N-VA gegenüber Wallonien. Im Vorfeld der Tagung des Europäischen Rates Ende Juni 2012 verwob er seine innenpolitischen Haltungen mit der europäischen Finanzkrise und griff die belgische Regierung entsprechend an. In einem Radiointerview sagte er: „Die Vorzeichen für den europäischen Gipfel sind schlecht. Wenn man sieht, wie die PS (...) reagiert, bekommt man einen Eindruck davon, wie die Linke in Europa reagieren wird. Die Linke ist auf dem Vormarsch in Europa, (...) und bei den Sozialisten wird die Realität noch immer nicht zur Kenntnis genommen. Die Haushaltsdisziplin und die Reformen für eine handhabbare Währungsunion akzeptieren sie einfach nicht. Europa ist dabei, zum Belgien XL zu werden. Angela Merkel muss also die N-VA Europas spielen.“⁴

Weiterführende Literatur

- Matthias Chardon: Die Überwindung der belgischen Krise? Regierungsbildung nach 540 Tagen, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2012. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2012, S. 283-291.
- National Reform Programme 2012. Belgium, April 2012 (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_belgium_en.pdf).

2 Vgl. hierzu die Webseite der N-VA: <http://www.n-va.be/standpunten/Europa>.

3 Bart de Wever: Rede an der Universität Heidelberg, 28. Juli 2012. (<http://www.n-va.be/toespraken/toespraak-aan-de-universiteit-van-heidelberg>).

4 Zitiert nach einem Artikel bei De Standaard, 28.06.2012: De Wever: Europa is België XL aan het worden. Übersetzung durch den Autor.

Bulgarien

Johanna Deimel

Auch fünf Jahre nach dem Beitritt zur Europäischen Union bleibt Bulgarien wie das Nachbarland Rumänien unter der Aufsicht der EU-Kommission und muss sich zweimal jährlich dem Bericht im Rahmen des Kooperations- und Kontrollmechanismus stellen. Noch immer sind es vor allem die Justiz, deren Funktionsfähigkeit nicht gewährleistet wird, aber vor allem mangelnde Anstrengungen im Kampf gegen Korruption und organisierte Kriminalität, die von den EU-Prüfern kritisiert werden und damit Bulgarien zu einer Art EU-Mitgliedstaat zweiter Klasse werden lassen. Wenngleich in dem Bericht vom Juli 2012 anerkannt wird, dass Bulgarien einen „maßgeblichen politischen Willen unter Beweis gestellt“ habe, folgt doch zugleich die Bemerkung, dass „viele wichtige Schritte anscheinend nur aufgrund von äußerem Druck unternommen wurden“¹. In der Tat wurden einige größere Fische aus dem Verkehr gezogen: Die „Galevi“-Brüder, Plamen Galev und Angel Hristov, etwa, die zu den prominentesten Kriminellen gehörten und denen auch Verbindungen zum ehemaligen Innenminister Rumen Petkov(BSP) nachgesagt werden, wurden Anfang Mai 2012 zu fünf Jahren Haft verurteilt; Polizisten, spezialisiert auf den Kampf gegen organisierte Kriminalität, setzten am 17. Juli 2012 den GERB-Abgeordneten Dimitar Avramov fest. Ihm wird vorgeworfen, 25.000 Euro in Empfang genommen zu haben, um einen Territorialdisput entsprechend der Auftraggeber zu lösen.

Noch muss sich zeigen, ob sich die Abschreckungswirkung, die durch das neue Gesetz vom Mai 2012 erzielt werden soll, materialisieren wird, wonach Vermögenswerte, die nicht legal erworben wurden, beschlagnahmt werden können. Die EU-Kommission weist schließlich erneut auf die mangelnden Erfolge bei der Aufdeckung von Auftragsmorden hin. Regierung und Opposition schieben sich gegenseitig die Schuld für die Versäumnisse zu, doch befürworten 78% der Bulgaren laut einer Umfrage von Eurobarometer vom Juli 2012 die Beibehaltung des Kontrollmechanismus der EU solange, bis ihr Land einen mit anderen EU-Mitgliedstaaten vergleichbaren Standard erreicht hat.²

Ein weiterer Rückschlag war, dass es Bulgarien 2011 wieder nicht in den Schengenraum schaffte und der Beitritt im Herbst 2012 erneut verhandelt werden soll. Vorwiegend die Niederlande und Finnland stemmten sich gegen die Aufnahme mit dem Argument, dass das Balkanland nicht in der Lage sei, die Außengrenzen der EU gegen internationale Kriminalität und Menschenhandel zu schützen.³ Diese Linie dürfte mehr den innenpolitischen Gegebenheiten in den Niederlanden und in Finnland (Rechtspopulisten legten beispielsweise in Finnland bei den Wahlen im April 2011 deutlich zu), als tatsächlichen Versäumnissen Bulgariens geschuldet sein. Doch selbst mit der Resolution des Europäischen Parla-

1 Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, COM (2012) 411, final, Brüssel, 18.7.2012.

2 http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_351_en.pdf.

3 Süddeutsche Zeitung, 23.9.2011.

ments vom Oktober 2011, die die EU-Mitgliedstaaten dringend aufforderte, Bulgarien (und Rumänien) fair zu behandeln und nicht zum Opfer rechtspopulistischer Strömungen in den übrigen Mitgliedsländern werden zu lassen, dürfte es angesichts des EU-Berichts vom Juli 2012 schwer werden, einen Meinungsumschwung herbeizuführen.⁴

Wenigstens kommen die Bulgaren bei 16 EU-Mitgliedstaaten mittlerweile in den Genuss der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Sowohl Italien als auch Island haben seit Januar 2012 ebenfalls ihre Arbeitsmärkte geöffnet, erst ab 2014 aber ist der gesamte Raum der EU für bulgarische Arbeitnehmer offen. Die Einschränkungen müssen allerdings aus einer anderen Perspektive als durchaus positiv gesehen werden, da Bulgarien laut Schätzungen jährlich ca. 80.000 Mitbürger verliert, die im Ausland entweder studieren, arbeiten oder leben wollen.⁵ Gerade die Freizügigkeit gilt für viele Bulgaren als eine Kernnarrungenschaft der EU-Mitgliedschaft ihres Landes. Die positive Einstellung der Bevölkerung gegenüber der EU ist in den fünf Jahren nur wenig gesunken und liegt laut Umfragen bei 68% (2007: 75%).⁶

Bulgarien sieht sich als EU-Mitgliedstaat auch als Anwalt der Nachbarstaaten. Die Außenminister Bulgariens, Griechenlands und Rumäniens haben im Oktober 2011 ein gemeinsames Schreiben an den EU-Erweiterungskommissar Stefan Füle und an den EU-Kommissar für Regionalpolitik Johannes Hahn gerichtet, in dem sie eine EU-Strategie für den Westlichen Balkan fordern. Auch zum Nachbarn Türkei pflegt Bulgarien intensiviertere Beziehungen. Anlässlich des ersten Treffens eines Bulgarisch-Türkischen Kooperationsrats unterzeichnete Ministerpräsident Bojko Borisov (GERB) im März 2012 in Ankara insgesamt 17 Dokumente.

Innenpolitik

Die bulgarisch-türkischen Beziehungen sind vor allem historisch nicht unbelastet. So war es ein großer Schritt in Richtung einer Entspannung der bilateralen Beziehungen, als die Bulgarische Nationalversammlung im Januar 2012 eine Deklaration verabschiedete, in der die in der ersten Hälfte der 1980er Jahren unter dem kommunistischen Regime erfolgte Zwangsassimilierung der in Bulgarien lebenden Türken⁷ verurteilt wurde. Laut aktuellem Zensus von 2011 gehören von den 7,3 Mio. in Bulgarien lebenden Bürgern 8,8% der türkischen Minderheit an und zählen daher zur größten Minoritätengruppe des Landes. Die Roma-Bevölkerung Bulgariens hat einen Anteil von 4,9%. Bulgarien, das seine Minderheitenpolitik lange Zeit gern als modellhaft präsentierte, erlebte im September 2011 einen gefährlichen Ausbruch an gewaltsamen und xenophoben Ausschreitungen, der sich gegen die Roma richtete und den ethnischen Frieden schwer gefährdete. Auslöser war ein tödlicher Verkehrsunfall in dem mehrheitlich von Roma bewohnten Dorf Katunitsa, der unter anderem nationalistische Hooligans landesweit zu massiven Anti-Roma-Protesten auf die Straße trieb und zu 168 Festnahmen führte. Die Proteste richteten sich gegen den als „Zar

4 <http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20111012IPR29112/html/Schengen-Bulgaria-and-Romania-should-not-be-made-hostages-to-populism-says-EP>.

5 <http://www.balkaninsight.com/en/article/bulgaria-loses-80-000-non-return-migrants-every-year>.

6 http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/articles/2012/03/12/reportage-01.

7 Zum Thema Zwangsassimilierung siehe: Wolfgang Höpken: Zwischen Kulturkonflikt und Repression. Die türkische Minderheit in Bulgarien 1944/1991. In: Valeria Heuberger (Hrsg.): Nationen, Nationalitäten, Minderheiten. Probleme des Nationalismus in Jugoslawien, Ungarn, Rumänien, der Tschechoslowakei, Bulgarien, Polen, der Ukraine, Italien und Österreich 1945-1990, Wien 1994, S. 179-202.

Kiro“ bekannten Roma-Führer, dem vorgeworfen wurde, er würde mithilfe bestochener Behörden illegale Geschäfte betreiben.⁸

Die Proteste erfolgten unmittelbar vor den Präsidentschafts- und Kommunalwahlen am 23. Oktober 2011. Sie sind auch Früchte der Krise des Parteiensystems in Bulgarien, wonach, wie Daniel Smilov vom Center for Liberal Strategies (Sofia) darlegt,⁹ unter anderem mit der Partei „Ataka“ seit 2005 zunehmend nationalistische und extrem populistische Strömungen das bisherige Parteiensystem zu erodieren begannen. Die Parteienlandschaft zerfalle in kleine Splitterparteien, bei der die bisherigen großen Parteien, die sozialistische BSP und die Mitte-Rechts-Partei (SDS), von populistischen Parteien, wie GERB, in der Wählergunst abgelöst wurden. Wenngleich die türkische Minderheit in der Bewegung für Rechte und Freiheit (DPS) ihre parlamentarische Vertretung finde, ließen sowohl das Parteiensystem als auch die politischen Parteien die Roma völlig außen vor. Neues beredtes Beispiel für die Volatilität der Wählergunst waren die Ergebnisse der Lokalwahlen, wo in Burgas die im Mai 2011 neu gegründete nationalkonservative Partei „Nationale Front für die Rettung Bulgariens“ (NSFB) aus dem Stand 11,64% der Stimmen gewinnen konnte. In 14 der 27 Regionalhauptstädte stellt GERB, in 6 die BSP die Bürgermeister. Erneut kam es bei den Wahlen in Bulgarien zu Unregelmäßigkeiten. Altbekannte Vorwürfe wie Stimmenkauf und eine zum Teil mangelhafte Stimmenauszählung gehören zu den zentralen Kritikpunkten von Transparency International und der OSZE,¹⁰ und veranlassten den dem Europarat angegliederten „Kongress der Lokalen und Regionalen Autoritäten“ sogar zu der Meinung, dass diese belegen würden, „dass die EU-Zugehörigkeit allein für manche Länder eben offenbar doch nicht ausreicht, um einen großen Schritt vorwärts in Sachen Demokratisierung zu tun“¹¹.

Bei den Präsidentschaftswahlen setzte sich der Kandidat von GERB, Rosen Plevnelev, am 30. Oktober 2011 in der Stichwahl mit 52,58% gegenüber dem ehemaligen Außenminister Ivailo Kalfin (BSP) mit 47,4% durch. Beim ersten Durchgang konnte die ehemalige EU-Kommissarin Meglena Kuneva, die als unabhängige Kandidatin ins Rennen ging, mit 14% einen Achtungserfolg erzielen. Bemerkenswert ist, dass Volen Siderov von der radikalen Partei Ataka, der 2006 den BSP-Kandidaten Georgi Parvanov in die Stichwahl gezwungen hatte, von den Wählern am 23. Oktober 2012 mit nur 3,64% der Stimmen abgestraft wurde. 2013 stehen die nächsten Parlamentswahlen in Bulgarien an. Laut einer Meinungsumfrage von Alpha Research vom Juni 2012 müsste sich die regierende GERB nach neuen Koalitionspartnern umsehen, da sie nur noch auf 23,9% käme (2009: 39,7%), die BSP auf 18,4% (2009: 17,7%). Ataka, die Partei, die die Minderheitsregierung Borisov stützt, würde mit 1,5% demnach klar an der Prozenzhürde (2009: 9,6%) scheitern.¹²

Wirtschaft

Für viele gilt Bulgarien als ein Musterland innerhalb der EU, wenn es um Schuldenbelastung und Haushaltspolitik geht. Dabei wird oft außer Acht gelassen, dass diese Stabilität in

8 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.09.2011, S. 6.

9 <http://www.opendemocracy.net/daniel-smilov/bulgaria%E2%80%99s-tense-week-spark-fire-and-solvent>.

10 Kurzanalyse der Kommunalwahlen der KAS: <http://www.kas.de/bulgarien/de/publications/29272/>; sowie: <http://www.osce.org/odihr/elections/86893>.

11 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1923759&Site=Congress>.

12 http://alpharesearch.bg/userfiles/file/Factors_report_PRSS.pdf.

wesentlichen Bereichen dem Währungsrat zu verdanken ist, dem Bulgarien seit 1997 unterstellt ist, und der letztlich auch in der Fiskalpolitik eine entsprechende Ausgabendisziplin etwa bei Beamtengehältern und Sozialleistungen einfordert. Der 2012 Index of Economic Freedom der Heritage Foundation reiht Bulgarien mit Platz 61 (von 179 indizierten Staaten) unter den nur mäßig freien Volkswirtschaften der Welt ein. Die offizielle Statistik bescheinigt dem Balkanstaat für den Juni 2011 eine Arbeitslosenrate von 11,4%.¹³ Allerdings wurden, wie die Deutsche Welle berichtet, zwischen 2009 und 2012 fast die Hälfte aller Wirtschaftsleistungen in Bulgarien in der Schattenwirtschaft erbracht. Insbesondere in den Bereichen Bau, Tourismus und Gesundheitswesen wurden bis zu 70 Prozent aller Leistungen am Fiskus vorbei erwirtschaftet.¹⁴

Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich das Ziel einer Mitgliedschaft im Euroraum zumindest mittelfristig verflüchtigt. Auch für die bulgarischen Bürger scheint der Euro wenig verlockend. Laut einer Umfrage des Open Society Institute in Sofia lehnen 52% den Eintritt ihres Landes in den Euroraum ab.¹⁵ Eine Erfolgsmeldung war, dass die Ratingagentur Moody's im Juli 2011 die Bonität Bulgariens auf Baa2 (mit stabilem Ausblick) hinaufstufte.¹⁶ Die Krise im Euroraum veranlasste die EU-Kommission jedoch, einen Warnbericht zu erstellen. Dessen erste Ausgabe im Februar 2012 machte Bulgarien vor allem darauf aufmerksam, dass die Lohnstückkosten trotz relativ geringer Löhne im europaweiten Vergleich am meisten gestiegen seien, die Verschuldung des Privatsektors deutlich über dem Grenzwert liege und die Wirtschaft des Landes auf „spill-over“ Effekte gefasst sein müsse.¹⁷ Endlich, nach 13 Jahren Hin und Her, wurde im September 2011 die staatliche Bulgartabak verkauft, die russisch kontrollierte VTB-Bank wird zukünftig 80% der Anteile halten.

Russlands und Bulgariens Beziehungen stehen ansonsten nicht im besten Licht. Denn Bulgarien ist aus zentralen Energieprojekten mit Russland ausgestiegen: Im Dezember 2011 überraschte die bulgarische Regierung mit der Nachricht, sich aus dem Projekt der Ölpipeline Burgas-Alexandroupolis zurückzuziehen. Ende März 2012 beschließt Bulgarien nach fast 33 Jahren der Vorbereitungen das Aus für den Bau des Atomkraftwerks Belene.¹⁸ Binnen kurzem hat sich damit die Regierung Borisov gegen die russischen Interessen gestellt, obwohl Bulgarien vollständig auf Erdgaslieferungen aus Russland angewiesen ist. Dem Plan, in Zukunft Schiefergas zu fördern, hat das Parlament im Januar 2012 zwar durch das Verbot für das sog. Fracking einen Riegel vorgeschoben – aufgegeben aber ist die Option, zukünftig den Erdgasbedarf aus eigenen Quellen zu decken, nicht.¹⁹

13 <http://www.balkaninsight.com/en/article/bulgaria-ranks-second-in-eu-by-growth-in-unemployment>.

14 http://www.dw.de/dw/article/0,,15988719,00.html?maca=de-newsletter_de_suedostfokus-4930-html-newsletter.

15 EuPI Policy Brief, 35, September 2011.

16 Raiffeisen Bank: Finanzplatz Bulgarien; http://www.rbinternational.com/eBusiness/services/resources/media/677012584775275435-677012584775275436_677257634067253003-201118159639388671-1-9-DE.pdf.

17 Report from the Commission: Alert Mechanism Report. Prepared in accordance with Articles 3 and 4 of the Regulation on the Prevention and correction of macro-economic imbalances, COM (2012) 68 final, Brussels 14.2.12.

18 http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2012/03/28/1796972_bulgaria_se_otkazva_ot_aec_belene/.

19 Neue Zürcher Zeitung, 10.04.12, S.7.

Bundesrepublik Deutschland

Martin Große Hüttmann

Der britische Historiker Timothy Garton Ash zählte in einem Interview mit dem „Handelsblatt“ vier B's auf, die seiner Meinung nach die deutsche Europapolitik beeinflussen; er rückt damit u.a. das Bild von einer alles entscheidenden Bundeskanzlerin gerade: „Wir haben die einmalige Situation, dass die Weltgeschichte von Frau Merkel abhängt. Sie handelt aber nicht allein. Sondern sie handelt im Kontext der vier großen B's: Bundestag, Bundesbank, Bundesverfassungsgericht und ‚Bild‘-Zeitung“. Auf die Nachfrage des Interviewers, welches das „wichtigste B“ sei, antwortete er: „Möglicherweise das letzte.“ Und er führte weiter aus: „Ein britischer Premier, ein französischer oder auch amerikanischer Präsident ist weniger von solchen Umständen abhängig. Er kann mehr entscheiden als die deutsche Bundeskanzlerin. Aber der Moment ist gekommen, wo die meisterhafte Innenpolitikerin Angela Merkel über ihren Schatten, über diese vier B's springen muss. Sonst geht das Schiff unter.“¹ Nicht alle Beobachter der deutschen Politik werden das Urteil des britischen Historikers teilen und vielleicht andere Institutionen, zum Beispiel das Bundesverfassungsgericht an erster Stelle nennen. Einigkeit dürfte jedoch darin bestehen, dass Angela Merkel als deutsche Bundeskanzlerin auf unterschiedliche Interessen und Institutionen Rücksicht nehmen muss. Das von deutschen und vor allem auch ausländischen Medien geprägte Bild einer „Eisernen Kanzlerin“, die in Europa die „politische Führung“ übernehmen müsse, unterstellt eine Autonomie des Handelns, die angesichts einer komplizierten Interessenlage in einer Koalitionsregierung so nicht existiert. Ausländische Beobachter verweisen darüber hinaus auf einen zögerlichen bzw. wissenschaftlich-rationalen Politikstil der gelernten Physikerin.² Die von Garton Ash beschriebenen vier B's sollen im Folgenden genauer untersucht werden.

Der Bundestag hat im Zusammenhang mit der Euro-Krisenpolitik einen deutlichen Zuwachs an politischer Macht erfahren, die ihn zu einem zentralen europapolitischen Mitspieler gemacht haben. Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juni 2009 war allgemein als „Weckruf“ aus Karlsruhe verstanden worden, welcher den Bundestag aus seinem europapolitischen „Dornröschenschlaf“ aufgeschreckt hat. Während in der Vergangenheit vor allem das dänische Parlament als machtvoller Kontrolleur in der Europapolitik angesehen wurde, ist der Bundestag endgültig im europäischen Vergleich in die erste Liga aufgestiegen. Damit einhergeht auch ein verändertes Rollenverständnis der Abgeordneten im Deutschen Bundestag: Sie sind nun stärker als in der Vergangenheit darum bemüht, die europäische Dimension ihres Fachgebietes zu berücksichtigen; durch den Aufbau von europäischen Netzwerken versuchen Bundestagsabgeordnete mehr und mehr den traditionellen Informationsvorsprung der Ministerialbürokratie um eigene Infor-

1 Der britische Historiker Timothy Garton Ash (Oxford) im Interview mit dem Handelsblatt, 15./16./17.06.2012, S. 64 („Ich möchte lieber Riese sein“).

2 The Economist, 26.11.2011, S. 40.

mationsquellen zu ergänzen.³ Auch die deutschen Landtage haben sich in jüngster Zeit als europapolitische Mitspieler auf Landes- und europäischer Ebene sichtbarer eingebracht.⁴

Das Gesetz über die Zusammenarbeit von Deutschem Bundestag und Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG)⁵, welches im Zuge des Lissabon-Urteils grundlegend überarbeitet worden ist, ist die rechtliche Basis für die neue europapolitische Rolle des Bundestags.⁶ Eine erste Bilanz der Praxis zeigt, dass das EUZBBG zwar einerseits eine „solide Grundlage für das politische Tagesgeschäft“ bietet und andererseits aber auch „eine Reihe von Problemen zur Auslegung und Anwendung des Gesetzes“ offenbart hat.⁷ Zu den Problemen gehört die Qualifizierung von Maßnahmen als „Angelegenheiten der Europäischen Union“, für die im Paragraphen 3 Abs. 1 des EUZBBG eine Mitwirkung des Bundestages vorgesehen ist. Wenn die EU jedoch Initiativen ergreift, die nicht im engeren rechtlichen und institutionellen Rahmen der Gemeinschaft angesiedelt, sondern zwischenstaatlich angelegt sind (z.B. Außen- und Sicherheitspolitik der EU oder polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) oder wenn es um „soft law“ und informelle Maßnahmen ging, stellte sich in der Vergangenheit immer wieder Frage, ob dies tatsächlich „Angelegenheiten der EU“ seien. Hier hat das neue Gesetz und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in jüngster Zeit eine größere Klarheit geschaffen. Im Zusammenhang mit der Euro-Krisenpolitik und den entsprechenden Maßnahmen wie EFSF und ESM kam die Frage nach der Einordnung wieder auf die Agenda (siehe unten). Eine Bilanz der neuen rechtlichen Grundlagen muss jedoch auch, wie Hinrich Schröder vom Referat Europa der Verwaltung des Bundestages schreibt, die „rechtlich nicht regelbaren Faktoren“ berücksichtigen: Dazu zählt er die Frage, wie die von der Bundesregierung dem Bundestag übermittelten Informationen „im parlamentarischen Raum wahrgenommen werden“ und wie die Bundesregierung die – nicht immer ganz eindeutigen – Vorgaben des Bundestages in den Verhandlungen im Ministerrat in Brüssel nicht nur zu Gehör bringen, sondern auch tatsächlich durchsetzen kann.⁸

Die zahlreichen und von Medien und Öffentlichkeit verfolgten Abstimmungen über die verschiedenen Maßnahmen zur Euro-Krisenpolitik im Bundestag (Griechenland-Paket, Rettungspaket für spanische Banken, etc.) zeigten die politische Abhängigkeit der Bundesregierung von einer geschlossenen Unterstützung in den eigenen Reihen; da die Oppositionsparteien SPD und Grüne die Euro-Rettungsmaßnahmen jedoch regelmäßig unterstützten, war die parlamentarische Mehrheit nie wirklich gefährdet. Da aber eine wachsende Zahl von „Abweichlern“, wie etwa Frank Schäffler (FDP) und Wolfgang Bosbach (CDU), die Krisenpolitik der Kanzlerin ablehnten, konnten sich die Abstimmungen im Bundestag

3 Vgl. Sabine Kropp: Die Ministerialbürokratie als Rollenpartner der Fachpolitiker in den Fraktionen – auf nationaler Ebene und im Mehrebenensystem der EU. Ergebnisse einer Studie über den Deutschen Bundestag, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 10/2010, S. 413-422.

4 Vgl. dazu Gabriele Abels/Annegret Eppler: Die deutschen Länderparlamente nach Lissabon-Vertrag und -Urteil: Ein Problemaufriss entlang parlamentarischer Funktionen am Beispiel des Landtags von Baden-Württemberg, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2011, Baden-Baden 2011, S. 457-470.

5 Vgl. BGBl. 2009 I, S. 3026.

6 Vgl. dazu Andreas von Arnald/Ulrich Hufeld (Hrsg.): Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen: IntVG, EUZBBG, EUZBLG, Baden-Baden 2011.

7 Hinrich Schröder: Die Mitwirkung des Bundestags in EU-Angelegenheiten nach dem EUZBBG in der Praxis – ein Kurzkommentar, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2/2012, S. 251.

8 Ebd., S. 277.

immer einer hohen medialen Aufmerksamkeit und Diskussion über die Frage, ob die Bundesregierung eine „eigene“ Mehrheit zustande bringe, sicher sein. Eine ähnlich hohe Aufmerksamkeit erregte die vom FDP-Abgeordneten Schäffler initiierte Mitgliederbefragung zur Eurokrisenrettungspolitik; hätten sich die FDP-Mitglieder mehrheitlich gegen die Eurorettungspolitik entschieden, wäre aller Wahrscheinlichkeit nach die schwarz-gelbe Koalition in Berlin geplatzt.

„Aufstand der Bundesbank“⁹: Weidmann gegen Draghi

Ein weiteres Beispiel für die – von den Medien betriebene – Personalisierung der deutschen Europapolitik ist das „Duell der Notenbankker“.¹⁰ Der Bundesbank-Präsident Jens Weidmann und der EZB-Präsident Mario Draghi fochten über die Medien einen Streit aus, ob die Anleihekäufe der Europäischen Zentralbank mit den im EU-Vertrag festgeschriebenen Regeln zu vereinbaren seien. Weidmann kritisierte intern und auch öffentlich sehr deutlich die Politik, die Draghi zusammen mit der Mehrzahl der EZB-Direktoriumsmitglieder verfolgt. Dass Weidmann seine Kritik öffentlich gemacht hatte, galt als ungewöhnlich und brach mit der bisherigen Tradition, dass das EZB-Direktorium nach außen geschlossen auftritt. Damit schwächte Weidmann die Position der EZB an den Finanzmärkten, weil den Investoren signalisiert wurde, dass der deutsche Vertreter (und mit ihm eine wachsende Zahl skeptischer Bundesbürger) die Politik der Europäischen Zentralbank nicht unterstützte. Jens Weidmann steht mit seiner Position in der Tradition seines akademischen Lehrers und des als Nachfolger des EZB-Präsidenten Jean-Claude Trichet gehandelten Axel Weber. Der Bundesbank-Präsident hat seine Kritik an Draghis Anleihekäufe u.a. in einem Interview mit dem „Spiegel“ geäußert: Weidmann argumentierte dort, dass die im Vertrag von Maastricht festgeschriebenen Regeln und Auflagen für die europäische Finanz- und Geldpolitik „gedehnt, zum Teil auch missachtet“ worden seien; und da der „politische Konsens“ fehle, den Rahmen durch eine Vertragsrevision zu ändern, habe man sich an den existierenden Beschränkungen des EU-Vertrags zu halten. Weidmann sah zudem die Gefahr, dass die „Notenbank-Finanzierung süchtig machen“ könne „wie eine Droge“.¹¹ Das Selbstverständnis der Bundesbank und ihres Präsidenten kam auch in folgendem Zitat zum Ausdruck: „Wir sind die größte und wichtigste Notenbank im Eurosystem“, sagte Weidmann in einem anderen Kontext, „und wir haben auch einen weitergehenden Anspruch als manch andere Notenbank im Eurosystem“.¹² Da der Bundeskanzlerin Merkel unterstellt wurde, dass sie insgeheim und mit Verweis auf die Unabhängigkeit der EZB die Anleihekäufe unterstützte, wurde Weidmann gewissermaßen auch zum Gegenspieler der Bundesregierung und eines anderen Deutschen, der die Anleihekäufe der EZB ausdrücklich unterstützte bzw. als eine notwendige Übergangslösung ansah: Jörg Asmussen, Mitglied im Direktorium der EZB und ebenfalls ein Schüler von Axel Weber

9 So der Titel des Nachrichtenmagazins „Der Spiegel“ vom 27.08.2012.

10 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Duell der Notenbankker: Der Konflikt über Anleihekäufe der EZB spitzt sich zu. Die Bundesbank will derlei Käufe verhindern. Kann sie den EZB-Präsidenten bremsen?, 02.08.2012, S.3 sowie Der Spiegel Nr. 31/2012: Frankfurt gegen Frankfurt und Wolfgang Münchau: Draghi is devil in Weidmann's euro drama, in: Financial Times, 24.09.2012.

11 Der Spiegel Nr. 35/2012, S. 75-77.

12 Zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung: Duell der Notenbankker: Der Konflikt über Anleihekäufe der EZB spitzt sich zu. Die Bundesbank will derlei Käufe verhindern. Kann sie den EZB-Präsidenten bremsen?, 02.08.2012, S.3.

und bis Ende 2011 Staatssekretär im Bundesfinanzministerium. In den Medien wurde jedoch darüber spekuliert, dass Weidmann und Asmussen eine Form der Arbeitsteilung verfolgten, in der jeder einer Rolle gerecht werde; so vermutete der Brüssel-Korrespondent der Financial Times Deutschland, Peter Ehrlich, dass die sich widersprechenden Positionen der Bundesregierung eigentlich gut ins Konzept passen: „Solange sich der Showdown nur in Interviews und Reden abspielt, kann Merkel von der harten Linie Weidmanns und der etwas flexibleren Asmussens gleichzeitig profitieren.“¹³

„Karlsruhe spricht, Europa zittert“¹⁴

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. September 2012 zum Euro-Rettungsschirm ESM, auf welches sich das obige Zitat bezieht, war das wichtigste Urteil, aber nicht das einzige, welches im In- und Ausland mit Spannung erwartet wurde. In immer kürzeren Abständen war das Karlsruher Gericht in den vergangenen Jahren aufgefordert worden, sich zu einzelnen Maßnahmen der EU und der Umsetzung in nationale Gesetze zu äußern. Da die Euro-Rettungspolitik darauf abzielt, das verloren gegangene Vertrauen in die Krisenstaaten und auch die Eurozone insgesamt an den internationalen Finanzmärkten wiederherzustellen, stand das Gericht unter einem immensen politischen Druck und unter internationaler Beobachtung. Eine besondere Herausforderung für das Bundesverfassungsgericht lag in der dynamischen Entwicklung der Eurokrisenpolitik, wie Martin Nettesheim schreibt. Der Tübinger Europarechtler sieht das Karlsruher Gericht vor ganz neuen Herausforderungen: „Die angegriffenen Maßnahmen bilden einen Teil eines fließenden Prozesses, dessen Richtung zwar inzwischen erkennbar ist, dessen Endpunkt aber bislang (auch politisch) keinesfalls klar ist“. Es sei zwar offenbar, dass die im Vertrag von Maastricht vereinbarte Wirtschafts- und Währungsunion aufgrund der unvollständigen politischen Integration reformbedürftig seien – wie weit diese Reformen und Anpassungen jedoch gehen würden, sei im Moment noch nicht absehbar; das bringe, so Nettesheim, „erhebliche prognostische Unsicherheiten“ mit sich und stellt das Bundesverfassungsgericht vor nicht unerhebliche Probleme: „Die Beurteilung der Folgen, die eintreten würden, wenn nicht ‚gerettet‘ würde, fällt ebenso unsicher aus wie die Prognose, inwieweit die ergriffenen Maßnahmen tatsächlich zur Stabilisierung führen.“¹⁵

Das Bundesverfassungsgericht versuchte diesem Dilemma dadurch zu entkommen, dass es zum einen die eingereichten Klagen streng am Maßstab des Grundgesetzes (eine Vorlage vor dem Europäischen Gerichtshof lehnte Karlsruhe ab) und zum anderen auf der Grundlage der Maßstäbe, die das Gericht in seinem Lissabon-Urteil von 2009 entwickelt hatte, überprüfte.¹⁶ Hinzu kam, dass das Bundesverfassungsgericht in der aufgeheizten Stimmung eine Politik der „Entschleunigung“ verfolgte und sich damit vom Druck der politischen Entscheidungsträger in Berlin und anderswo zu lösen versuchte.¹⁷

13 Financial Times Deutschland, 03.09.2012, S.23.

14 Süddeutsche Zeitung, 11.09.2012, S. 6.

15 Martin Nettesheim: „Euro-Rettung“ und Grundgesetz: Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Umbau der Währungsunion, in: Europarecht, Heft 6/2011, S. 766-767.

16 Vgl. dazu u.a. Christian Calliess/Christopher Schoenfleisch: Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrags, in: Juristen-Zeitung 10/2012, S. 477-487.

17 Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 15.07.2012, S. 29.

Vor dem Urteil im September 2012 stand jedoch ein anderes Urteil. Der am 28. Februar 2012 ergangene Richterspruch setzte sich mit dem sogenannten EFSF-Sondergremium auseinander.¹⁸ Das Karlsruher Gericht kam dort zu dem Ergebnis, dass die im Stabilisierungsmechanismusgesetz (StabMechG) festgeschriebene Übertragung von Entscheidungsrechten des Bundestages auf ein neunköpfiges Sondergremium gegen den Artikel 38 des Grundgesetzes und die dort verankerten Rechte der Abgeordneten verstößt. Dieses Gremium sollte im Rahmen der Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) stellvertretend für den gesamten Bundestag entscheiden. Einzig im Falle von Staatsanleihekäufen auf dem Sekundärmarkt ist eine solche Übertragung nach Ansicht der Karlsruher Richter zulässig.¹⁹ Das StabMechG wurde aufgrund eines Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. September 2011 geändert; in diesem Urteil haben die Richter eine Stärkung der Beteiligungsrechte des Bundestages gefordert und die Zustimmung des deutschen Regierungsvertreters im Vorstand der EFSF von einem entsprechenden Beschluss des Bundestagesplenums abhängig gemacht; dadurch sollte die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“ des Bundestages gewährleistet sein. Dass neun Mitglieder des Haushaltsausschusses, die am 26. Oktober 2011 gewählt wurden, in Fällen, die besonders eilbedürftig und vertraulich zu behandeln sind, stellvertretend für den Haushaltsausschuss bzw. für den Bundestag insgesamt beschließen sollte, sah Karlsruhe als einen Verstoß gegen den Art. 38 GG an; die in Absatz 1, Satz 2 festgeschriebene Gleichheit der Abgeordneten sei dadurch verletzt. Da jedoch das Haushaltsrecht zu den „Grundlagen der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat“ gehörten, müsse der Bundestag, so die Karlsruher Richter, Haushaltsfragen auch im Plenum debattieren und dort beschließen.

Von größerer und auch gesamteuropäischer Bedeutung war das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu ESM- und Fiskalvertrag. Hier ging es nicht „nur“ um die Frage, wie die parlamentarische Kontrolle der Eurokrisenpolitik innerstaatlich sichergestellt ist. Bei dem Urteil vom 12. September 2012 ging es um die Eurokrisenpolitik der EU insgesamt. Hätte das Karlsruher Gericht den Klagen stattgegeben, hätte sich der „Euro-Rettungsschirm“ nicht geöffnet und die Turbulenzen in der Eurozone wären nicht kalkulierbar gewesen. Aufgrund dieser möglichen weitreichenden Folgen des Karlsruher Urteils waren im Vorfeld die unterschiedlichsten Szenarien diskutiert worden.²⁰ Die beim Bundesverfassungsgericht eingereichten Anträge zielten auf den Erlass einer einstweiligen Anordnung, um die Ratifizierung des ESM-Vertrags und des Fiskalpaktes zu verhindern. Bundestag und Bundesrat hatten am 29. Juni 2012 mit den notwendigen Mehrheiten der Änderung von Artikel 136 AEUV, dem Vertrag über den ESM und dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“) durch ein entsprechendes Vertragsgesetz zugestimmt. Die in Karlsruhe umgehend eingegangenen Anträge sollten den Bundespräsidenten daran hindern, die von Bundestag und Bundesrat beschlossenen Gesetze auszufertigen. Damit war die völkerrechtliche Ratifizierung von ESM-Vertrag und Fiskalvertrag zunächst gestoppt.²¹

18 Vgl. zum Folgenden Wissenschaftliche Dienste – Deutscher Bundestag: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum „EFSF-Sondergremium“ des Deutschen Bundestages, Aktueller Begriff Europa, Nr. 02/12 (7.3.2012), Berlin.

19 BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012.

20 Vgl. stellvertretend Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.09.2012, S. 10, Süddeutsche Zeitung, 11.09.2012 und International Herald Tribune, 10.09.2012.

21 Süddeutsche Zeitung, 29.06.2012, S. 2.

Ein besonderes Gewicht hatte dieses Urteil auch deshalb, weil neben bekannten Klägern wie etwa dem CSU-Bundestagsabgeordneten Peter Gauweiler (CSU) und einer Riege von Professoren, welche bereits gegen den Vertrag von Maastricht geklagt hatten, auch der Verein Mehr Demokratie e.V. eine Klage eingereicht hatte, welche von 37.000 Bürgerinnen und Bürgern unterstützt wurde. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Eurorettungsschirm ESM und dem Fiskalpakt in einer summarischen Prüfung – das Urteil im Hauptsacheverfahren steht noch aus – zugestimmt. Diese Zustimmung wurde jedoch an die Einhaltung von Auflagen gekoppelt. Die im ESM-Vertrag für Deutschland festgeschriebenen Zahlungsverpflichtungen in Höhe von ca. 190 Mrd. Euro dürfen, so die Karlsruher Richter, nicht ohne eine Zustimmung des deutschen Vertreters im Gouverneursrat erweitert werden; dies müsse von der Bundesregierung völkerrechtlich zugesichert werden. Zudem dürfen die im ESM-Vertrag vereinbarten Schweigepflichten, die alle für den ESM tätigen Mitarbeiter bindet, nicht dazu führen, dass die umfassenden innerstaatlichen Unterrichtspflichten der Bundesregierung gegenüber Bundestag und Bundesrat ausgehebelt werden.²² In ersten Reaktionen im In- und Ausland waren Erleichterung und Zufriedenheit mit dem Urteil zu vernehmen; die möglicherweise langfristigen Konsequenzen dieses Urteils beschreibt der Göttinger Europarechtler Frank Schorkopf so: Er beobachtet einen „rechtskulturellen Wandel“, der dem traditionellen deutschen Rechtsverständnis entgegensteht. Während in der deutschen Vorstellung die Politik ein Ergebnis der Verfassung sei, weil die konstitutionellen Vorgaben die Richtung der Politik anzeige. In Frankreich und anderswo herrsche jedoch die Meinung vor, dass die Verfassung der Politik untergeordnet und insofern ein „Produkt“ derselben sei: Das Recht gelte hier eher als ein disponibler „Rahmen (...), in dem Politik stattfindet“.²³

„Why everybody loves to hate Merkel“²⁴: Die deutsche Europapolitik in der Kritik

Im Zusammenhang mit den Klagen ging auch eine breite öffentliche Debatte über die Zukunft der parlamentarischen Demokratie in Deutschland und die Notwendigkeit einer Grundgesetzänderung einher; der Präsident des Bundesverfassungsgerichts Andreas Voßkuhle hatte in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung Spekulationen, wann die Grenze des Grundgesetzes erreicht und eine neue Verfassung verabschiedet werden müsse, angestoßen.²⁵ Stellvertretend für diese Diskussion steht ein Kommentar im „Spiegel“: Dirk Kurbjuweit schlägt dort eine Volksabstimmung über die Euro-Politik vor. Die Demokratie in Deutschland verfüge „derzeit über einen ratlosen Souverän und ein überfordertes Parlament, das von einer etwas weniger ratlosen, etwas weniger überforderten Regierung sowie den Finanzmärkten dominiert wird.“ Eine repräsentative Demokratie, so der Kommentar weiter, stoße manchmal an ihre Grenzen, wenn die „ganz großen Fragen“ anstünden, dann schlage die „Stunde des Souveräns“ und diese Stunde sei nun gekommen und stelle die Bürgerinnen und Bürger vor die Wahl: „Ist der Souverän bereit,

22 BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012 und Wissenschaftliche Dienste – Deutscher Bundestag: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu ESM- und Fiskalvertrag, Aktueller Begriff, Nr. 27/12 (18.09.2012), Berlin.

23 Vgl. die Sendung Hintergrund des Deutschlandfunk vom 12.09.2012: „Vorbild oder Sonderweg in Europa? Nach dem ESM-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (Maximilian Steinbeis), <http://www.dradio.de> (Stand: 14.09.2012).

24 Time Magazine, 16.07.2012.

25 Andreas Voßkuhle: Mehr Europa lässt das Grundgesetz kaum zu, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 25.09.2011.

Souveränität nach Europa zu verlagern, damit eine vernünftige Euro-Politik möglich wird?²⁶ Eine andere wichtige Stimme in der öffentlichen Debatte war die von Jürgen Habermas. Der Sozialphilosoph und überzeugte Europäer hat sich – zusammen mit dem Wirtschaftswissenschaftler Peter Bofinger und dem Politikprofessor Julian Nida-Rümelin – ebenfalls in die Diskussion eingebracht. Sie erheben „Einspruch gegen die Fassadendemokratie“ und beklagen, dass die bisherigen Versuche zur Einhegung der Staatsschulden- und Eurokrise kaum zu einer Verbesserung der Lage in den Krisenstaaten geführt hätten: „Diese sich selbst verstärkende Destabilisierung ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass die Krisenbewältigungsstrategien nicht über die Schwelle einer Vertiefung der Europäischen Institutionen hinausgegangen sind. Die Tatsache, dass sich die Krisen in den Jahren kopflos inkrementalistischer Behandlungsversuche nur verschärft hat, macht den Mangel an politischer Gestaltungskraft offensichtlich“. Die von der deutschen Bundesregierung verfolgte Spar- und Austeritätspolitik beruhe, so die Autoren, auf einer falschen Diagnose und verschärfe die Situation in Griechenland und anderswo.²⁷ Ähnlich hart ins Gericht mit der Europapolitik der Bundesregierung geht auch der Soziologe Ulrich Beck. Er sieht in der Euro-Politik Merkels eine sich an Machiavelli orientierende Interessenpolitik, die die Euro-Krise verschärfe. Zu den Eigenheiten dieses „Merkiavellismus“ zählt Beck erstens die Verknüpfung von der Kreditbereitschaft mit der Übernahme „deutscher Stabilitätskultur“; zweitens eine Politik oder „Kunst des gezielten Zögerns“: „Das Zwangsmittel ist nicht der aggressive Einmarsch des deutschen Geldes, sondern im Gegenteil: der Ausmarsch, das Hinauszögern und Verweigern der Kredite“. Drittens verknüpfe Merkel ihre Rolle als führende Europaarchitektin mit einer breiten Unterstützung ihrer Politik in der deutschen Bevölkerung: „Alle Maßnahmen zur Rettung des Euro und der Europäischen Union müssen zunächst einmal den innenpolitischen Eignungstest bestehen: die Frage nämlich, ob sie den Interessen Deutschlands und der Machtposition Merkels förderlich sind“. Und viertes wolle die Bundeskanzlerin, so Ulrich Beck, den „Partnerländern vorschreiben, ja verordnen, was in Deutschland als Zauberformel für Wirtschaft und Politik gilt. Der deutsche Imperativ lautet: Sparen!“²⁸

Diese Kommentare stehen stellvertretend für eine breite Debatte im In- und Ausland²⁹ und für ein in der deutschen Öffentlichkeit weit verbreitetes und von Kommentatoren und Politikern verstärktes Gefühl des Unwohlseins und des Unmuts über eine Eurokrisenpolitik, die mit den milliardenschweren Garantien, für die der europäische Steuerzahler im Zweifelsfalle einzustehen hat, zusammenhängt. Da die Bundesrepublik Deutschland als wirtschaftlich stärkstes Land den – in absoluten Zahlen – größten Anteil an den Garantiesummen des Euro-Rettungsschirms übernehmen müsste, bestimmte diese Diskussion über Wochen und Monate hinweg die Öffentlichkeit; die breite Ablehnung von Eurobonds in Deutschland steht stellvertretend für die Sorgen und Ängste in der deutschen Bevölkerung. Nach Informationen des ZDF-Politbarometer sprachen sich im Mai 2012 insgesamt

26 Dirk Kurbjuweit: Die Stunde des Souveräns: Warum eine Volksabstimmung über die Euro-Politik notwendig ist, in: Der Spiegel Nr. 36/2012, S. 30-31.

27 Peter Bofinger, Jürgen Habermas und Julian Nida-Rümelin: Einspruch gegen die Fassadendemokratie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.08.2012.

28 Ulrich Beck: Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise, Berlin 2012, S. 45-50.

29 Vgl. dazu Almut Möller/Roderick Parkes (Hrsg): Germany as Viewed by Other EU Member States, EPIN Paper, No. 33/ June 2012, Brüssel.

79 Prozent der Befragten gegen Eurobonds aus, nur 14 Prozent dafür und 60% waren gegen einen Verbleib Griechenlands in der Eurozone, nur 31 votierten dafür.³⁰

Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts waren insofern Teil eines öffentlichen Diskurses und ein Beispiel für die in Deutschland zu beobachtende Justizialisierung, die auch in anderen politischen Streitfragen als Strategie verfolgt wird. Auch in internationalen Medien standen die Bundeskanzlerin und andere deutsche Politiker vermehrt in der Kritik für ihren „harten Sparkurs“ und die „Stabilitätsobsession“ sowie das in Deutschland tief verwurzelte ordoliberalen Denken³¹; dies spiegelte sich wider in griechischen Zeitungskommentaren, Transparenten (Nazi-Vergleiche) und Unmutsäußerungen bei Demonstrationen in Griechenland, Portugal und Spanien.³² Um dieser anti-deutschen Stimmung in Griechenland entgegenzuwirken, setzte die Bundesregierung Hans-Joachim Fuchtel, den Parlamentarischen Staatssekretär im Bundesarbeits- und Sozialministerium, als Vermittler ein, der vor Ort ganz konkrete Projekte der deutsch-griechischen Zusammenarbeit ausloten sollte und dabei verloren gegangenes Vertrauen wieder gutmachen konnte; in- und ausländische Medien berichteten ausführlich über „Merkels Geheimwaffe“.³³

Aber auch in den Jahren 2011 und 2012 hielt das „Griechenland-Bashing“ in Teilen der deutschen Medien an; diese Stimmen stehen im Zusammenhang mit den eben erwähnten öffentlichen und publizistischen Angriffen auf deutsche Politiker wie Angela Merkel und Finanzminister Wolfgang Schäuble. Der deutsche Journalist Michalis Pantelouris beschreibt die zu beobachtende Wahrnehmung der Ursachen der „Eurokrise“ in Deutschland so: „Es gibt eine große, übergreifende Erzählung über Griechenland in der Schuldenkrise, und diese Geschichte handelt von faulen, korrupten Griechen, die um ‚unsere‘ Hilfe betteln – und am Ende auch noch undankbar sind“.³⁴ Solche Positionen wurden auch von Vertretern der CSU verbreitet. Der CSU-Generalsekretär Alexander Dobrindt und der bayerische Finanzminister Markus Söder äußerten sich wiederholt sehr skeptisch über den Verbleib Griechenlands in der Eurozone. Damit erschien die Europapolitik der Bundesregierung im In- und Ausland als uneinheitlich und brachte den Außenminister Guido Westerwelle (FDP) dazu, den innerkoalitionären Dissens, welcher auch seinen Parteivorsitzenden und FDP-Wirtschaftsminister Philipp Rösler einschloss, heftig zu kritisieren.³⁵ An diesem Beispiel zeigt sich, dass Europapolitik auch immer innenpolitisch motiviert und gewissermaßen als „two-level game“ (Putnam) zu verstehen ist: Die bayerische Staatsregierung hat 2013 eine Landtagswahl zu bestehen und steht unter dem Druck der Freien Wähler, die unter ihrem Vorsitzenden Aiwanger einen eurokritischen und populistischen Kurs verfolgten und damit offenbar in Teilen der bayerischen Öffentlichkeit Erfolg haben. Dies kann auch erklären, weshalb der bayerische Finanzminister sich für eine Reform der Stimmgewichtung in der EZB eingesetzt hat. Söder plädierte – nach dem Motto „Wer bezahlt, der bestimmt auch!“ – für eine stärkere Gewichtung der „deutschen“ Stimme in den EZB-Gre-

30 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 26.-28.5.2012, S. 7

31 Vgl. dazu Sebastian Dullien/Ulrike Guérot: The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany's Approach to the Euro Crisis, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, Februar 2012, Berlin.

32 Vgl. stellvertretend Süddeutsche Zeitung, 28.11.2011, S. 11.

33 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.07.2012, S. 8.

34 Zitiert nach Eberhard Rondholz: Anmerkungen zum Griechenland-Bild in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 35-37/2012, S. 49.

35 Vgl. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 29.07.2012, S. 5 sowie allgemein Andreas Wimmel: Deutsche Parteien in der Euro-Krise: Das Ende des Konsensprinzips?, in: integration, Heft 1/2012, S. 19-34.

mien. Dass dies den Vorgaben des EU-Vertrags widerspricht und eine Änderung des Vertragstexts keine Mehrheit im Kreis der Euro-Staaten finden dürfte, schien ihn vor dem Hintergrund der öffentlichen Unterstützung dieses Vorschlags nicht zu stören.

Durch den Wechsel im Amt des französischen Präsidenten im Mai 2012 war auch das Ende der sehr engen (und von deutscher Seite dominierten) europapolitische Abstimmung zwischen der deutschen Kanzlerin und dem französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy gekommen; das Modell „Merkozy“ musste durch eine neue, stärker gleichberechtigte Form der Zusammenarbeit ersetzt werden. Merkel hatte Sarkozy im Wahlkampf öffentlich unterstützt und musste nun mit dem Nachfolger, dem Sozialisten François Hollande, eine belastbare Arbeitsgrundlage schaffen. Hollande hatte im Wahlkampf deutlich gemacht, dass er andere europapolitische Ziele verfolgt und die Austeritätspolitik durch Wachstumsimpulse („Wachstumspakt“) ergänzen wolle. Auch die Tatsache, dass Hollande nicht nur auf die Zusammenarbeit mit Merkel setzen werde, sondern das deutsch-französische Tandem durch eine verstärkte Kooperation mit Spanien und Italien ausbalancieren wolle, zeigte der deutschen Regierung, dass Paris ein etwas „schwierigerer“ Partner werden könnte. Auf der anderen Seite verweisen Beobachter zu Recht darauf, dass ein deutsch-französischer „Motor“, in dem beide Seiten ähnlich stark sind, der europäischen Zusammenarbeit besser dienen könne als ein Tandem, in dem die politische Führung nur von einer Seite, in diesem Falle der deutschen, ausgeübt werde.³⁶ Mit gemeinsamen Aktionen und Erklärungen versuchten Merkel und Hollande Zweifel an ihrer europapolitischen Entschlossenheit zu zerstreuen. Ende Juli 2012 erklärten sie, dass Deutschland und Frankreich entschlossen seien, „alles zu tun, um die Eurozone zu schützen“.³⁷

Weiterführende Literatur

Gabriele Abels/Annegret Eppler: Die deutschen Länderparlamente nach Lissabon-Vertrag und -Urteil: Ein Problemaufriss entlang parlamentarischer Funktionen am Beispiel des Landtags von Baden-Württemberg, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2011, Baden-Baden 2011, S. 457-470.

Andreas von Arnald/Ulrich Hufeld (Hrsg.): Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen: IntVG, EUZBBG, EUZBLG, Baden-Baden 2011.

Hans-Jürgen Artl/Wolfgang Storz Drucksache „Bild“ – Eine Marke und ihre Mägde. Die „Bild“-Darstellung der Griechenland- und Eurokrise, Frankfurt am Main 2011.

Ulrich Beck: Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise, Berlin 2012.

Peter Becker: Die deutsche Europapolitik und die Osterweiterung der Europäischen Union, Baden-Baden 2011.

Christian Calliess/Christopher Schoenfleisch: Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrags, in: Juristen-Zeitung 10/2012, S. 477-487.

Sebastian Dullien/Ulrike Guérot: The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany's Approach to the Euro Crisis, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, Februar 2012, Berlin.

Ulrike Guérot/Thomas Klau: After Merkozy: How France and Germany Can Make Europe Work, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, Mai 2012, Berlin.

36 Vgl. dazu Christine Ockrent: Can „Merkozy“ save the day?, in: International Herald Tribune, 09.12.2011 und Ulrike Guérot/Thomas Klau: After Merkozy: How France and Germany Can Make Europe Work, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, Mai 2012, Berlin.

37 Zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.07.2012, S. 11.

- Ulrike Guérot: The euro debate in Germany: Towards political union?, European Council on Foreign Relations, 5.9.2012, Berlin.
- Sven Hölscheidt: Die Verantwortung des Bundestags für die europäische Integration, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 3/2012, S. 105-111.
- Sabine Kropp: Die Ministerialbürokratie als Rollenpartner der Fachpolitiker in den Fraktionen – auf nationaler Ebene und im Mehrebenensystem der EU. Ergebnisse einer Studie über den Deutschen Bundestag, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 10/2010, S. 413-422.
- Almut Möller/Roderick Parkes (Hrsg.): Germany as Viewed by Other EU Member States, EPIN Paper, No. 33/ June 2012, Brüssel.
- Christoph Möllers/Jörn Reinhardt: Verfassungsrechtliche Probleme bei der Umsetzung des Europäischen Fiskalvertrags, in: Juristen-Zeitung 14/2012, S. 693-700.
- Martin Nettesheim: Bundesverfassungsgericht und Staatsschuldenkrise: Parlamentarisierung und Repolitisierung der „Eurorettung“, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2012, Baden-Baden, S. 259-279.
- Martin Nettesheim: „Euro-Rettung“ und Grundgesetz: Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Umbau der Währungsunion, in: Europarecht, Heft 6/2011, S. 765-783.
- Heinrich Pehle: Das Bundesverfassungsgericht: Hüter des Parlamentarismus und der Verfassungsidentität in Zeiten der Eurokrise?, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik 3/2012, S. 285-292.
- Eberhard Rondholz: Anmerkungen zum Griechenland-Bild in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 35-37/2012, S. 49-54.
- Hinrich Schröder: Die Mitwirkung des Bundestags in EU-Angelegenheiten nach dem EUZBBG in der Praxis – ein Kurzkomentar, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2/2012, S. 250-277.
- Stefan Sinner: Der Deutsche Bundestag als zentrales Verfassungsorgan nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2/2012, S. 313-323.
- Roland Sturm/Heinrich Pehle: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Wiesbaden 2012.
- Andreas Wimmel: Deutsche Parteien in der Euro-Krise: Das Ende des Konsensprinzips?, in: integration, Heft 1/2012, S. 19-34.

Dänemark

Njeri Jensen¹

Die in Dänemark geführte Debatte über die Europäische Union gilt häufig als nur begrenzt vorhanden bzw. einseitig geführt. Die jüngsten gesellschaftlichen Veränderungen in ganz Europa haben diese Wahrnehmung allerdings infrage gestellt. Vor allem die Zuspitzung der Eurokrise, die Verhandlungen über den Fiskalpakt und der Streit über das Schengen-Abkommen sowie die kürzlich zu Ende gegangene dänische EU-Präsidentschaft haben die Europapolitik an die Spitze der politischen Tagesordnung gebracht und diese zu einem unumgänglichen Thema in der öffentlichen Debatte werden lassen. Dänemark befand sich in rauen Gewässern: Auf der einen Seite die Ausnahmeregelungen und der Europa-skeptizismus, auf der anderen Seite der Ehrgeiz, während der dänischen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2012 als ehrlicher Makler und Brückenbauer zu agieren – eine schwierige, wenn auch durchaus vertraute Aufgabe für die Dänen.

Nationale Wahlen im September 2011 – die Linke setzt sich durch

Nach einem Jahrzehnt mit einer rechten Regierung – die liberale Partei und die Konservative Volkspartei regierte mit der treuen Unterstützung durch die Dänische Volkspartei – wählten die Dänen im Herbst 2011 eine linke Koalitionsregierung, bestehend aus der Sozialdemokratischen Partei, der Sozialistischen Volkspartei und der sozial-liberalen Partei. Helle Thorning-Schmidt, die Vorsitzende der Sozialdemokraten, wurde erste weibliche Premierministerin von Dänemark. Thorning-Schmidt gilt als bestens vertraut mit dem europäischen Regierungssystem und ihr wird Aufgeschlossenheit gegenüber der europäischen Zusammenarbeit zugesprochen. Entsprechend war zu erwarten, dass die nationale EU-Debatte intensiver geführt und nach geraumer Zeit endlich auch wieder sichtbarer und nuancierter werden würde. Obwohl es mehr braucht, als eine pro-europäische Ministerpräsidentin, um die Europaskepsis in Dänemark zu entschärfen, so ist es doch eine gute Nachricht, dass durch die Eurokrise und die dänische EU-Präsidentschaft „Europa“ in der nationalen Politik wieder präsenter geworden ist.

Der Streit über das Schengen-Abkommen

Eine der ersten Amtshandlungen der neuen Regierung war es, die Wogen des Streits wieder zu glätten, der sich 2011 am Schengen-Abkommen entzündet hatte. Die damalige Regierung hatte eine Vereinbarung über die Wiederaufnahme von Grenzkontrollen an der deutsch-dänischen Grenze durchgesetzt und neue Kontrolleinrichtungen an den wichtigsten Grenzübergängen, verstärkte Zollkontrollen und häufigere Grenzpatrouillen durch Zollbeamte und Polizei angeordnet. Auch wenn das Schengen-Abkommen 2011 innerhalb der EU auf massive Kritik gestoßen war – etwa anlässlich der Auseinandersetzung zwischen Frankreich und Italien über Einwanderer aus Tunesien –, so war es doch das

¹ Übersetzt aus dem Englischen.

maßgebliche Ziel der ehemaligen Regierung, sich mit der Durchsetzung des dänischen Sonderübereinkommens zu den Grenzkontrollen die Unterstützung der Dänischen Volkspartei zu sichern. Allerdings waren die verstärkten Grenzkontrollen höchst umstritten und sorgten für Auseinandersetzungen und Diskussionen über einen nationalen Alleingang der Dänen – sowohl zwischen Dänemark und seinem deutschen Nachbarn als auch mit der EU, wie die Sorge Barrosos über eine mögliche Vertragsverletzung zeigte. Die Entscheidung der Vorgängerregierung, nationale Interessen an erste Stelle zu stellen, erwies sich als kontraproduktiv und offenbarte ein nach innengewandtes Politikverständnis, welches recht symptomatisch für Dänemark ist und wie es sich bereits während der „Cartoon-Krise“ 2005 gezeigt hatte. Die neu gewählte Premierministerin Thorning-Schmidt machte die Durchführung des Abkommens rückgängig und betonte, dass es notwendig sei, die grenzüberschreitende Kriminalität im Rahmen des Schengen-Abkommens zu bekämpfen.

Die dänischen Ausnahmeregelungen: Opt-out oder Opt-in?

Ein weiteres aktuelles Wahlkampfthema bildeten die vier dänischen Ausnahmeregelungen („Opt-outs“), wie sie in der Verteidigungspolitik, bei der Wirtschafts- und Währungsunion, der Unionsbürgerschaft und im Bereich Justiz und Inneres bestehen. Von den neun Parteien, die 2011 antraten, sprachen sich sieben für eine Aufhebung von zweien der drei maßgeblichen Opt-outs aus. Lediglich die Parteien ganz rechts außen (die dänische Volkspartei) und links außen (die Einheitsliste der Rot-Grünen) sprachen sich strikt gegen die Abschaffung aller Ausnahmeregelungen aus. Die übrigen Parteien waren sich einig, das Opt-out in der Verteidigungspolitik aufzuheben und das im Bereich Justiz und Inneres bestehende Opt-out in eine Opt-in-Vereinbarung zu überführen. Dieses ausdrückliche Bekenntnis zu einer stärker pro-europäischen Politik führte dazu, dass die Parlamentswahlen auch zu einer Debatte über das Verhältnis Dänemarks zur EU wurden. Verstärkt wurde dies noch durch die Allgegenwärtigkeit der Eurokrise. Dennoch sprach sich die neue Regierung für ein Referendum über zwei der Ausnahmeregelungen aus, in der Absicht, die Rolle Dänemarks in der EU zu stärken. Allerdings musste sie bereits im Sommer 2012 zurückrudern und einräumen, dass mit einem solchen Referendum nicht in naher Zukunft zu rechnen sein wird – und erst einmal abwartet, aus welcher Richtung der Wind in der Eurokrise blasen wird. Bereits die Vorgängerregierung hatte ein Referendum zu den Ausnahmeregelungen angekündigt, zu dem es dann allerdings nie kam.

Darüber hinaus hat die Konservative Volkspartei ihren Kurs in der Europapolitik geändert. Die Partei verliert an Wählerstimmen und muss, wie viele der anderen politischen Parteien auch, eine Balance zwischen dem alten, konservativen Flügel und einem zeitgemäßen Kurs finden. Seit Herbst 2012 spricht sich die Partei daher nicht länger für eine Aufhebung der Opt-outs aus, sondern hebt auf die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips ab und nimmt eine kritische Haltung gegenüber dem expansiven Charakter der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ein.

Das Nicht-Euro-Land spricht sich für den Fiskalpakt aus

Bevor Dänemark dem „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ zustimmte, tobte mehrere Monate eine leidenschaftlich geführte öffentliche Debatte. Die dänische Verhandlungsposition auf europäischer Ebene lässt sich als Worst-Case-Szenario skizzieren: Dänemark steht zwischen den widerstreitenden Interessen von Großbritannien, seinem engen Verbündeten, wenn es um Vorbehalte

gegenüber dem Euro geht, und Deutschland, seinem Nachbarn und größten Handelspartner. Auf nationaler Ebene wurde die Souveränitätsfrage und die Zukunft des Opt-outs in der Wirtschafts- und Währungsunion diskutiert. Die drei Parlamentsfraktionen, die Rot-Grünen, die Dänische Volkspartei und die Liberale Allianz, haben sich für ein Referendum über den Fiskalpakt stark gemacht, was zu einer Untersuchung des Justizministerium führte. Die Juristen des Ministeriums kamen zu dem eindeutigen Ergebnis, dass ein Beitritt zum Fiskalpakt keinem Souveränitätsverzicht Dänemarks gleichkommt. Darüber hinaus vertrat das Justizministerium die Ansicht, dass ein dänischer Beitritt zum Fiskalpakt sich im Einklang mit der Ausnahmeregelung zum Euro bewegt. Folglich gab es keine verfassungsrechtliche Grundlage für ein Referendum und die Entscheidung lag damit allein beim Parlament. Trotz der öffentlichen Skepsis und der Sorge um den Euro stimmte das dänische Parlament am 31. Mai 2012 mit 80 Ja-Stimmen und 27 Nein-Stimmen für den dänischen Beitritt zum Fiskalpakt. Diese Entscheidung spiegelt den Ehrgeiz der dänischen EU-Präsidentschaft wider, als Nicht-Eurozonenmitglied als „Bridge Over Troubled Water“ zu fungieren.

„United we stand“ – nicht jedoch bei einer europäischen Finanztransaktionssteuer

Trotz des Ehrgeizes ein ehrlicher Makler zu sein, agierte Dänemark hingegen nur sehr verhalten als Mittler zwischen den Mitgliedstaaten beim Vorschlag der Kommission, eine europäische Finanztransaktionssteuer einzuführen. Dänemark bezog recht schnell eindeutig Position und lehnte gemeinsam mit den Regierungen von Großbritannien, Schweden und der Tschechischen Republik den Vorschlag ab. Die Ministerin für Wirtschaft und Inneres, Margrethe Vestager, befürchtete, dass die Tobin-Steuer zu einem Verlust von Arbeitsplätzen in Dänemark führen würde und verwies auf Berechnungen der EU-Kommission, die bei deren Einführung einen Rückgang des BIP in ganz Europa und einen Wegfall von 440.000 Arbeitsplätzen prognostizierten, darunter rund 5.000 Arbeitsplätze in Dänemark. Die Ministerin für Wirtschaft und Inneres wurde kritisiert, den Bericht der Kommission und des ehemaligen Premierministers Poul Nyrup Rasmussen einseitig wiederzugeben, letzterer vertrat die Ansicht, dass Vestager den Bericht falsch interpretiert hatte.² Dennoch hat die dänische Regierung momentan nicht die Absicht, eine europäische Finanztransaktionssteuer zu unterstützen. Sie hat es sich allerdings überzeugend für die Einführung einer globalen Tobin-Steuer ausgesprochen.

Die dänische EU-Ratspräsidentschaft 2012

Im Januar 2012 übernahm Dänemark die EU-Präsidentschaft zum siebten Mal. Anders als bei ihren früheren Präsidentschaften stand diesmal nicht die Erweiterung auf der Tagesordnung, die damals erfolgreich von den Dänen verhandelt wurde. 2012 präsentierte sich durch den institutionellen Wandel der vergangenen Jahre eine Europäische Union der 27 Mitgliedstaaten, mit einem Europäischen Parlament, das an Macht und Einfluss gewonnen hatte, und einem Europäischen Rat sowie dem Europäischen Auswärtigen Dienst, die jeweils von einem ständigen Vorsitzenden geführt wurden. Darüber hinaus fiel die dänische Präsidentschaft in die Zeit der globalen Finanzkrise. Die Dänen hatten den Ehrgeiz, ein ehrlicher Makler zwischen den Fronten zu sein und sich auf den „Maschinenraum“ der

² <http://cphpost.dk/eu/denmark-dithers-tobin-tax>.

EU zu konzentrieren, um eine möglichst reibungsfreie und effiziente Zusammenarbeit sicherzustellen. Entsprechend groß ist die Freude daher, dass der dänische Vorsitz als Präsidentschaft des „Roggenbrots“ und „Tafelwassers“ bezeichnet wurde. Es klingt vielleicht nicht ganz so charmant, wie man es sich erhofft hatte, aber es spiegelt doch sehr gut den pragmatischen Ansatz der Dänen wider. Und es ist die erste EU-Präsidentschaft, sogar eines der ersten wichtigen internationalen Events, das als nachhaltig im Rahmen des internationalen ISO20121-Standards zertifiziert wurde und entsprechend organisiert und umgesetzt wurde.³

Ihre Prioritäten hat die dänische EU-Präsidentschaft anhand von vier Dimensionen formuliert: ein verantwortliches Europa, ein dynamisches Europa, ein grünes Europa und ein sicheres Europa – und dabei den Schwerpunkt auf die Verbesserung und Weiterentwicklung der konkreten Gesetzesvorlagen gelegt, was zu rund 250 konkreten Ergebnissen führte.⁴

- Einige der wichtigsten Errungenschaften in der Dimension des *verantwortlichen Europa* sind die im Rat erzielte Einigung über die Stärkung der Zusammenarbeit beim Euro und die Reform des EU-Regelwerks im Bereich Wirtschaft (das so genannte „Two pack“) sowie, erstmalig nach den neuen Bestimmungen, die Implementierung des Europäischen Semesters. Eine weitere Aufgabe war die Vorbereitung des mehrjährige Finanzrahmen für die Jahre 2014-2020. Die dänische Präsidentschaft legte auf der Sitzung des Europäischen Rates am 28./29. Juni 2012 einen allgemeinen Rahmen für eine Einigung vor, die so genannte „Verhandlungsbox“. Dieser Vorschlag wurde wohlwollend aufgenommen, was für einen Konsens unter den Mitgliedstaaten in Bereiche wie Kohäsion, Forschung, Bildung, Kultur und Verkehr spricht.⁵
- In der Dimension *dynamisches Europa* illustriert der Pakt für Wachstum und Beschäftigung die Bemühungen des Vorsitzes, Wachstum und Beschäftigung in der EU zu fördern. Der Pakt umfasst unter anderem die Reform des Binnenmarkts, ein Europäisches Patentgericht, die Umverteilung von Strukturfonds und eine verbesserte Kreditfähigkeit der Europäischen Investitionsbank. Auch kann die Einigung mit dem Europäischen Parlament über signifikant niedrigere Preise, wie beispielsweise beim Daten-Roaming von rund 2,70 Euro pro MB auf 0,27 Euro im Jahr 2014, als eine Stärkung des digitalen Binnenmarkts gewertet werden.⁶
- Als Dänemark die EU-Präsidentschaft übernahm, wurde die Dimension *grünes Europa* vielerorts angezweifelt, genauso wie die Schwerpunktsetzung auf ein grünes Wachstum in Zeiten der Krise verhalten aufgenommen wurde. Dennoch setzte sich die Präsidentschaft für eine Energieeffizienz-Richtlinie ein, die mit der Einigung mit dem Europäischen Parlament über verringerte Einfuhren von Kohle, Öl und Gas realisiert wurde. So konnten die damit verbundenen Kosten um Milliarden gesenkt und Hunderttausende von Arbeitsplätzen in der EU geschaffen werden. Die Richtlinie wird durch die Verbes-

3 Wammen, Nicolai: „Rugbrød, resultater og postevand – et effektivt dansk EU-formandskab i en svær tid“, in: EU's krise og fornyelse: Et indblik i det danske formandskab for Ministerrådet 2012, EU-Kommission/DIIS (im Erscheinen 2012).

4 Ebd.

5 Europe at work: The results of the Danish Presidency of the Council of the European Union in the first half of 2012, Copenhagen, July 2012, <http://eu2012.dk/en/NewsList/Juni/Uge-26/The-Presidencys-achievements>.

6 Ebd.

serung der Energieeffizienz um mehr als 17 Prozent die Union dem 2020-Ziel wesentlich näher bringen, das bei der Energieeinsparung das 20%-Ziel propagiert. Auch wenn die dänische Präsidentschaft auf noch größere Erfolge in diesem Bereich gehofft hatte, ist es dennoch gelungen, eine Vereinbarung zu erzielen und das grüne Wachstum auf nationaler und europäischer Ebene und zu fördern.

- Auch in der Dimension *sicheres Europa* kann die Präsidentschaft einige Erfolge vorweisen – selbst wenn einige Blessuren nicht ausblieben: Aufgrund des Opt-outs im Bereich Justiz und Inneres ist diese Dimension ein besonders sensibles Thema für die Dänen. Die Präsidentschaft unterstützte die Entwicklung der zweiten Generation des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und brachte eine Einigung mit dem Europäischen Parlament in greifbare Nähe. Diese umfasst sowohl die Asylbedingungen als auch die Bestimmungen, welcher Mitgliedstaat bei der Bearbeitung eines Asylantrags die Verantwortung tragen soll, wie es mit der Dublin-Verordnung vorgesehen ist. Ein Konsens zwischen dem Parlament und dem Rat konnte ebenfalls bei den Rechten der Opfer von Straftaten und bei der Vereinfachung der Abwicklung grenzüberschreitende Erbschaftsfälle erzielt werden. Darüber hinaus hat die Präsidentschaft versucht, einige der weiter zunehmenden Herausforderungen des Schengen-Abkommens zu bewältigen, indem eine Vereinbarung über verbesserte politische Kooperationsmechanismen und neue Instrumente für die Evaluierung und Einführungen von Grenzkontrollen in Ausnahmefällen an den Binnengrenzen getroffen wurde.⁷

Diese Vereinbarung kam allerdings dadurch zustande, dass die Mitgliedstaaten am 7. Juni 2012 den Vorschlag der Europäischen Kommission abgelehnt hatten. Diese hatte vorgesehen, die Evaluierung und Überwachung des Schengen-Raums auf europäischer Ebene durchzuführen, statt wie bisher in einem Peer-to-Peer-Verfahren vorzunehmen, wobei eine Beteiligung des Europäischen Parlaments nicht vorgesehen war. Das Parlament hat sich gegen diese Vereinbarung ausgesprochen und sich mit Wut und Enttäuschung an die dänische Präsidentschaft gewandt.⁸ Der dänische Justizminister, Morten Bødskov, erklärte, dass es die einzig mögliche Lösung war, um eine Einigung herbeizuführen und es sich dabei um eine rein rechtliche Entscheidung handelte. Er betonte, dass auch der Kommissionsvorschlag dem Europäischen Parlament nur einen Beobachterstatus gewährt hatte. Dennoch ertete Justizminister Bødskov eine Woche später, als er im Rechtsausschuss des Europaparlaments seine Bilanz der dänischen EU-Präsidentschaft vortrug, höfliche Kommentare. Nun wird es die Zeit zeigen müssen, wie die Mitgliedstaaten die für das Funktionieren des Schengen-Abkommens notwendigen Voraussetzungen schaffen werden.

Die Erweiterung auf der Agenda der dänischen EU-Ratspräsidentschaft

Am Ende der letzten dänischen EU-Präsidentschaft im Jahr 2002 schloss der ehemalige Premierminister Anders Fogh die Präsidentschaft mit den Worten „Ladies and Gentlemen – wir haben eine Vereinbarung“ ab und rief die historische Erweiterung der EU um 10 neue Länder aus. Dieses Mal war es unmöglich, solch einen krönenden Abschluss zu präsentieren. Stattdessen hat die Präsidentschaft die laufenden Fortschritte des Erweiterungsprozesses unterstützt, der zu den wirtschaftlichen und sozialen Reformen in den

7 Europe at work: The results of the Danish Presidency of the Council of the European Union in the first half of 2012, Copenhagen, July 2012, <http://eu2012.dk/en/NewsList/Juni/Uge-26/The-Presidencys-achievements>.

8 <http://euobserver.com/justice/116703>.

Nachbarländern der EU beigetragen hat. Die Ratifizierung des Beitrittsvertrags durch die Mitgliedstaaten ist auf dem Weg, um Kroatien als offizielles EU-Mitglied am 1. Juli 2013 aufzunehmen. Serbien wurde der Kandidatenstatus gewährt und die Präsidentschaft hat Beitrittsgespräche mit Montenegro aufgenommen. Auch die Verhandlungen mit Island schreiten voran.

Die dänische Präsidentschaft hat zufriedenstellende Arbeit geleistet und kann mit handfesten Ergebnissen aufwarten. Selbst wenn Dänemark nicht den Euro eingeführt hat und in wichtigen Bereiche der europäischen Zusammenarbeit Ausnahmeregelungen bestehen, war Dänemark in der Lage, die interinstitutionellen Verhandlungen zwischen dem Rat, dem ständigen Präsidenten und der Hohen Vertreterin, dem Europäischen Parlament und der Kommission zu lenken. Die letzten Jahre haben die Notwendigkeit für eine noch engere Union offenbart, dennoch bleibt der Europaskeptizismus trotz kleiner Anzeichen hin zu einer pro-europäischeren Politik in Dänemark weit verbreitet, sodass die Regierung zögerlich bleibt. Auch wenn Ministerpräsidentin Thorning-Schmidt eine pro-europäische Politikerin ist, muss sie das dänische Misstrauen gegenüber der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene und die Unsicherheit über die Zukunft des Euro berücksichtigen. Die Frage, ob Dänemark ein Referendum abhalten wird oder nicht, wird auf lange Sicht unbeantwortet bleiben – allerdings wird Dänemark die beiden in den Bereichen Verteidigung sowie Justiz und Inneres bestehenden Ausnahmeregelungen überdenken müssen, will es die Balance halten.

Weiterführende Literatur

Europe at work: The results of the Danish Presidency of the Council of the European Union in the first half of 2012, Copenhagen, July 2012, <http://eu2012.dk/en/NewsList/Juni/Uge-26/The-Presidencys-achievements>.

Wammen, Nicolai: „Rugbrød, resultater og postevand – et effektivt dansk EU-formandskab i en svær tid“, in: EU's krise og fornyelse: Et indblik i det danske formandskab for Ministerrådet 2012, EU-Kommission/DIIS (im Erscheinen 2012).

Estland

Andres Kasekamp¹

Das vergangene Jahr war eines der am wenigsten bewegten in der Geschichte der estnischen Innenpolitik. Die Koalitionsregierung von Ministerpräsident Andrus Ansip – bestehend aus der Reformpartei (ein Mitglied der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa) und der Union von Pro Patria und Res Publica (Europäische Volkspartei) – führte ihren Kurs einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik fort und brachte nur sehr wenige signifikante neue Reformen ein. Ansip ist nun nicht mehr nur der am längsten regierende Ministerpräsident Estlands, sondern, sieht man einmal von Luxemburg ab, der derzeit am längsten amtierende Ministerpräsident in der gesamten EU. Der einzige Wechsel in der Regierung fand statt, nachdem Verteidigungsminister Mart Laar einen Schlaganfall erlitten hatte und ihm im Mai 2012 Urmas Reinsalu folgte. Zuvor war es Reinsalu im Januar 2012 gelungen, Laar als Vorsitzenden der Union der Pro Patria und Res Publica abzulösen.

Das angespannte Verhältnis, das zwischen der Regierung und der größten Oppositionspartei, der Zentrumsparlei, herrscht, bestand fort. Die Zentrumsparlei mit ihrem Vorsitzenden, Edgar Savisaar, der die Hauptstadt Tallinn, in der ein Drittel der Bevölkerung lebt, regiert, war in mehrere Korruptionsfälle verwickelt. Fünf Mitglieder der Zentrumsparlei traten wegen des autoritären Führungsstils Savisaars aus der Fraktion im Parlament aus und gründeten ihre eigene unabhängige Fraktion.

Für Wirbel sorgte im Mai 2012 eine Kontroverse über die Parteienfinanzierung. Der ehemals der Fraktion der Reformpartei angehörige Silber Meikar beschuldigte den früheren Generalsekretär der Reformpartei Kristen Michal, den derzeitigen Justizminister, ihn bedrängt zu haben, Gelder unbekannter Herkunft in die Parteikasse zu spenden. Michal wies die Anschuldigungen zurück und verweigerte den Rücktritt, allerdings waren sowohl die Medien als auch die Öffentlichkeit fest von der Darstellung der Ereignisse Meikars überzeugt. Der Disput kam auf, nachdem die im Parlament vertretenen Parteien Gesetzesvorlagen zur Schaffung von „Worldview Foundations“ eingebracht hatten, die den deutschen politischen Stiftungen nachmodelliert sein sollten. Dies provozierte einen öffentlichen Aufschrei, da es den Anschein machte, als ob die Parteien planen würden, öffentliche Gelder für eigene Zwecke zu verwenden. Die geplante Gesetzgebung musste verschoben werden.

Die politische Kultur in Estland ist eher verhalten: Demonstrationen und Streiks sind selten. Die große Resonanz auf das ACTA-Abkommen und die vehementen Proteste gegen ein solches im Februar 2012 kamen daher überraschend. Diesen folgte nach Jahren auch ein größerer Streik von Lehrern im März 2012, die höhere Gehälter forderten.

Die Regierung, und vor allem Ministerpräsident Ansip werden zunehmend als arrogant und fern der Öffentlichkeit gesehen. „Stagnation“ und „Politisierung“ sind zwei der am häufigsten verwendeten Schlüsselwörter von Kommentatoren, wenn es darum geht, den aktuellen Zustand des öffentlichen Lebens in Estland zu charakterisieren. Dennoch ist die Reformpartei in Meinungsumfragen stets die beliebteste unter den politischen Parteien.

¹ Übersetzt aus dem Englischen.

Wirtschaft

Die Wachstumsrate des BIP gehörte mit 8,3% im Jahr 2011 zu den am rasantesten steigenden in Europa. Gleichzeitig sanken die Arbeitslosenzahlen, auch wenn die Arbeitslosigkeit mit 13% weiterhin hoch blieb. Mit einem geringen Haushaltsdefizit wurde Estland eine der gesündesten Volkswirtschaften der Eurozone, ein positives Beispiel für Haushaltsdisziplin und den Erfolg von Sparmaßnahmen. Die estnische Wirtschaft profitierte von der Wirtschaftskraft ihrer wichtigsten Handelspartner Schweden und Finnland. Die andere Seite der Medaille ist mit 5% im Jahr 2011 eine der höchsten Inflationsraten in der EU – ein Trend, der zweifellos durch die Einführung des Euro beeinflusst wurde. 2012 hat sich das Wirtschaftswachstum erheblich verlangsamt und die Besorgnis über die Anzahl derjenigen Esten wächst, die das Land verlassen, um anderswo besser bezahlte Arbeitsplätze anzunehmen, vor allem im Nachbarland Finnland.

Außenpolitik

Es war eines der ruhigsten Jahre in den Beziehungen Estlands mit Russland – das allein ist schon eine positive Entwicklung. Dies ist teilweise eine Folge der amerikanisch-russischen „Reset“-Politik und der Modernisierungspartnerschaft der EU mit Russland. Insbesondere sind die Exporte nach Russland und die Anzahl der russischen Touristen in Estland gestiegen.

Die NATO-Luftraumüberwachungsmission der baltischen Staaten, die bisher auf Ad-hoc-Basis stattfand, wurde auf dem NATO-Gipfel im Mai 2012 in Chicago als Bündnispolitik bestätigt. Estland ist weiterhin ein großer Verfechter der NATO-Mission in Afghanistan und hat keine Aussagen über einen Rückzug seiner Truppen aus Afghanistan getroffen. Es erfüllte seine Zusage, bis zu 2% seines BIP für Verteidigungsausgaben aufzuwenden, und entspricht somit dem NATO-Standard, und dies obwohl die meisten anderen NATO-Mitgliedstaaten inzwischen unter dieses Ausgabenziel zurückgefallen sind.

Europapolitik

In der EU-Politik unterstützte Estland Initiativen im Bereich Cybersicherheit, Energieversorgungssicherheit, Östliche Partnerschaft, Liberalisierung des Energiemarkts sowie Transparenz, Innovation und Binnenmarkt und blieb ein überzeugter Befürworter der Erweiterung. Die Zusammenarbeit mit den anderen baltischen Staaten und den nördlichen Ländern als regionaler Block innerhalb der EU wurde ausgebaut. Am 24. November 2011 verabschiedete die Regierung Estlands ihre Europapolitik für die Jahre 2011-2015. Flaggschiff-Initiative ist die Schaffung eines europäischen digitalen Binnenmarkts.

Zum ersten Mal seit dem EU-Beitritt entwickelte sich eine ernstzunehmende öffentliche Debatte über Europa in Estland. Initiiert wurde diese von Rechtskanzler Indrek Teder, der eine Verfassungsklage über die Rechtmäßigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) einreichte, da er die ausschließliche Zuständigkeit des estnischen Parlaments in Haushaltsangelegenheiten verletzt sah. Am 12. Juli 2012 urteilte der Oberste Gerichtshof knapp zugunsten der Regierung und machte den Weg frei für die parlamentarische Ratifizierung am 30. August 2012. Um die Opposition zu besänftigen, werden ESM-bezogene Entscheidungen nun dem gesamten Parlament zur Zustimmung vorgelegt, statt diese nur vom parlamentarischen Ausschuss für europäische Angelegenheiten verabschiedet zu lassen.

Als jüngstes Eurozonenmitglied war Estland besonders daran gelegen, als konstruktives und mustergültiges Land zu gelten. Dennoch wuchs der öffentliche Unmut darüber, als ärmstes Land der Eurozone reichere Mitgliedstaaten zu retten, die die Regeln gebrochen haben. Die Tatsache, dass ein griechischer Rentner mehr als das Durchschnittsgehalt eines Esten bezieht, ist ein markantes Beispiel, dass in der Debatte über die Eurokrise vorgebracht wurde.

Finnland

Kaisa Korhonen¹

In Finnland wurde nach langwierigen Regierungsverhandlungen am 22. Juni 2011 eine neue Regierung vereidigt. Vorausgegangen waren Mitte April 2011 Parlamentswahlen, die rückblickend als historisch eingeordnet werden können. Und die neue Regierung hat in ihrem ersten Jahr an der Macht ein denkbar hohes Tempo vorgelegt. Im Mittelpunkt ihrer Amtsführung standen die Turbulenzen in der Eurozone – und zwar in einem Maße, das einige Änderungen bei der Gestaltung und dem Kurs der finnischen Europapolitik offen legte.

Finnland hat als EU-Mitgliedstaat von einem integrationsfreundlichen Land über den „Big Bang“ an Europaskepsis bei den Wahlen im April 2011 hin zu einem zurückhaltenden Ansatz in der Integrationspolitik und insbesondere gegenüber dem Euro gefunden.² Sicher ist, dass die Europapolitik in Finnland nicht mehr länger als Außen-, sondern inzwischen zunehmend als Innenpolitik wahrgenommen wird. Der Grundkonsens, der mindestens das erste Jahrzehnt der finnischen EU-Mitgliedschaft geprägt hatte, wurde abgelöst durch einen eher kurzfristig orientierten Ansatz: Die Wahlen 2011 haben der finnischen Regierung die Notwendigkeit vor Augen geführt, sich nicht zu sehr von der öffentlichen Meinung zu entfernen.

Die Folgen der Wahlen auf den künftigen Kurs der finnischen Europapolitik

Seit ihrem Beitritt im Jahr 1995 war die finnische Europapolitik im Vergleich zu derjenigen einiger anderer EU-Mitgliedstaaten relativ technokratisch und elitär. Der europäische Integrationsprozess wurde von einem sicherheitspolitischen Standpunkt aus betrachtet, und folglich galt die Europapolitik als Außenpolitik – trotz ihrer elementaren wirtschaftlichen Ausrichtung. Aus diesem Grund spielte die Europapolitik auch keine entscheidende Rolle bei Wahlen oder bei der innerstaatlichen Meinungsbildung für die politischen Parteien.

Die finnische politische Kultur ist auf Konsens ausgerichtet, wobei das Wahlsystem durch das Verhältniswahlrecht ein Mehrparteiensystem mit großen Koalitionsregierungen hervorgebracht hat – und in der Folge die Unterschiede zwischen den Mitte-Rechts-Parteien und den Mitte-Links-Parteien insbesondere in der Europapolitik langsam verschwinden. Hinzukommt, dass in Finnland Referenden keine Tradition haben. Auch beim Euro-Beitritt wurden die Finnen nicht direkt befragt, ob sie die Einführung unterstützen. Diese traditionellen Kennzeichen der finnischen Europapolitik wurden in den vergangenen ein bis zwei Jahren herausgefordert. Schließlich machte die Eurokrise schlagartig klar, dass die Europäische Einigung für den Steuerzahler mit erheblichen Kosten verbunden sein kann.

Die Parlamentswahlen vom April 2011 werden als historische Wahlen in Erinnerung bleiben, da die populistische rechtsextreme Partei „Die Finnen“, deren politisches Programm auf Europaskepsis setzt, massiv an Zulauf gewann. So ironisch es auch klingen mag, die Partei der „Finnen“ ist die vielleicht EU-zentristischste Partei in Finnland:

1 Übersetzt aus dem Englischen.

2 Vgl. ausführlich Juha Jokela/Kaisa Korhonen: A Eurosceptic big bang: Finland's EU policy in hindsight of the 2011 elections, Finnish Institute of International Affairs: Briefing Paper 106 (2012), www.fiia.fi/en/publication/264/a_eurosceptic_big_bang/.

Schließlich ist die Europäische Union ein leicht zu attackierendes Ziel, und ihre Unterstützung hatte sich für ihre Befürworter als politisch kostspielig erwiesen.

Erste Anzeichen eines tiefgreifenden Wandels der finnischen Parteienlandschaft zeigten sich mit den Europawahlen 2009 ab. Im Jahr 2011 wurde diese durch den Stimmengewinn der „Finnen“ von 19,1% aller gültigen Stimmen regelrecht erschüttert. Zum Vergleich: Die derzeit größte Partei, die Nationale Koalition, gewann 20,4% der Stimmen. Die „Finnen“ verfügen seitdem, statt wie bisher über 5 Sitze, über insgesamt 39 Abgeordnetensitze und verzeichnen damit einen Sympathiezuwachs von satten 15%. Seitdem gibt es nicht mehr nur drei, sondern vier große Parteien. Der größte Verlierer der Wahl war die Partei des ehemaligen Premierministers, die Zentrumspartei, die 16 Sitze abgeben musste.³

Ein solch tiefgreifender Wandel der bis dahin stabilen Parteienlandschaft konnte nicht ohne Auswirkungen auf die Art und Weise der europapolitischen Entscheidungsprozesse vonstatten gehen. Die öffentliche Debatte in Finnland war aufgrund des traurigen Zustands der europäischen Wirtschaft bereits in dem Jahr vor den Wahlen europaskeptischer geworden – und nach den Wahlen waren sich alle Parteien über den Preis der Missachtung der öffentlichen Meinung bewusst. Die Niederlage der Zentrumspartei machte deutlich, dass die Europapolitik sich direkt auf das Wahlergebnis auswirkte. Die zuvor europaskeptische Partei, die beispielsweise auch gegen den Euro-Beitritt gestimmt hatte, schlug während der Amtszeit ihres Ministerpräsidenten einen integrationsfreundlichen Kurs ein. Das Wahlergebnis 2011 deutet darauf hin, dass sich, als die Europapolitik im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses stand, die Zentrumspartei zu weit von der Gunst ihrer Wähler entfernt hatte.

Symbol einer neuen Politik – das erste finnische „Opt-out“

Die das finnische politische System prägende Konsenskultur wurde durch die Wahlen sogar noch verstärkt: Statt nur einer großen Koalitionsregierung gab es nun eine noch breitere Koalitionsregierung, auch bekannt als „Six Pack“. Lediglich zwei Parteien, die „Finnen Partei“ und die Zentrumspartei, stellten die Opposition. Die Regierungsverhandlungen waren außergewöhnlich und führten, sofern man den Begriff nicht im vertragsrechtlichen Sinn versteht, zu einem erste finnischen „Opt-out“. Die den Premierminister stellende Nationale Sammlungspartei und die den Finanzminister stellenden Sozialdemokraten einigten sich auf eine Politik der Sicherheiten: Finnland würde sich nicht an Krediten beteiligen, die im Rahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) gewährt werden, ohne dass zuerst über Sicherheiten der finnischen Kredite verhandelt wurde.

Folglich hat Finnland beim zweiten griechischen Kreditpaket und beim spanischen Kreditpaket Sicherheiten gefordert und auch erhalten. Versucht man dies analytisch zu fassen, so ließe sich diese Politik als zeitweiliges „Opt-out“ beschreiben. Es ist diese Politik, die in einer solch prekären Zeit die Regierung zusammenhält, und sie lässt sich am besten erklären mit Blick auf die öffentliche Meinung, die die europäische Rettungspolitik nicht unterstützt und diese als unfair und unwirksam betrachtet. Statt eines negativen Referendums, welches in der Regel zur Einführung von Opt-outs führt, haben die Wahlergebnisse 2011 in Finnland deutlich gezeigt, dass Integrationsschritte, die auf die gegenseitige Verantwortung für Schulden und Risiken abzielen, nicht von Erfolg gekrönt sind. Die einzige Partei, die nicht allzu viele Stimmen an die „Finnen“ verloren hatte, war die Partei des derzeitigen Premierministers von der Nationalen Sammlungspartei – diese ist jedoch aufgrund

3 Vgl. Muutosvaalit 2011, www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Selvityksiajaoheita/Selvitystenjaoheidenarkisto/Selvityksiajaoheita2012/1330603175308.

der Stimmenverhältnisse nicht in der Lage, das Land ohne die Unterstützung einer anderen großen Partei zu regieren. Um die Zusammenarbeit für die Mitte-Links-Parteien attraktiv zu gestalten, wurde es nötig, die bisherige Politik der Regierung zu ändern – zumindest in dem Maße, in dem sie in der öffentlichen Meinung in Ungnade gefallen ist.

Und in der Tat ist es den „Finnen“ gelungen, die öffentliche Meinung in ihrem Sinn zu beeinflussen. So haben die übrigen Parteien – mal mehr, mal weniger – ihre Wahlaussagen den neuen Gegebenheiten angepasst, sobald sie einen Verlust von Wählerstimmen an die „Finnen“ befürchteten. Schlussendlich hat das Wahlergebnis nun dazu geführt, dass Finnland sich zu einem kritischeren, zurückhaltenderen und selbstbezogeneren Mitgliedstaat entwickelt hat. Die Sicherheiten bei den Kreditpaketen, die als erstes finnisches „Opt-out“ gewertet werden können, wurden zum Symbol dieser neuen Politik.

Neue Trends bei der Entscheidungsfindung der finnischen Europapolitik

Nicht nur die Ausrichtung der finnischen Europapolitik hat sich geändert, auch die Art und Weise ihres Entstehungsprozesses – insbesondere hinsichtlich Rechenschaftspflicht und Transparenz – hat sich während der beiden letzten Sitzungsperioden des finnischen Parlaments gewandelt. Mindestens drei Aspekte des Wandels lassen sich im ersten Jahr der neuen Regierung zurückverfolgen. Zunächst einmal werden Europa-, und insbesondere Euro-bezogene Themen inzwischen häufiger in den Plenarsitzungen diskutiert, statt die Debatte lediglich im Europa-Ausschuss zu führen. Dies ist natürlich zunächst einmal auch darin begründet, dass immer mehr Themen der Zustimmung des Parlaments bedürfen. Dazu zählen die Reformen im Zusammenhang mit der Errichtung von EFSF (September 2011 und April 2012) und ESM (Juni 2011) sowie die Entschlüsse, Hilfspakete für Portugal (Mai 2011), Griechenland (im Februar 2012) und Spanien (Juli 2012) bereitzustellen. Die Plenardebatten haben sich jedoch auch durch die von der Opposition eingereichten Anfragen intensiviert. Während der Sitzungsperiode des Herbsts 2011 bezog sich jede zweite Anfrage auf die Eurokrise, und während der Sitzungsperiode des Frühjahrs 2012 hatten zwei von fünf Anfragen die Eurokrise zum Gegenstand. Auch wenn sich die Regierung ihrer Politik sicher sein konnte, ist es der Opposition auf diesem Weg gelungen, die öffentliche Aufmerksamkeit auf diese Themen zu lenken, die ansonsten wenig mediale Resonanz gefunden hätten.

Sichtbar wird so eine weitere atypische Entwicklung bei der Verabschiedung der finnischen Europapolitik. Nicht nur die Opposition forderte eine größere politische Rechenschaftspflicht, auch die Medien waren verhältnismäßig aktiv in ihrem Bemühen, die Transparenz der Entscheidungsfindung zu erhöhen. Auch wenn zunächst einmal abzuwarten bleibt, wie grundlegend dieser Wandel tatsächlich sein wird, haben sogar die Mainstream-Medien die vorherrschende diplomatische Geheimhaltung in der Europapolitik infrage gestellt. Für landesweite Schlagzeilen sorgte vor allem der Antrag der größten Tageszeitung, Helsingin Sanomat, im Februar 2012 auf Zugang zu Dokumenten, die im Zusammenhang mit den griechisch-finnischen Sicherheiten verabschiedet wurden. Die Zeitung hat sich dabei auf das Gesetz über die Transparenz staatlichen Handelns berufen, wurde vom Finanzministerium im März 2012 jedoch zunächst abgewiesen. Wenige Monate später räumte das Finanzministerium allerdings ein Fehlverhalten im Ablauf ein. Wegen der unzureichenden Begründung der Ablehnung wurden einige Teile der klassifizierten Dokumente schließlich für die Öffentlichkeit freigegeben.⁴

4 Finanzministerium, Asiakirjapyyntöä koskevan päätöksen korjaaminen, 27.04.2012, VM/410/07.01.01.00/2012.

Ein weiteres Beispiel für den Wandel der Entscheidungsfindung der finnischen Europapolitik betrifft den Wahrheitsgehalt bzw. die Einseitigkeit von Informationen. Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang zwei Gegebenheiten. Der erste Fall betrifft das Vorhaben der Regierung, die EFSF-Vereinbarung zu ändern, welches vom finnischen Parlament im September 2011 genehmigt wurde. Nach der Zustimmung stellte sich das Vorhaben dann allerdings als unpräzise hinsichtlich der Zinsen, Ausgaben und zusätzlichen Sicherheiten der finnischen EFSF-Finanzierung heraus. Der Verfassungsausschuss forderte Aufklärung und die Regierung legte im Februar einen neuen Gesetzesvorschlag vor, der im April 2012 vom Parlament genehmigt wurde.

Ein ähnlicher Fall ereignete sich im Juni 2012, als auch in Finnland die Ergebnisse des Juni-Gipfels der europäischen Staats- und Regierungschefs diskutiert wurden. Zunächst blieb unklar, welche Entscheidungen denn nun tatsächlich getroffen worden waren: Die Medien berichteten über die unterschiedlichen Darstellungen der Ergebnisse von mehreren europäischen Regierungschefs, die jeweils auch ihre Deutung über die weiteren Schritte darlegten. In Finnland galt das Hauptaugenmerk der Frage, wie flexibel der Einsatz der EFSF/ESM-Mittel gehandhabt werden kann und unter welchen Bedingungen diese Flexibilität greifen wird. Beispielsweise war es das landläufige Verständnis des finnischen Parlaments gewesen, dass der ESM im Verhältnis zu anderen Gläubigern stets einen übergeordneten Status hat und gleich hinter dem Internationalen Währungsfonds rangiert – die Vereinbarung zur Rekapitalisierung der spanischen Banken ließ jedoch in eine andere Richtung schließen. Es hat den Anschein, als ob der Gläubigerstatus des ESM von Fall zu Fall unterschiedlich gestaltet wird, je nach der jeweiligen Vertragsinterpretation. So wie es aussieht, ist Finnland auch in diesem Fall erneut Zeuge einer einseitigen Informationspolitik geworden.

Schlussfolgerungen

Die Debatte über den ESM wird fortgesetzt werden, im finnischen Fall betrifft dies (im Vergleich zur deutschen Verfassungsdiskussion) immerhin nur eine Formsache, wenn auch sicherlich eine entscheidende. Wichtiger wird sein, in welche Richtung sich die finnische Europapolitik entwickeln wird und ob weitere „Opt-outs“ in greifbare Nähe rücken werden – gleichzeitig wird für das politische Alltagsgeschäft entscheidend sein, wie künftig Rechtsetzung und Entscheidungsverfahren gestaltet werden.

Aktuell ist die finnische Regierung um Ausgleich zwischen zwei Fronten bemüht – auf der einen Seite die Öffentlichkeit, auf der anderen Seite die Staats- und Regierungschefs der Eurozone. Die öffentliche Meinung ist gegen weitere Kredite, gleichzeitig sind die EFSF-Sicherheiten die einzige Sonderbehandlung, die das Land erbeten hat. Sobald diese informelle Ausnahmeregelung ausläuft, wird die Regierung entsprechend neue Anreize schaffen müssen, um die Öffentlichkeit zu besänftigen.

Hinzukommt, dass es zunehmend als notwendig erachtet wird, Entscheidungen möglichst rasch zu treffen, mitunter sogar ohne die Möglichkeit diese ausreichend zu prüfen und zu debattieren. Die politisch-rechtlichen Entscheidungsverfahren der finnischen Europapolitik stoßen entsprechend an die Grenzen des Machbaren. Dies kann künftig dazu führen, dass strengere Verfahren eingeführt werden. Im Falle der Befugnisübertragung an die EU sieht das vereinfachte Verfassungsänderungsverfahren (nach 95 §) die Ratifizierung mit mindestens zwei Dritteln der Stimmen vor. Es ist bemerkenswert, dass der ESM-Vertrag nur knapp der Notwendigkeit einer Ratifizierung durch das Parlament entgangen ist – dies lag darin begründet, dass den finnischen Verhandlungsführern aufgrund der Mehrheitsentscheidung weitreichende Befugnisse zugestanden worden waren.

Frankreich¹

Joachim Schild

Die französische Europapolitik stand ganz im Zeichen der Doppelwahlen – Präsidentschaft und Parlament – sowie der anhaltenden Bemühungen um eine Eindämmung der Verschuldungs- und Bankenkrise innerhalb der Eurozone. Nach dem klaren Wahlsieg François Hollandes mit 51,6 Prozent der Stimmen im zweiten Wahlgang der Präsidentschaftswahl am 6. Mai 2012, dank einer eigenständigen sozialistischen Mehrheit in der Nationalversammlung und einer linken Mehrheit im Senat seit den Teilwahlen im September 2011 erscheinen wichtige innenpolitische Voraussetzungen für eine aktive französische Europapolitik erfüllt. Allerdings hat der neue Staatspräsident genau wie der alte mit sich verschlechternden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, einem wirtschaftlichen Nullwachstum und hohem haushaltspolitischen Konsolidierungsbedarf zu kämpfen.

Präsidentschafts- und Parlamentswahlen

Die Wahlkämpfe zu den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im April, Mai und Juni 2012 spielten sich vor dem Hintergrund einer gewachsenen Europaskepsis in der Wählerschaft ab. Eurobarometer-Umfragen vermitteln seit rund 10 Jahren das Bild einer im Vergleich aller Mitgliedstaaten unterdurchschnittlichen Unterstützung der EU. Eine im Wahlkampfkontext durchgeführte nationale Umfrage ließ Tendenzen des Rückzugs auf den Nationalstaat erkennen. Befragt, welches die beste Lösung sei, um die großen Zukunftsproblemen zu bewältigen, wählten in einer IPSOS-Umfrage vom März 2012 56 Prozent der Befragten die Antwortoption „die Machtbefugnisse des Staates zu verstärken, selbst wenn dies diejenigen Europas begrenzt“. Die Alternative, „die Machtbefugnisse Europas zu stärken, selbst wenn diese diejenigen des Staates beschränkt“ würden, erschien nur 38 Prozent als attraktiv.²

Der Stellenwert von Eurothemen ist im Vergleich zur Präsidentschaftswahl 2007 gewiss gewachsen, insbesondere in der euroskeptischen Wahlkampfkommunikation von Kandidaten des rechten und linken politischen Randes. Eine breite und grundsätzliche europapolitische Debatte, die der Größe der europapolitischen Herausforderungen angemessen gewesen wäre, fand jedoch kaum statt. Auch die Wege einer nachhaltigen nationalen Haushaltskonsolidierung und Rezepte zur Steigerung der stark erodierten französischen Wettbewerbsfähigkeit hätten eine stärkere Beachtung im Wahlkampf verdient.

Im Ergebnis des ersten Wahlgangs der Präsidentschaftswahlen stimmte ein Drittel der Wähler für euroskeptische Kandidaten des rechten und linken Randes. So erhielt die Vorsitzende des rechtspopulistischen Front National, Marine Le Pen, 17,9 Prozent, der Souveränist und abtrünnige Gaullist Nicolas Dupont-Aignan kam auf 1,8 Prozent. Auf der Linken erreichte der euroskeptische abtrünnige Sozialist und Kandidat der „Linksfront“ Jean-Luc

1 Die Arbeit des Autors zu Fragen der Gouvernanz der Eurozone wird von der Europäischen Kommission im Rahmen einer Jean-Monnet-Aktion aus Mitteln des Programms für Lebenslanges Lernen (LLP) unterstützt. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung trägt allein der Verfasser; die Kommission haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.

2 Vgl. Le Monde: „56 % des Français souhaitent renforcer les pouvoirs nationaux face à Bruxelles“, 10.3.2012.

Mélenchon 11,1 Prozent der Stimmen. Er lehnt den Fiskalpakt entschieden ab und fordert ein Referendum zu seiner Ratifizierung.³ Die beiden trotzkristischen Kandidaten Philippe Poutou sowie Nathalie Arthaud konnten zusammengerechnet 1,7 Prozent auf sich vereinigen. Auch wenn die Motive zur Wahl dieser Kandidaten nicht in erster Linie in der Unterstützung ihrer euroskeptischen Positionen zu suchen sind, so musste der alte und muss der neue französische Staatspräsident mit starken Vorbehalten der Wähler des linken und rechten Randes gegen eine jahrelange Haushaltskonsolidierungspolitik und gegen weitere Übertragungen von Hoheitsrechten an die europäische Ebene im Zuge der Bewältigung der Eurozonene Krise rechnen.

Im Wahlkampf versuchte Staatspräsident Nicolas Sarkozy, euroskeptische Stimmungen zu bedienen, indem er verunsicherten Wählern mit populistischen und protektionistischen Forderungen politische Angebote machte. So drohte er mit einem zeitweiligen Schengen-Austritt, da das Abkommen in seiner jetzigen Form keinen hinreichenden Schutz gegen illegale Einwanderung biete, und nahm positiv Bezug auf de Gaulle's Politik des leeren Stuhls von 1965/66. Sarkozy und die Präsidentenpartei UMP machten sich wiederholt für das Prinzip der Reziprozität in der Außenhandelspolitik stark und befürworteten bei dessen Nichtbeachtung eine Einschränkung des Zugangs von Unternehmen aus Drittstaaten zu öffentlichen Aufträgen in Frankreich.⁴

Der sozialistische Präsidentschaftsbewerber François Hollande machte die Neuverhandlung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“) zugunsten einer Wachstumskomponente zu seiner europapolitischen Kernforderung. Diese war eingebettet in ein europapolitisches Programm, das eine Verstärkung des europäischen Budgetföderalismus vorsah, etwa durch die Einführung einer Europasteuer in Form einer europäischen Finanzmarkttransaktionssteuer.⁵

Schuldenkrise und Gouvernanz der Eurozone

Die Dynamik der europäischen Staatsschulden- und Bankenkrise bildete den Hintergrund der Doppelwahlen und stand im Zentrum der Europapolitik des alten wie des neuen Präsidenten. In vielerlei Hinsicht herrscht dabei eine durchaus große Übereinstimmung zwischen beiden, sowohl in der Perzeption der Krise als auch im Hinblick auf die präferierten Instrumente, mit denen sie bekämpft werden soll.

Sarkozy und Hollande eint die Wahrnehmung, dass Deutschland als Schlüsselstaat zur Bewältigung dieser Doppelkrise bislang immer zu spät und zu wenig entschlossen reagiert habe. Das mit dieser Krise verbundene systemische Risiko für die Stabilität des internationalen Finanzsystems wird in Frankreich deutlich höher eingeschätzt als in Deutschland. Entsprechend legten sowohl Sarkozy als auch sein Nachfolger Hollande starkes Gewicht auf die Entwicklung und den Einsatz kurzfristig wirksamer Instrumente zur Eindämmung spekulativer Attacken gegen einzelne Mitglieder der Währungsunion. Sehr viel weniger betonten beide Staatspräsidenten die strukturellen Ursachen mangelnder Wettbewerbsfähigkeit und chronischer Haushaltsdefizite in den „Programmländern“, aber auch in Italien, Spanien und in Frankreich selbst.

Präsident Sarkozy hatte 2011 eine durchaus glaubwürdige Politik der Defizitreduktion betrieben. Frankreich müsse „bei der Konsolidierung seiner öffentlichen Finanzen und sei-

3 Vgl. Le Monde: Jean-Luc Mélenchon s'attaque aux nouveaux traités européens, 10.2.2012.

4 Vgl. das Interview von Staatspräsident Sarkozy in Le Monde: 'Le sommet de Bruxelles crée les conditions du rebond et de la sortie de crise', 13.12.2011.

5 Vgl. den Namensartikel von François Hollande in Le Monde: Une autre voie pour l'Europe, 17.12.2011.

ner Wirtschaft mit gutem Beispiel vorangehen“, so Präsident Sarkozy in einem Brief an alle Abgeordnete und Senatoren.⁶

Die Rentenreform von 2010 und die Haushaltskonsolidierungspolitik dienten dem Ziel, eine Herabstufung Frankreichs durch internationale Ratingagenturen zu vermeiden. Die Einsicht wuchs, dass nicht nur die ökonomischen, sondern auch die politischen Kosten einer Fortsetzung der Verschuldungspolitik hoch wären. Dies gilt insbesondere im Verhältnis zur Bundesrepublik, die mit der Einführung einer „Schuldenbremse“ im Grundgesetz im Jahr 2009 eine Wende hin zur Konsolidierungspolitik vollzogen hatte und ihre europäischen Partner damit unter haushaltspolitischen Anpassungsdruck setzte. Eine fortgesetzte Defizitpolitik droht den politischen Einfluss Frankreich auf der europäischen Bühne zu unterminieren.

Trotz erkennbarer Anstrengungen zur Defizitreduzierung entzog die Ratingagentur Standard & Poor's Frankreich am 13. Januar 2012 sein AAA-Top-Rating – eine Premiere seit der Einführung von Länderratings. Die französische Position auf internationalen Finanzmärkten wird damit verwundbarer, umso mehr als französische Staatsschuldtitel sich überwiegend in der Hand ausländischer Gläubiger befinden und eher kurze Laufzeiten besitzen. Frankreich befindet sich damit nicht mehr in der Ländergruppe der Eurozonenstaaten mit der besten Bonität (Deutschland, Niederlande, Finnland und Luxemburg). Diese Herabstufung schwächt den politischen Einfluss Frankreichs im Rahmen des europäischen Krisenmanagements und verschärft die Asymmetrie im Verhältnis zu Deutschland.

Nichtsdestotrotz ist es Nicolas Sarkozy vor dem Hintergrund der sich zur Jahresmitte 2011 zuspitzenden Situation in Italien und Spanien gelungen, französische Präferenzen erfolgreich in das Management der Eurozonenkrise einzubringen. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Stärkung der Finanzkraft der Kriseninterventionsinstrumente als auch hinsichtlich der Gouvernanzstrukturen in der Eurozone. Dabei stützte er sich auf deutsch-französische Kompromissbildungsprozesse auf höchster Ebene.⁷

Nicht zuletzt auf französisches Drängen weiteten die EU-Staats- und Regierungschefs das Einsatzspektrum der europäischen Rettungsfonds aus und stärkten ihre „Feuerkraft“, etwa durch höhere Garantiesummen und die im Herbst 2011 beschlossene Möglichkeit der „Hebelung“ von Krediten aus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) bis auf ein Volumen von 1000 Mrd. Euro. Auch das von Sarkozy betriebene vorzeitige Inkrafttreten des Vertrages über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) fand Unterstützung im Kreise der Eurozonenstaaten, so dass dieser zeitweise parallel zum EFSF genutzt werden kann, der im Juni 2013 ausläuft.

In einem Kernstreitpunkt hinsichtlich des Umgangs mit der Staatsschuldenkrise konnte Frankreich seine Position gegen die Bundesregierung durchsetzen, nämlich im Hinblick auf die Beteiligung des Privatsektors an Umschuldungen. Angela Merkel hatte auf dem informellen deutsch-französischen Gipfeltreffen von Deauville im Oktober 2010 noch auf der Möglichkeit der Beteiligung privater Gläubiger an Umschuldungen und Schuldenschnitten zugunsten insolventer Staaten bestanden. Dies hatte die Nervosität der Märkte und die von privaten Investoren verlangten Risikoprämien für Staatsanleihen einzelner Eurozonenmitglieder deutlich erhöht und die Situation destabilisiert. Im Herbst 2011 konnte Frankreich – im Schulterschluss mit der EZB und ihrem Präsidenten – erreichen,

6 Die deutsche Fassung dieses Briefes ist von der Französischen Botschaft in Berlin dokumentiert unter: <http://www.ambafrance-de.org/Staatspraesident-Sarkozy-an>.

7 Vgl. hierzu: Jean-François Jamet, Franck Lirzin, Joachim Schild und Daniela Schwarzer: Deutsch-französische Entscheidungsprozesse im Rahmen des Managements der Schuldenkrise. In: Claire Demesmay und Julien Thorel (Hrsg.): Deutsch-französische Entscheidungswege und Kommunikationskanäle, Nomos 2013 (i. Vb.).

dass der Schuldenschnitt mit privatem Forderungsverzicht gegenüber Griechenland innerhalb der Eurozone als einmaliger Sonderfall behandelt wird. Im Hinblick auf Griechenland war es ein zentrales Ziel französischer Politik, einen Zahlungsausfall des Landes und die damit verbundenen Ansteckungseffekte zu verhindern, weswegen Präsident und Regierung mit Erfolg auf einer „freiwilligen“ Beteiligung des Privatsektors insistierten.

Erhebliche „Geländegewinne“ konnte Frankreich im Hinblick auf die Gouvernanz-Strukturen der Eurozone erzielen. Anlässlich ihres informellen bilateralen Treffens am 16. August 2011 in Paris regten Merkel und Sarkozy halbjährliche Gipfeltreffen im Eurozonenformat an und schlugen Herman Van Rompuy als Vorsitzenden dieser Zusammenkünfte vor. Diese von Frankreich betriebene bedeutende Reform der wirtschaftspolitischen *governance* der Eurozone konnte mit Unterstützung Deutschlands auf europäischer Ebene durchgesetzt werden. Der Eurogipfel vom 26. Oktober 2011 kam überein, mindestens zwei Euro-Gipfeltreffen pro Jahr einzuberufen, und ein weiterer Eurogipfel ernannte am 2. März 2012 Van Rompuy zum Präsidenten dieser Gipfeltreffen.⁸ Diese Beschlüsse liegen voll auf der Linie langfristiger französischer Präferenzen für eine „authentische Gouvernanz der Eurozone“ (Sarkozy) auf Ebene der Staats- und Regierungschefs im Kreise der 17 Mitglieder.⁹ Dies gilt zum einen für das Format der EU-17 unter Ausschluss der Mitgliedstaaten, die an ihrer nationalen Währung festhalten; zum anderen gilt dies für den Anspruch einer politischen Gestaltung der Eurozone durch Beschlussfassung auf der Ebene der höchsten politischen Verantwortlichen.

Die französische Konzeption einer Wirtschaftsregierung in der Eurozone steht dem von Angela Merkel verfochtenen regelbasierten Ansatz diametral gegenüber. So wie Sarkozy in der Frage einer europäischen Wirtschaftsregierung Zugeständnisse von Kanzlerin Merkel erhielt, musste er selbst im Rahmen deutsch-französischer Konsultations- und Kompromissbildungsprozesse im Vorfeld wichtiger europäischer Krisengipfel Konzessionen an die deutsche Position machen.

Dies gilt in erster Linie im Hinblick auf die Verschärfung fiskalpolitischer Regeln. Frankreich und Deutschland schlugen hierzu auf deutsches Betreiben hin gemeinsam am 5. Dezember 2011 eine Änderung des Vertrags von Lissabon vor. Aufgrund der Widerstände vor allem aus Großbritannien gegen eine Vertragsänderung mündete diese Initiative dann in den intergouvernementalen „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“. Dessen Kernelement bildet der in Titel III festgeschriebene „fiskalpolitische Pakt“. Er verpflichtet die Unterzeichnerstaaten auf eine Regel des ausgeglichenen Haushalts („Schuldenbremse“ oder „goldene Regel“) und definiert einen automatischen Mechanismus zur Einleitung von Korrekturmaßnahmen, wenn die Europäische Kommission ein übermäßiges Defizit im betreffenden Mitgliedstaat festgestellt hat. Diese Korrekturmaßnahmen auf Basis von Kommissionsempfehlungen und -vorschlägen kann der betroffene Mitgliedstaat nach Inkrafttreten des intergouvernementalen Vertragswerks nur mit einer qualifizierten Ratsmehrheit verhindern (Art. 7).

Die Verankerung einer „goldenen Regel“ in der französischen Verfassung hatte Staatspräsident schon vor der Unterzeichnung des Fiskalpaktes auf die politische Agenda gesetzt, und die Nationalversammlung verabschiedete ein entsprechendes Gesetz am 13. Juli 2011.¹⁰ Aufgrund der angekündigten Ablehnung seitens der Sozialisten war ein Erreichen der

8 Vgl. die Eurogipfel-Erklärungen vom 26. Oktober 2011 und vom 2. März 2012, dokumentiert unter: www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions?lang=de.

9 Vgl. das Interview Nicolas Sarkozys in *Le Monde*: 'Le sommet de Bruxelles crée les conditions du rebond et de la sortie de crise', 13.12.2011.

erforderlichen Dreifünftelmehrheit im Kongress (gebildet aus Abgeordneten der Nationalversammlung und Mitgliedern des Senats zur Verabschiedung von Verfassungsänderungen) von vorneherein aussichtslos. Daher verzichtete Sarkozy auf dessen Einberufung.

Frankreich konnte den Umfang der Souveränitätsübertragung auf die europäische Ebene im Rahmen des Fiskalpaktes begrenzen. Die ursprünglichen Pläne der Bundesregierung hatten eine Überwachung der Anwendung der „goldenen Regel“ zum ausgeglichenen Haushalt durch den Gerichtshof der Europäischen Union vorgesehen. Diese empfindliche Einschränkung der haushaltspolitischen Souveränität der Mitgliedstaaten lehnte Sarkozy strikt ab, liefe sie doch auf eine „Regierung durch Richter“ („gouvernement des juges“) hinaus. So beschränkt sich die Rolle und Anrufbarkeit des Gerichtshofs (EuGH) auf die korrekte Umsetzung der „goldenen Regel“ in nationales Recht, nicht jedoch auf deren korrekte Anwendung in der Praxis der Haushaltsgesetzgebung und des Haushaltsvollzugs.

Als nicht durchsetzbar erwies sich eine französische Kernforderung zur Krisenbewältigung, nämlich die EZB zum Gläubiger der letzten Instanz zu transformieren, die mit dem (angekündigten) Einsatz ihrer unbegrenzten Liquidität Spekulationsdynamiken brechen und die Risikoprämien für Staatsanleihen einzelner Eurozonenmitglieder deutlich senken könnte. In diese Richtung zielte neben der inzwischen erfüllten französischen Forderung nach der Möglichkeit verstärkter EZB-Ankäufe von Staatsschuldtiteln auf Sekundärmärkten vor allem die Idee, der EFSF eine Banklizenz zu verleihen. Eine solche hätte ihr praktisch unbegrenzte Refinanzierungsmöglichkeiten bei der EZB verschafft. Der französische Präsident scheiterte mit seiner Forderung am vereinten Widerstand der EZB und der Bundesregierung. Ihre Erfüllung hätte zu einer Monetisierung von Staatschulden durch die EZB geführt – und damit zu einem glatten Vertragsbruch mit unabsehbaren politischen wie ökonomischen Langfristfolgen.

Europapolitische Neuorientierung unter François Hollande?

Inwieweit lässt der Präsidenten- und Regierungswechsel an der Seine neue Akzente in der französischen Europapolitik erwarten? Sowohl der Wahlkampf als auch die ersten Wochen im Amt weisen darauf hin, dass die wichtigsten Veränderungen weniger in der Substanz der von Frankreich formulierten politischen Präferenzen als vielmehr in der Wahl der politischen Strategie zur Durchsetzung französischer Ziele zu suchen sind. Dies gilt insbesondere für die Bedeutung, die Hollande dem deutsch-französischen Bilateralismus beimisst.

Auf dem Schlüsselfeld der Europapolitik, dem Umgang mit der Staatschulden- und Bankenkrise, herrscht ein hohes Ausmaß an Kontinuität. François Hollande dringt genau wie sein Vorgänger auf eine entschlossene Bekämpfung von spekulativen Dynamiken mittels der Bereitstellung umfangreicher Liquidität für Krisenstaaten, entweder über den EFSF bzw. den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), oder über entschlossene Interventionen der EZB, die auf ihre theoretisch unbegrenzte „Feuerkraft“ der Geldschöpfung zurückgreifen kann, um Spekulanten abzuschrecken. Seine Wahlkampforderung nach Änderung der EZB-Satzung, um ihr eine Rolle als „lender of last resort“ zuschreiben zu können,¹¹ hat er nach der Wahl nicht aktiv eingebracht. Diese wäre fraglos auf entschiedene Ablehnung (nicht nur) durch die Bundesregierung gestoßen und hätte die deutsch-französischen Beziehungen belastet. Die Idee, dem ESM eine Banklizenz zu verleihen, um

10 Vgl. Le Figaro: Règle d'or: projet de loi adopté, 13 Juli 2011, <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2011/07/13/97002-20110713FILWWW00338-regle-d-or-projet-de-loi-adopte.php>.

11 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Hollande kritisiert Fiskalpakt, 19.3.2012.

ihr einen Rückgriff auf EZB-Liquidität zu ermöglichen, unterstützt er jedoch weiterhin. Auch machte er sich für eine Nutzung des EFSF-Hilfsfonds zur direkten Bankenrekapitalisierung stark und befürwortete ein europäisches Bankeinlagensicherungssystem.¹²

In zwei wichtigen Punkten – Eurobonds und Fiskalpakt – unterscheidet er sich jedoch von seinem Vorgänger – und von der bundesdeutschen Position. Hollande verfolgt die Idee von Eurobonds, eine gemeinsame Ausgabe von Staatsschuldtiteln in der Eurozone und damit eine gemeinsame Haftung für Ausfallrisiken, die Sarkozy weder öffentlich noch in internen Gesprächen mit der Bundesregierung aktiv propagierte.¹³ „Die deutsche Haltung ist es, optimistisch betrachtet, Eurobonds als Zielperspektive zu sehen, während sie für uns ein Ausgangspunkt sind“, so der neugewählte Staatspräsident.¹⁴ In einer außenpolitischen Grundsatzrede vor der Botschafterkonferenz brachte er sogar eine Vergemeinschaftung von Altschulden ins Spiel, also nicht nur die Ausgabe neuer Schuldtiteln in Form von Eurobonds.¹⁵ Schnell musste er jedoch einsehen, dass dieses Ziel angesichts der Grundsatzbedenken auf deutscher Seite allenfalls mittelfristig erreichbar sein könnte, wenn überhaupt.

Der Umgang mit dem Fiskalpakt bildet den zweiten wichtigen Punkt, in dem sich Hollande von seinem Vorgänger unterscheidet. Im Wahlkampf legte er sich darauf fest, den „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ neu zu verhandeln („renégocier“).¹⁶ Dies war in Berlin auf entschiedenen Widerstand gestoßen, wo man auf das „Pacta-sunt-servanda“-Prinzip europäischer Politik verwies. Kanzlerin Merkel stellte klar, dass eine Neuverhandlung des gerade erst abgeschlossenen und von Frankreich unterzeichneten Vertrags nicht in Frage käme, würde eine solche Arbeitsmethode doch erzielte europäische Übereinkünfte systematisch den Wechselfällen nationaler Wahlen und Regierungsbildungen unterwerfen.¹⁷

Hollande gelang es jedoch auf seinem ersten Europäischen Rat vom 28./29. Juni 2012, die Ergänzung des Fiskalpakts durch einen europäischen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“ durchzusetzen, ohne jedoch den Vertrag über ersteren aufzuschneiden. Die im Wachstumspakt gebündelten Maßnahmen wie etwa eine Pilotphase für europäische „Projektbonds“, die Nutzung nicht ausgeschöpfter Strukturfondsgelder und eine Kapitalerhöhung der Europäischen Investitionsbank dürften kaum mehr als recht überschaubare Nachfrage- und Wachstumsimpulse zur Folge haben. Ein Paradigmenwechsel im Management der Eurozonenkrise ist damit keineswegs verbunden.

Im Hinblick auf die an Fahrt gewinnende Debatten über eine politische Union mit föderalem Charakter als politischer Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion hält sich der französische Präsident eher bedeckt. Im Wahlkampf hatte er föderalistischen institutionellen Blaupausen einen „Föderalismus der Projekte“ entgegengesetzt.¹⁸ Nach seiner Wahl

12 Vgl. seine gemeinsame Pressekonferenz mit dem italienischen Ministerpräsident Monti nach einem bilateralen Treffen am 14.6.2012, abrufbar unter: <http://www.elysee.fr/president/root/bank/pdf/president-13430.pdf>; vgl. auch Le Monde: M. Hollande ravive les tensions entre Paris et Berlin, 23.5.2012 sowie Handelsblatt: Konflikt um Euro-Bonds spaltet Europa, 25.5.2012.

13 Interview des Autors im Bundeskanzleramt am 14. März 2012.

14 Zitiert nach Le Monde: Autour de la table du Conseil européen, les camps mettent à plat leurs arguments, 25.5.2012.

15 Vgl. Discours de M. le Président de la République – XXème Conférence des Ambassadeurs, Paris, 27. August 2012, abrufbar unter: www.elysee.fr/president/root/bank/pdf/president-13430.pdf.

16 So Hollande in einem Namensartikel in Le Monde: Une autre voie pour l'Europe, 17.12.2011.

17 Vgl. FAZ-Net, 7 Mai 2012: Merkel: Fiskalpakt wird nicht neu verhandelt, abrufbar unter www.faz.net/aktuell/politik/inland/nach-wahlen-in-paris-und-athen-merkel-fiskalpakt-wird-nicht-neu-verhandelt-11742735.html.

18 Vgl. Fußnote 17.

wartete er offenbar zunächst ab, wie das Merkel'sche Schlagwort von der „politischen Union“ von deutscher Seite mit konkreten Inhalten gefüllt wird. Hollande selbst beschränkte sich darauf, Vorstellungen einer Stärkung europäischer Organe und ihrer Durchgriffsrechte gegenüber der nationalen Politik die Idee einer „solidarischen Integration“ entgegenzusetzen und damit anzudeuten, welchen Preis er für eine institutionelle Stärkung der Unionsorgane einfordern würde: „Ohne Solidarität kann es keine Integration, das heißt Souveränitätstransfer“ geben, so Hollande.¹⁹

Klar scheint jedoch, dass tiefe und direkte Eingriffsrechte europäischer Organe in die nationale Haushaltspolitik für Paris zumindest derzeit nicht zustimmungsfähig sind. Genau wie Sarkozy verteidigt Hollande sowohl den Primat der Politik – gewährleistet über Entscheidungen im Rat – als auch nationale Souveränitätsvorbehalte. „Niemals“, so der Wahlkämpfer Hollande, „werde ich zulassen, dass im Namen der haushaltspolitischen Koordinierung der Europäische Gerichtshof die Ausgaben und Einnahmen eines souveränen Staates beurteilen darf.“²⁰

Die Absicht, der nationalen Haushaltspolitik keine zu engen rechtlichen Bindungen aufzuerlegen, kommt auch darin zum Ausdruck, dass Hollande der im Fiskalpakt festgeschriebenen Verpflichtung zum Haushaltsausgleich keinen Verfassungsrang verleihen wollte. Erleichtert wurde dies durch ein Urteil des von ihm angerufenen Verfassungsrats (Conseil constitutionnel). Dieser konnte in seiner Entscheidung zur innerstaatlichen Ratifizierung des „Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ keinen Verfassungsänderungsbedarf erkennen.²¹ In seinem Interview zum Nationalfeiertag am 14. Juli 2012 betonte der Präsident, dass er keine Notwendigkeit sehe, ein Engagement – die Schuldenregel – in Marmor zu meißeln, das nur für ein paar Jahre gebraucht werde.²²

So wurde statt eines verfassungsändernden Gesetzes der Weg einer Verankerung dieser völkerrechtlichen Verpflichtung im nationalen Recht mittels eines Organgesetzes gewählt. Dieses ist in der Normenhierarchie zwischen der Verfassung und einfachen Gesetzen angesiedelt. Es besitzt Bindewirkung im Verhältnis zu den jährlichen Haushaltsgesetzen, kann aber mit der Mehrheit der Nationalversammlungsmitglieder geändert oder aufgehoben werden.

Gleichwohl scheint es dem Präsidenten und der Regierung ernst zu sein mit der Haushaltskonsolidierung. Auch angesichts sich eintrübender Wachstumsaussichten halten sie am Ziel fest, die jährliche Neuverschuldung in 2013 auf Maastricht-konforme 3 Prozent des BIP zu bringen und bis 2017 einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Der erste Nachtragshaushalt für 2012 lässt erkennen, dass dieses Ziel stärker über Steuererhöhung (7,2 Mrd. Euro) als über Ausgabenkürzungen (1,5 Mrd. Euro) angestrebt wird. Bei einer aktuellen Staatsquote (Verhältnis der gesamten Staatsausgaben zum BIP) von 56,5 Prozent – der höchsten im Euroraum – dürfte diese Schwerpunktsetzung kaum dazu angetan sein, Wachstumskräfte freizusetzen und könnte somit mittelfristig zur Hypothek für den Konsolidierungskurs werden.

Sowohl die Positionierung des Kandidaten Hollande im Wahlkampf als auch seine ersten Schritte als Präsident lassen erkennen, dass er ein weniger exklusives Verhältnis zu Deutsch-

19 Vgl. seine beiden Pressekonferenzen im Rahmen des Europäischen Rats vom 28. und 29.6.2012, abrufbar unter: www.elysee.fr. (Übersetzung: Joachim Schild).

20 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Hollande: EU darf Frankreichs Haushaltspolitik nicht beurteilen, 2.12.2011.

21 Vgl. Conseil Constitutionnel, Décision n° 2012653 DC du 09 août 2012, abrufbar unter : www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-115444.pdf.

22 Dokumentiert auf www.elysee.fr/president/espace-presse/espace-presse-communiques-de-presse.9.html.

land und zur Bundeskanzlerin Merkel sucht als Sarkozy. Dieser hatte sich zu Beginn seiner Amtszeit durchaus ähnlich geäußert, jedoch mangels alternativer Partner für eine gemeinsame europäische Führungsrolle und unter dem Eindruck der Eurozonenkrise einen zunehmend engen Bilateralismus mit Deutschland gepflegt. Das politische Gewicht der Bundesregierung in den europäischen Entscheidungsprozessen zum Management der Eurozonenkrise ließ Hollande für eine bilaterale Beziehung auf Augenhöhe plädieren, geprägt durch „Gleichheit und Respekt“ und „ohne Schiefelage“, wie es der Präsidentschaftskandidat Hollande als Gastredner auf dem SPD-Parteitag im Dezember 2011 formulierte.²³

Hollande sieht Frankreich als Gravitationszentrum mit einer Scharnierstellung zwischen Nord- und Südeuropa und gleichzeitig als Anführer der europäischen Linken. Er beschrieb Frankreichs Rolle als diejenige eines Bindeglieds („trait d'union“), was auf Frankreichs geographischer, ökonomischer und politischer Position in der EU beruhe.²⁴ Der dafür zu zahlende Preis ist ein Ende des unter Sarkozy gepflegten engen Schlußschlusses mit dem deutschen Partner („Merkozy“). Eine solche Positionierung als Scharnier zwischen unterschiedlichen Lagern bzw. Ländergruppen in der EU impliziert aber auch, dass Frankreich darauf verzichtet, als Anführer der „Südländer“ zu agieren und im Management der Eurokrise in die Rolle des Hauptkontrahenten einer von der Bundesrepublik politisch angeführten Gruppe von „Nordländern“ zu schlüpfen.

Es finden sich aber auch erste Anzeichen für einen neuerlichen deutsch-französischen Bilateralismus unter Präsident Hollande. So trafen sich Hollande und Merkel am 23. August 2012 unmittelbar vor ihren getrennten Gesprächen mit dem griechischen Ministerpräsidenten Samaras, der für mehr Zeit zur Defizitreduzierung warb, und stimmten ihre Linie sorgsam aufeinander ab. Auch haben der französische und deutsche Finanzminister, Wolfgang Schäuble und Pierre Moscovici, eine hochrangig besetzte bilaterale Arbeitsgruppe eingesetzt, um europäische Entscheidungen zum Umgang mit der Staatsschulden- und Bankenkrise vorzubereiten.²⁵

Stärker als Sarkozy will Hollande die Unionsinstitutionen in Entscheidungsprozesse vor allem zur Verschuldungskrise mit einbeziehen, deren Umgehung durch die stark intergouvernementale Praxis Sarkozys er kritisiert hatte.²⁶ Gleichzeitig favorisiert er, ganz auf der Linie Sarkozys, ein Europa der mehreren Geschwindigkeiten, mit einer Integrationsvertiefung innerhalb der Eurozone und einem flexibleren Rahmen für Mitgliedstaaten wie Großbritannien, die an einem gemeinsamen Markt, aber keiner engeren Union interessiert sind.²⁷

Weiterführende Literatur

- Guérot, Ulrike und Thomas Klau: After Merkozy: How France and Germany can make Europe work, European Council on Foreign Relations, Policy Brief ECFR/56, May 2012.
- Kempin, Ronja und Daniela Schwarzer: Stabwechsel an der Seine. Konsequenzen der Präsidentschaftswahlen für Frankreich, Deutschland und die EU, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 26, Mai 2012, www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A26_kmp_swd.pdf.
- Drevet, Jean-François: Le couple franco-allemand et la discipline budgétaire, in: Futuribles, Nr. 384, April 2012, S. 67-72.

23 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Hollande zu Gast bei den Pickelhauben, 6.12.2011.

24 Vgl. seine Pressekonferenz zum Abschluss des Europäischen Rates vom 29.6.2012, <http://www.elysee.fr/president/root/bank/pdf/president-13521.pdf>.

25 Vgl. Le Monde: Allemands et Français créent un groupe de travail sur la crise de la zone euro, 29.8.2012.

26 Vgl. Le Monde: M. Hollande face aux sujets sensibles de l'UE, 9.5.2012.

27 Vgl. Le Monde: M. Hollande en visite cordiale à Londres, 12.7.2012 ; vgl. auch seine Grundsatzrede vor der Botschafterkonferenz, Anm.16.

Griechenland

Peter A. Zervakis

Als Folge der anhaltenden Finanzkrise waren zwei vorgezogene Parlamentswahlen innerhalb von sechs Wochen notwendig geworden, um eine stabile, auf den Sparkurs verpflichtete Koalitionsregierung zu bilden. Denn obwohl die sozialdemokratische PASOK 2009 noch die absolute Wählermehrheit erhalten hatte, verlor die von ihr getragene Regierung Papandreou wegen ihrer unpopulären Sparmaßnahmen und Steuererhöhungen sowie der Wirtschaftsrezession vollends den Rückhalt in der eigenen Partei.¹ Sie fand für weitere Sparhaushalte keine Mehrheiten im eigenen Lager mehr, vor allem weil sich die stärkste Oppositionspartei, die konservative Nea Dimokratia (ND) unter Antonis Samaras, jeder Zusammenarbeit verweigerte bis Papandreou im November 2011 zurücktrat. Samaras versuchte mit populistischen Forderungen nach einem „Wachstumspaket“, die Wähler davon zu überzeugen, dass nur weitere kostspielige europäische Investitionsprogramme neue Arbeitsplätze und Nachfrage schaffen könnten, um das Land aus der Krise herauszuführen.² Die von dem parteilosen Premier Loukas Papadimos geführte Übergangsregierung wurde von den beiden Großparteien sowie zeitweise auch von den Rechtspopulisten der LAOS mit dem Ziel unterstützt, die Beschlüsse der Europäischen Union vom Ende Oktober über einen Schuldenschnitt umzusetzen. Die ND machte dabei Neuwahlen zur Bedingung für ihre weitere Unterstützung.

Die Mai-Wahl führte zu einer weitgehenden Zersplitterung des seit 1974 bestehenden Parteiensystems und verhinderte regierungsfähige Mehrheitsbildungen trotz des die großen Parteien stark begünstigenden Wahlsystems und der Interventionen von Staatspräsident Karolos Papoulias. Denn große Teile der Wahlbevölkerung wandten sich aus Ärger über die als ungerecht empfundene Verteilung der Lasten der notwendigen Sparpolitik von den ehemaligen konservativen und sozialdemokratischen Volksparteien Néa Dimokratía (ND) und PASOK ab und brachten ihnen große Stimmenverluste bei. Die PASOK verlor ein volles Drittel der Wahlstimmen und 119 Sitze im Parlament, obwohl sich in Umfragen fast 80 Prozent der befragten Griechen für einen Verbleib in der Eurozone aussprachen. Beide ehemalige Großparteien verloren so viele Stimmen, dass sie selbst als große Koalition keine tragfähige Regierungsmehrheit mehr gemeinsam bilden konnten. 19 Prozent der abgegebenen Stimmen entfielen auf Parteien, die an der geltenden Dreiprozentschranke scheiterten. Das linkspopulistische Wahlbündnis SYRIZA wurde überraschend zweitstärkste Partei. Sie gründete sich daraufhin als Partei neu, um im Falle eines Wahlsieges den 50-Sitze-Bonus erhalten zu können. Und eine Reihe von extremistischen Zwergen am rechten und linken Rand wie die rassistische Chrysi Avgi (Goldene Morgenröte), die Rechtspopulisten der Anexartiti Ellines (Unabhängigen Griechen) oder die linke Dimokratiki Aristera (Demokratische Linke) zogen erstmals in das griechische Parlament ein. Das Land erschien vielen Medienstimmen zufolge wegen der prekären Mehrheitsverhältnisse

1 Vgl. die Länderbeiträge des Autors im Jahrbuch der Europäischen Integration von 2009, S. 361ff. und von 2010, S. 373ff.

2 Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 10.10.2012, S. 10.

auch als Folge des weiter wachsenden Anteils von Nichtwählern (Anstieg auf 37,5 Prozent) als unregierbar. Dazu trug auch das größte Oppositionsbündnis, die links-populistische SYRIZA unter Führung von Alexis Tsirpas, bei. Denn sie verweigerte ihre Beteiligung an jeder neuen Koalition, die die notwendige Austeritätspolitik fortsetzen wollte. Stattdessen kündigte Tsirpas für den Fall eines Wahlsiegs die sofortige Aufkündigung der Abmachungen mit den internationalen Finanzinstitutionen an, obschon das Land nicht mehr die Mittel hatte, um aus eigener Kraft wieder Zugang zu den Kapitalmärkten zu bekommen. Staatspräsident Papoulias ernannte nach Artikel 37 der Verfassung Mitte Mai einen der obersten Richter, Panagiotis Pikrammenos, zum Übergangsprämier, löste das Parlament auf und schrieb umgehend Neuwahlen aus. Vor der Wahl gab es europäische Politiker, die vor einer Kündigung der Abmachungen mit EU, EZB und IWF warnten, weil sie Griechenlands Zukunft in der Eurozone gefährdet sahen.³

Nachdem sich die ND in den Juni-Wahlen knapp gegen die SYRIZA behaupten konnte, einigte sie sich mit der drittstärksten Kraft im Parlament, der PASOK, sowie mit der Kleinst- bzw. Splitterpartei Demokratische Linke (DIMAR) auf die Bildung einer neuen Koalitionsregierung. Der konservative ND-Parteiführer und einstige Populist Antonis Samaras konnte am 2. Juni zum griechischen Premierminister vereidigt werden.⁴ Seither versucht er sein lange in der Opposition gehegtes Image als Reformverweigerer zu verändern und will hierzu auch einen vorsichtigen Mentalitätswandel einleiten: Die Griechen sollen nicht länger die strikte Budgetdisziplin und die Notwendigkeit von Reformen als vom Ausland aufgezwungene Strafen beklagen, sondern sie als eine Tugend im nationalen Interesse wahrnehmen, die ihrer stark verunsicherten Gesellschaft die notwendige Selbstachtung (Filótimi) wieder zurückgeben kann. Hierzu muss der neue Premier allerdings auch dafür sorgen, dass die Lasten der Krise zukünftig gerechter verteilt werden. Als eine seiner ersten Amtshandlungen beschleunigte er daher die bereits von den Vorgängerregierungen begonnenen Verhandlungen über ein Steuerabkommen mit der Schweiz. Hohe individuelle Überweisungen aus Griechenland ins Ausland sollen systematisch von den Steuerbehörden untersucht werden dürfen. Unabhängig von der tatsächlichen Wirkung solcher Gesetze auf die griechische Schuldenlast, wäre es ein Erfolg, wenn zumindest in Zukunft der Eindruck einer gerechteren Lastenverteilung in der griechischen Wahlbevölkerung entstünde.

Allerdings benötigt das Land bis Mitte November weitere 31,5 Milliarden Euro aus dem zweiten europäischen Hilfsprogramm, um nicht zahlungsunfähig zu werden. Das Geld sollte bereits im Juni freigegeben werden, aber die Athener Regierung konnte aus der Liste von 89 Sofortmaßnahmen nach eigenen Angaben erst 60 in Form von neuen Gesetzen verabschieden. Derzeit bereitet sie ein weiteres Sparpaket von 13,5 Milliarden Euro vor, was voraussichtlich aber nicht zur Erfüllung sämtlicher Sparvorgaben ausreichen wird. Der erste Besuch von Angela Merkel in Athen seit Ausbruch der europäischen Schuldenkrise machte im Oktober zweierlei deutlich: Die Kanzlerin will Griechenland trotz aller Schwierigkeiten in der Eurozone halten und die Bundesregierung stellt darüber hinaus weitere etwa 20 Millionen Euro Wiederaufbauhilfen zur Verfügung, um zusammen mit Frankreich die Reformen etwa des griechischen Gesundheitswesens und den Umbau der Regionalverwaltung sowie des Steuersystems und der Zentralverwaltung voranzubringen.⁵

3 Vgl. Parlamentswahl in Griechenland Mai 2012, in: http://de.wikipedia.org/wiki/Parlamentswahl_in_Griechenland_Mai_2012.

4 Vgl. Parlamentswahl in Griechenland Juni 2012, in: http://de.wikipedia.org/wiki/Parlamentswahl_in_Griechenland_Juni_2012.

5 FAZ vom 10.10.2012, S. 1-3, 10.

Tabelle 1: Vergleich der Ergebnisse der zwei Parlamentswahlen in Griechenland in 2012*1.1 Parlamentswahl in Griechenland am 17. Juni 2012*

Partei	Ausrichtung	Stimmen			Sitze	
		Anzahl	%	+/-	Anzahl	+/-
Nea Dimokratia (ND)	konservativ	1.825.609	29,66	+10,81	129	+21
SYRIZA – Enotiko Kinoniko Metopo (SYRIZA-EKM)	Linkes Wahl-Bündnis	1.655.053	26,89	+10,11	71	+19
Panellinio Sozialistiko Kinima (PASOK)	sozialdemokratisch	755.832	12,28	-0,90	33	-8
Anexartiti Ellines (ANEL)	rechtspopulistisch	462.456	7,51	-3,10	20	-13
Chrysi Avgi (XA)		425.980	6,92	-0,05	18	-3
Dimokratiki Aristera (DIMAR)	neonazistisch	385.079	6,26	+0,15	17	-2
Kommounistiko Komma Elladas (KKE)	Linke	277.179	4,50	-3,98	12	-14
Dimiourgia Xana		98.063	1,59	-0,56	—	—
Laikos Orthodoxos Synagermos (LAOS)		97.099	1,58	-1,32	—	—
Ikologi Prasini		54.421	0,88	-2,05	—	—
Kinima Den Plirono		23.734	0,39	-0,49	—	—
Antikapalistiki Aristeri Synergasia gia tin Anatropi (ANTARSYA)		20.389	0,33	-0,86	—	—
Koinonia Politiki Parataxi synechiston Kapodistria		17.771	0,29	-0,16	—	—
Enosis Kentroon		17.191	0,28	-0,33	—	—
Komma Piraton Elladas		14.169	0,23	-0,28	—	—
Panathinaiko Kinima (PANKI)		12.439	0,20	+0,20	—	—
Kommunistiko Komma Elladas (marxistiko-leninistiko) (ML KKE)		7.648	0,12	-0,13	—	—
Ethniki Elpida		4.303	0,07	+0,07	—	—
Komma Fileleftheron		615	0,00	-0,06	—	—
Anexartiti Ananeotiki Aristera		416	0,00	-0,05	—	—
Kinima Ethnikis Andistasis (KEAN)		80	0,00	—	—	—
Unabhängige Kandidaten		1	0,00	—	—	—
Gesamt		6.155.527	100,00		300	
Wahlberechtigte		9.951.970				
Wahlbeteiligung		62,47 %				
Abgegebene Stimmen		6.216.856				
Ungültige Stimmen		36.277				

Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Parlamentswahl_in_Griechenland_Juni_2012 auf Grundlage der Statistik des Griechischen Innenministeriums und eigenen Ergänzungen.

1.2 Parlamentswahl in Griechenland am 6. Mai 2012

Partei	Stimmen			Sitze	
	Anzahl	%	+/-	Anzahl	+/-
Neue Demokratie (ND)	1.192.054	18,85	-14,62	108	+17
Koalition der Radikalen Linken (SYRIZA)	1.061.265	16,78	+12,18	52	+39
Panhellenische Sozialistische Bewegung (PASOK)	833.529	13,18	-30,74	41	-119
Unabhängige Griechen (ANEL)	670.596	10,60	+10,60	33	+33
Kommunistische Partei Griechenlands (KKE)	536.072	8,48	+0,94	26	+5
Goldene Morgendämmerung (XA)	440.894	6,97	+6,68	21	+21
Demokratische Linke (DIMAR)	386.116	6,11	+6,11	19	+19
Ökologen/Grüne	185.366	2,93	+0,40	-	-
Völkischer Orthodoxer Alarm (LAOS)	183.466	2,90	-2,73	-	-15
Demokratische Allianz (DISY)	161.510	2,55	+2,55	-	-
Erneute Erschaffung	135.932	2,15	+2,15	-	-
Aktion-Liberale Allianz	114.094	1,80	+1,80	-	-
Antikapitalistische Linke Zusammenarbeit für den Umsturz (ANTARSYA)	75.439	1,19	+0,83	-	-
Soziales Abkommen	60.753	0,96	+0,96	-	-
NEIN (Demokratische Wiedergeburt-Einheitliche Volksfront)	58.459	0,92	+0,92	-	-
Bewegung „Ich bezahle nicht“	55.646	0,88	+0,88	-	-
Zentrumsunion	38.439	0,61	+0,34	-	-
Verband Nationaler Einheit	38.193	0,60	+0,60	-	-
Piratenpartei Griechenlands	32.487	0,51	+0,51	-	-
Gesellschaft und politische Fraktion der Nachfolger von Kapodistrias	28.502	0,45	+0,29	-	-
Kommunistische Partei Griechenlands (Marxisten-Leninisten) (MD KKE)	16.049	0,25	+0,10	-	-
Revolutionäre Arbeiterpartei (EEK – Trotzlisten)	6.095	0,10	+0,03	-	-
Liberales Partei	3.622	0,06	+0,06	-	-
Gesamt	6.324.104	100,00		300	
Wahlberechtigte	9.949.401				
Wahlbeteiligung	65,10 %				
Abgegebene Stimmen	6.476.751				
Ungültige Stimmen	116.887				

Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Parlamentswahl_in_Griechenland_Mai_2012 auf Grundlage der Statistik des Griechischen Innenministeriums und eigenen Kürzungen.

Irland

Nicholas Rees¹

Die vergangenen vier Jahre stellten sowohl die Regierung, als auch die Bevölkerung Irlands angesichts der anhaltenden globalen und heimischen Wirtschaftskrise auf eine harte Probe. Die irische Koalitionsregierung wurde im Februar 2011 ins Amt gewählt. Sie besteht aus den beiden Parteien Fine Gael und Labour. *Taoiseach* (Premierminister der Republik Irland) ist Enda Kenny (Fine Gael). Die Koalition folgte der von Brian Cowen geführten Koalition aus Fianna Fáil und der Grünen Partei nach. Die Iren strömten in die Wahllokale (die Wahlbeteiligung lag bei 69,9%), um die neue Regierung zu wählen und somit die aus dem Amt scheidende Fianna-Fáil-Partei abzustrafen, die sie für die Wirtschaftskrise verantwortlich machten. In ihrem Wahlkampf versprach die neue Regierung, die Bedingungen neu auszuhandeln, die Irland zu erfüllen hatte, um den Rettungsschirm von EU und IWF in Anspruch nehmen zu können. Die neue Regierung war europafreundlich eingestellt. Diese Haltung spiegelte sich auch in der Mehrheit der irischen Bevölkerung wider.

Die Antwort der Regierung auf die Wirtschaftskrise

Die Regierung konzentrierte sich darauf, die Probleme in Angriff zu nehmen, die sich aus der Wirtschaftskrise und der Verschuldung der Banken ergeben hatten. Seit 2008 war es immer wieder notwendig gewesen, die irischen Banken zu stützen, was dazu führte, dass viele der verbleibenden Banken und Bausparkassen verstaatlicht wurden. Im Jahr 2011 zählten hierzu die finanzielle Unterstützung der Bank of Ireland und die Fusion der Allied Irish Bank mit der Bausparkasse EBS, während man gleichzeitig versuchte, die Anglo Irish Bank und die Bausparkasse Irish Nationwide Building Society abzuwickeln. Nachdem die Zentralbank die Stresstests durchgeführt hatte, fiel Ende März 2011 die Entscheidung, den irischen Bankensektor ein fünftes Mal zu rekapitalisieren, was die Summe der für die Bankenrettung ausgegebenen öffentlichen Gelder auf insgesamt 70 Milliarden Euro erhöhte. Die jüngste Finanzierung stammt aus den Reserven der staatlichen Rentenversicherung, dem National Pension Reserve Fund. Zusätzlich musste die Regierung die Zustimmung der Europäischen Kommission einholen, um 700 Millionen Euro für die Unterstützung des irischen Versicherungsausgleichsfonds (Irish Insurance Compensation Fund) bereitzustellen und so den Allgemeinversicherer Quinn Insurance Limited umstrukturieren zu können. In diesem Kontext bemühte sich die Regierung um eine Neuaushandlung der gemäß des EU/IWF-Rettungsschirms zu zahlenden Zinsen. Sie sah sich auch gezwungen, die öffentlichen Ausgaben für Gesundheit, Sozialschutz und Bildung zu kürzen, um die Auflagen der mit EU und IWF getroffenen Vereinbarung erfüllen zu können. Laut dieser Vereinbarung ist Irland verpflichtet, das Haushaltsdefizit bis 2015 auf unter 3% des Bruttoinlandsprodukts zu senken.

Die größte Sorge bereitete die Lage der irischen Binnenwirtschaft, die Arbeitslosigkeit auf historischem Höchststand und die wirtschaftliche Rezession.² Irlands heimische Wirt-

1 Übersetzt aus dem Englischen.

2 Siehe z.B. Fintan O'Toole, *Ship of Fools: How Stupidity and Corruption Sank the Celtic Tiger*, Faber & Faber 2010; Shane Ross, *The Bankers: How The Banks Brought Ireland to its Knees*, Penguin Ireland 2012.

schaftskrise wurde geschürt durch Immobilienblase, Bankenkrise und eine stetig steigende Privatverschuldung.³ Die irische Wirtschaft bleibt weiterhin von einem hohen öffentlichen Schuldenstand im Vergleich zum BIP geprägt, einer Arbeitslosenquote von mehr als 14%, einer Auswanderungswelle auf Rekordniveau sowie der Sorge um die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit des Landes. Als einer der ersten EU-Mitgliedstaaten, der unter den europäischen Rettungsschirm flüchtete, musste Irland die Auflagen von IWF, EZB und EU erfüllen, wozu auch vierteljährliche Überprüfungen zählten. Es scheint jedoch, als sei es der Koalitionsregierung gelungen, die wirtschaftlichen Probleme durch die Einführung einer Reihe von strengen Haushaltsmaßnahmen, die Unterzeichnung des Croke-Park-Vertrags,⁴ die Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage und die Gründung der National Asset Management Agency (NAMA) anzupacken, wenn auch nicht alle zu bewältigen. Auf EU-Ebene erkennt man inzwischen an, dass Irland durch Inangriffnahme der ökonomischen Probleme Verantwortung gezeigt und Fortschritte gemacht hat.⁵

Noch ist die Wirtschaftskrise in Irland nicht gänzlich überstanden. Die bisher von der Regierung eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung der Lage sind ein schwacher Trost für diejenigen, die mit den Folgen der Krise zu kämpfen haben. Dennoch regte sich in der irischen Bevölkerung weit weniger Protest als in anderen europäischen Ländern. Zwar fanden von Angestellten im Öffentlichen Dienst, Landwirten und Studenten organisierte Demonstrationen statt, doch arteten diese Protestaktionen nicht in Gewalt aus und führten auch nicht zum Sturz der Regierung. Als Reaktion auf die Demonstrationen mäßigte die Regierung bei der Bevölkerung unbeliebte politische Maßnahmen und machte diese in Einzelfällen sogar rückgängig, wie etwa Ausgabenkürzungen im Gesundheits- und Bildungssektor. Den zwischen dem 15. und 18. Juli 2011 von Ipsos MRBI durchgeführten Meinungsumfragen zufolge, war ein beträchtlicher Teil der Befragten (50% vs. 38%) der Ansicht, dass Irland seine Souveränität verloren hat, als es die Hilfgelder von EU und IWF in Anspruch nahm. Trotzdem sind die Regierung und ein Großteil der irischen Bevölkerung der Überzeugung, dass die wirtschaftlichen Interessen und die Zukunft des Landes in der Europäischen Union liegen. Wie die Meinungsumfragen von Ipsos MRBI im gesamten Jahr 2011 erkennen lassen, herrscht in Irland deutlich die Ansicht vor (zwischen 65% und 68%), es sei besser für das Land, EU-Mitglied zu bleiben, als aus der Union auszutreten.

Hauptanliegen der irischen Regierung innerhalb der Europäischen Union war die Senkung der auf die Kredite von EU und IWF zu zahlenden Zinsen. Dieses Thema war regelmäßig Gegenstand der Besprechungen zwischen dem *Taoiseach* und anderen EU-Staats- und Regierungschefs, der EZB und der Europäischen Kommission. Auch innenpolitisch war und bleibt dieses Thema eine wichtige Zielsetzung. Auf europäischer Ebene erhielt Irland Lob und Rückhalt für seine Bereitschaft, die Schuldenkrise in Angriff zu nehmen und Sparmaßnahmen einzuführen. In ihrem Bericht „Ireland’s Economic Adjustment Programme“ vom Februar 2011 ist die Kommission beispielsweise der Ansicht, Irland habe die notwendigen

3 Siehe ausführlich die Berichte von Paul Nyberg: *Misjudging Risk. Causes of the Systematic Banking Crisis in Ireland* – Report of the Commission of Investigation into the Banking Sector in Ireland, 19. April 2011, www.bankinginquiry.gov.ie und Colm McCarthy: *Report of the Review Group on State Assets and Liabilities*, 20. April 2011, www.finance.gov.ie/viewdoc.asp?Docid=6396.

4 Das Croke-Park-Abkommen 2010-14 wurde von der irischen Regierung und dem Komitee des Gewerkschaftsdachverbands ICTU (zusammen mit der Nationalpolizei und den irischen Streitkräften) ausgehandelt. Darin verpflichten sich Angestellte und Führungskräfte im öffentlichen Dienst gemeinsam die Funktionsweisen des Staatsdienstes zu reformieren und Kosten einzusparen.

5 Für weiterführende Informationen zu den politischen Entwicklungen in Irland, siehe *Irish Political Studies (Data Yearbook)*, Bd. 27, Nr. 2, 2012.

Maßnahmen ergriffen, um die Weichen für eine Erholung der Wirtschaft zu stellen. Der Europäische Rat lobte im Juni 2011 Irland für sein Vorgehen. Diese Haltung steht im Gegensatz zur politischen und wirtschaftlichen Krise, die sich zeitgleich in Griechenland entwickelte. Nach ihrer dritten Überprüfung kam die aus EU, IWF und EZB bestehende Troika Mitte 2011 zu dem Schluss, die irische Regierung befände sich auf einem guten Weg, um die Auflagen des von EU und IWF gewährten Kredits zu erfüllen. Im September 2011 unterzeichneten die EU-Finanzminister eine Vereinbarung zur Senkung der von Irland zu zahlenden Zinsen, was die irische Regierung als bedeutenden Erfolg verbuchte. Auch José Manuel Barroso lobte im Oktober 2011 den *Taoiseach* dafür, wie sein Land das von EU und IWF auferlegte Programm umsetzte. Doch die Beziehungen zwischen Irland und der EU-Kommission verschlechterten sich im November, nachdem wichtige Details über die geplante irische Haushaltsreform durchgesickert waren, wie beispielsweise die geplante Mehrwertsteuerhöhung um 2%. Diese Informationen kamen bei einer Sitzung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages an die Öffentlichkeit. Nach dieser Enthüllung beschloss die Europäische Kommission, den EU-Mitgliedstaaten die Details der vierteljährlichen Berichte zur Lage der irischen Wirtschaft zur Verfügung zu stellen.

Ein weiteres Referendum in Irland

Im Dezember 2011 begann in den irischen Medien die Diskussion über die Möglichkeit eines weiteren Referendums, dieses Mal über die geplanten Änderungen des Lissabon-Vertrags. Am 30. Januar einigten sich 25 der 27 EU-Mitgliedstaaten auf den Stabilitäts-pakt, Ende Februar kündigte die irische Regierung eine Volksabstimmung an. Am 2. März unterzeichneten 25 EU-Mitgliedstaaten, darunter auch Irland, den „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“; daraufhin fielte Irland als einziges Land innerhalb der EU am 27. März den Beschluss, am 31. Mai ein Referendum über den Vertrag abzuhalten. Im Zeitraum von Januar bis April hielt das Komitee für EU-Angelegenheiten der *Oireachtas* 24 öffentliche Sitzungen ab, bei denen die Stimmen der Gegner und Befürworter des Vertrags gehört wurden. Am 20. April verabschiedete der *Dáil* (das Unterhaus des Parlaments) mit 93 zu 21 Stimmen die Gesetzesvorlage zur 30. Verfassungsänderung, die anschließend an den *Seanad* (das Oberhaus des Parlaments, auch Senat genannt) weitergeleitet wurde, welcher am 24. April ohne Abstimmung seine Zustimmung erteilte.⁶ Die Gesetzesvorlage sah eine Änderung der irischen Verfassung vor, die es dem Staat erlaubt, den Vertrag zu ratifizieren.

Anfang Mai nahm der Kampf um die Wählerstimmen Fahrt auf, und sowohl die politischen Parteien als auch die Interessenverbände eröffneten offiziell ihren Wahlkampf zur Volksabstimmung.⁷ Das Komitee für die Verfassungsänderung (*Referendum Commission*) startete seine Informationskampagne am 3. Mai. Sie plante unter anderem, eine 24-seitige Broschüre an zwei Millionen Haushalte in ganz Irland zu verschicken. Zu den Gegnern des Vertrags zählten die republikanische Partei Sinn Féin, die United Left Alliance (die Vereinigte Linke, bestehend u.a. aus der Sozialistischen Partei, der Workers and Unemployed Action Group, und der People Before Profit Alliance), die Arbeiterpartei, die Kommunistische Partei Irlands, und eine Reihe von weiteren Verbänden, darunter auch einige Gewerkschaften (UNITE und Mandate) und die Bewegung Libertas. Auch die europaskeptische

6 Für weiterführende Informationen zum Wahlkampf der Volksabstimmung, siehe das Institute for International European Affairs. www.iiea.com.

7 Für weiterführende Informationen, siehe www.stabilitytreaty.ie und die Referendum Commission www.referendum2012.ie.

Freedom and Democracy Group (Europäisches Parlament), deren stellvertretender Vorsitzender der Brite Nigel Farage (UK Independence Party) ist, läutete in Irland im Mai eine Kampagne gegen den Vertrag ein, bei der Flugblätter an jeden irischen Haushalt verteilt wurden. Zu den Befürwortern des Vertrags zählten die größten politischen Parteien (Fine Gael, Fianna Fáil und Labour) sowie eine Vielzahl an wirtschaftlichen Interessenverbänden wie die Irish Business Employers Confederation, Chambers Ireland, die Irish Farmers Association, einige Gewerkschaften (Communications Workers' Union, IMPACT und CPSU) und die Alliance for Ireland. Die Partei Fianna Fáil befürwortete zwar den Vertrag, beschuldigte die Regierung jedoch der Panikmache und warf ihr vor, sie suggeriere, Irland würde seinen Zugang zum Europäischen Stabilitätsmechanismus verlieren. Es kam innerhalb der Partei zu Unstimmigkeiten, als der Vertragsgegner Éamon Ó Cuív (Fianna Fáil) im März sein Amt als stellvertretender Parteivorsitzender niederlegte. Desweiteren reichte der unabhängige Abgeordnete des *Dáil*, Thomas Pringle, beim Europäischen Gerichtshof Klage ein; er behauptete, die irische Regierung nutze die Volksabstimmung als Rechtfertigung der Unterstützung eines weiteren ESM-Vertrags.

Im Gegensatz zu Volksabstimmungen zu den EU-Verträgen in der Vergangenheit waren die Positionen der beiden Lager dieses Mal in vielerlei Hinsicht klar herausgearbeitet und die Kernpunkte der irischen Bevölkerung verständlich vermittelt worden. Die Themen wurden von den politischen Parteien und deren Vorsitzenden diskutiert, und auch bekannte Kommentatoren meldeten sich in den Medien beherzt zu Wort. Spitzenpolitiker nahmen an Fernsehdebatten teil, wengleich der *Taoiseach* seine Teilnahme an einer Debatte ablehnte und es stattdessen vorzog, sich in einer einzigen Rundfunksendung und in Zeitungsartikeln an das Volk zu wenden.⁸ Im Mai veröffentlichte Meinungsumfragen deuteten auf einen Vorsprung der Befürworter (53%) gegenüber den Gegnern (31%) hin.

Das Referendum fand am 31. Mai 2012 statt. 60,3% der Wähler sprachen sich für den Fiskalpakt aus und 39,7% dagegen. Die Wahlbeteiligung lag bei 50,6%. Nach Bekanntwerden des Abstimmungsergebnisses verkündete der *Taoiseach*, die irische Bevölkerung habe den Willen des Landes bekundet, seine wirtschaftlichen Probleme und Aufgaben zu meistern. Nach der Wahl wies der prominente Vertragsgegner Joe Higgins (Sozialistische Partei) auf die wachsende Kluft zwischen den Arbeitergemeinden hin, die den Vertrag ablehnten, und den ländlich-bäuerlichen und von der Mittelschicht geprägten Gegenden, die den Vertrag begrüßten.⁹ Zwar zeugte das Wahlergebnis nicht von einer grenzenlosen Unterstützung für den Vertrag, doch deutete es darauf hin, dass der Fiskalpakt allgemein als die bessere Alternative erachtet wurde.

Nach der Volksabstimmung löste Irlands Schuldenkrise erneut Diskussionen und Spekulationen in den Medien aus. Unter anderem wurde berichtet, der *Taoiseach* habe nach einem Treffen mit Bundeskanzlerin Angela Merkel keine Senkung der Schuldenlast erwirken können. Im *Dáil* lehnte der *Taoiseach* eine Stellungnahme zum genauen Gesprächsinhalt ab und wies darauf hin, er habe sich auch mit den Premierministern Spaniens und Italiens sowie mit den Präsidenten Frankreichs, des Europäischen Rats und der Europäischen Kommission über die Situation ausgetauscht. Eine weitere EU-Vertragsreform würde ein weiteres Referendums in Irland, mit all den damit verbundenen Unwägbarkeiten, bedeuten.

8 Der *Taoiseach* äußerte sich Ende Mai im öffentlichen irischen Rundfunk RTÉ und veröffentlichte eine Stellungnahme „Recovery is fragile and this is not the time to take risks“, in: *The Irish Times*, 28. Mai 2012.

9 Bruno Kaufmann: Irish Referendum: anger, fear and some hope, www.euobserver.com, 04. Juni 2012..

Italien

Roman Maruhn

Gute Nachrichten aus Italien: Die Technikerregierung unter Mario Monti unternimmt einen ernsthaften Versuch, die schwierige wirtschaftliche und finanzielle Lage Italiens in den Griff zu bekommen. Noch bis zum Frühjahr 2013 ist die Parteipolitik im Wesentlichen von politischer Verantwortung entbunden und hat die Chance, die Grundlagen für ein neues politisches System im Land zu legen. Zweifel an Realitätssinn, Willen und Fähigkeit der Parteien und der Mehrzahl ihrer Politiker, ob sie dazu willens, fähig und in der Lage sind, haben ihre volle Berechtigung. Und auch deshalb hegen gesellschaftliche und politische Kräfte in Italien, aber auch in der EU und weltweit die Hoffnung auf ein „Monti bis“, eine zweite, dann volle Legislaturperiode dauernde Regierung Montis mit einer relativ breiten parlamentarischen Unterstützung auch über gegensätzliche Parteigrenzen hinweg. Auch wenn man im ausgehenden Jahr 2012 einen Moment der relativen Entspannung festzustellen scheint, bleibt die europäische und besonders die italienische Schuldenkrise die dominierende politische Herausforderung in Italien.

Das demütigende Ende der Regierung Berlusconi

Nach über zwei Jahren politischer Agonie der Regierung Berlusconi IV, die der Regierungschef selbst mit dem offensichtlichen Kauf von Abgeordneten der Camera dei Deputati abzuwenden versuchte, war am 8. November 2011 der Moment der Wahrheit gekommen, als die einen Monat zuvor bereits gescheiterte Entlastung der Regierung für das Haushaltsjahr 2010 lediglich mit einfacher Mehrheit und nicht mit Regierungsmehrheit verabschiedet wurde. Dieser Nachweis, dass die Regierung Berlusconi nicht mehr über die notwendige parlamentarische Unterstützung verfügte, stellte die bereits seit Monaten von Staatspräsident Giorgio Napolitano als unabdingbar deklarierte Voraussetzung für die Bildung einer neuen Regierung dar. Vorausgegangen waren diesem parlamentarischen Endpunkt der Regierung Abspaltungen und Auflösungserscheinungen in der Regierungsmehrheit, massiver Druck der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Union bezüglich der Erhöhung des Rentenalters und einer Liberalisierung des Arbeitsmarkts und die Einwilligung Roms, sich einer Überwachung von Wirtschaftsreformen und der Haushaltssanierung durch den Internationalen Währungsfonds zu unterwerfen. Als letzte Amtshandlung unter der Regierung Berlusconi wurde von der Abgeordnetenkammer noch der Haushalt 2012 verabschiedet.

Die europäischen Regierungen und besonders die deutsche Bundesregierung scheinen bereits einige Zeit vorher die strategische Kommunikation mit der Regierung Berlusconi eingestellt und sich an Staatspräsident Napolitano gewandt zu haben, denn das deutsch-italienische Verhältnis, aber insgesamt auch die Kooperation Italiens in der Europäischen Union waren in eine schwere Krise geraten: Italien und besonders sein Regierungschef Berlusconi verschärften die Schuldenkrise der europäischen Haushalte durch eine katastrophale Kommunikationsarbeit, die politischen Unwillen und Unfähigkeit zu einer ernsthaften Auseinandersetzung mit der schwierigen Haushaltslage des Landes nicht nur für Experten, Finanzmärkte und Politik, sondern für die gesamte Öffentlichkeit offensichtlich werden ließen: Die politische Glaubwürdigkeit der Regierung Berlusconi war irreparabel zerstört.

Berlusconi macht bis heute Bundeskanzlerin Angela Merkel und den damaligen französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy dafür verantwortlich, dass er und Italien erheblich an Glaubwürdigkeit verloren hätten und Berlusconi schließlich sein Amt aufgeben musste. Und tatsächlich kam es in der Pressekonferenz nach dem Europäischen Rat vom 23. Oktober 2011 zu einem Moment unerwarteter Heiterkeit, als ein Journalist Merkel und Sarkozy nach der Ernsthaftigkeit der Bemühungen Italiens und seines Regierungschefs Berlusconi bei der Konsolidierung des italienischen Staatshaushalts fragte. Auch noch heute wirbt Berlusconi verzweifelt mit antideutschen und antieuropäischen Aussagen um politische Zustimmung im Land, so auch erst im September 2012, als er einen hypothetischen Austritt Deutschlands aus dem Euro als „kein Drama“ bezeichnete. In der Reaktion wies die Bundesregierung unter Bezugnahme auf Berlusconi auf ein „Risiko Italien“ hin und meinte damit explizit ein von Silvio Berlusconi regiertes Italien. Die Bundesregierung reagierte auch entsprechend, indem sie Äußerungen Berlusconis über ein auch nach seinem Rücktritt immer noch enges Verhältnis zu Merkel umgehend dementierte, um nicht den falschen Eindruck einer Unterstützung Berlusconis, sondern ganz im Gegenteil einer äußerst kritischen Einstellung ihm gegenüber zu kommunizieren. Das politische und auch persönliche Verhältnis zwischen Merkel und Berlusconi darf als definitiv zerrüttet bezeichnet werden.

Berlusconis schweres Erbe

Italien kämpft mit den Folgewirkungen der Amtszeit Berlusconis und muss besonders extern glaubhaft vermitteln, dass seine Gesamtverschuldung wieder auf einen Pfad eines nachhaltigen Schuldenabbaus geführt wird. Die Ausgangslage dafür ist schwierig, denn innerhalb von drei Jahren ist die Staatverschuldung von 103,6 (2008) auf 119,1 (2011) Prozent des Bruttoinlandsprodukts und damit um 546 Milliarden Euro gestiegen. In den letzten zehn Jahren haben die öffentlichen Ausgaben um 46,5 Prozent zugenommen, während das BIP viel geringer gewachsen ist als das der anderen EU-Staaten. Neun Jahre Amtszeit Berlusconi kosten umgelegt jeden italienischen Bürger 9.000 Euro an neu hinzugekommenen Staatsschulden. Lediglich in den 80er und frühen 90er Jahren war die Staatsverschuldung in einem ähnlichen Ausmaß gestiegen, in einer Zeit, als es noch keine gemeinsame Währung und auch keinen Stabilitätspakt gab. Selbst in den weltwirtschaftlich gesehen verhältnismäßig ruhigen und guten Jahren von 2001 bis 2006 – ebenfalls in einer Zeit, in der Berlusconi Ministerpräsident Italiens war – fand kein substanzieller Abbau der Verschuldung statt. Entsprechend hat Rom am 28. April 2012 den neuen Rekordwert einer Gesamtverschuldung von 2.000 Milliarden bzw. zwei Billionen Euro erreicht.

Die Technikerregierung unter Mario Monti

Mit dem Rücktritt Berlusconis und einer bis zum Frühjahr 2013 und damit noch knapp 17 Monate zur Verfügung stehenden Legislaturperiode wurde der Weg frei für eine angesichts eines nicht auszuschließenden Staatsbankrotts vermutlich auf großen politischen und gesellschaftlichen Konsens treffende so genannte Technikerregierung. In den Parlamentskammern standen sich die zwei verhältnismäßig großen verfeindeten Parteien PdL (Popolo della Libertà, Volk der Freiheit) Berlusconis und der Partito Democratico (PD) gegenüber, was eine nahezu ideale Ausgangssituation für das italienische Kriseninstrument der Technikerregierung darstellte: Massive externe und interne Herausforderungen, ungeklärte Mehrheitsverhältnisse im Parlament, verbrauchtes und nicht mehr präsentables politisches Personal, die erkannte Notwendigkeit harter, unpopulärer und wertvolle Wählerstimmen kostender Reformen und auch der Eigennutz angesichts von erst mit einer vollen absolvierten Legislaturperiode zu erhaltenen Versorgungsansprüchen ermöglichten eine prinzipielle

Bereitschaft der übergroßen Mehrheit der Parlamentarier zur Unterstützung einer nicht parteipolitischen Regierung. Als weitere Faktoren für die Realisierbarkeit einer Technikerregierung sind die Forderung des Staatspräsidenten nach der Ausarbeitung eines neuen Wahlrechts und die personelle, strukturelle und auch politische Desorganisation der beiden großen Parteien zu nennen, die einen unmittelbaren Wahlgang ausschlossen.

Mit der Ernennung Mario Montis am 9. November 2011 zum Senator auf Lebenszeit stattete ihn Napolitano mit der materiellen Sicherheit und der politisch-staatlichen Verortung aus, so dass Monti am 16. November sein Amt als Ministerpräsident und vorläufig auch als Finanz- und Wirtschaftsminister antrat. Monti war von 1995 bis 1999 Binnenmarktskommissar und bis 2004 Wettbewerbskommissar, bei seinem Amtsantritt als Ministerpräsident Präsident der Universität Bocconi in Mailand, von 2005 bis 2008 Präsident des Brüsseler Think Tanks Bruegel gewesen und ist als liberaler Ökonom verhältnismäßig eng mit Institutionen, Unternehmen und Meinungsbildnern in Wirtschaft und Finanzen verbunden.

Montis Regierung wird oft als „Regierung der Professoren“ bezeichnet: Sieben Minister sind tatsächlich Universitätsprofessoren und keiner der Minister insgesamt ist ein Berufspolitiker. Zur Funktion der Technikerregierung kommt hinzu, dass sie auch die Regierung des Staatspräsidenten ist, der sie eingesetzt und für die notwendige politische Unterstützung gesorgt hat. In der Diskussion wurde für die Regierung Monti auch auf das römische Modell der Diktatur hingewiesen, also der möglichst effizienten, aber – wenn überhaupt – sich nur sehr formal einer demokratischen Legitimation für ihr politisches Handeln bedienenden, mit großer Befehlsgewalt ausgestatteten Institution und Person, die umgehend umfassende staatliche Entscheidungen bei nur geringer demokratischer Kontrolle angesichts einer internen oder externen Notlage treffen kann. Kritiker der Regierung Monti führen ins Feld, dass der Regierungschef nicht durch einen Wahlakt bestimmt wurde. Allerdings ist Italien ohnehin eine parlamentarische Demokratie: Wenn auch die Wahlen der so genannten Zweiten Republik – die Zäsur dafür wird Anfang der neunziger Jahre gesetzt – immer stark personalisiert waren, so ist es doch der Staatspräsident, der den Ministerpräsidenten ernennt. Dieser wiederum muss sich ständig einer Regierungsmehrheit in Abgeordnetenkammer und Senat versichern. Zwar nutzt die Regierung Monti naturgemäß die Vertrauensfrage stark, um die einer Art großen Koalition ähnlichen formalen Unterstützerparteien – im Wesentlichen sind das PD, PdL und UDC – bei ihrer Politik zu disziplinieren, aber regelmäßig und ganz besonders bei wesentlichen Reformschritten führt der Ministerpräsident Konsultationen oder sogar gemeinsame Treffen mit den Parteivorsitzenden Angelino Alfano (PdL), Pier Luigi Bersani (PD) und Pier Ferdinando Casini (UDC) – im Akronym „ABC“ – durch. Alles in allem stellt sich dieses Verfahren einer breiten und teilweise etwas lockeren parlamentarischen Mehrheit und einer eher losen Beziehung zwischen Unterstützerparteien und Ministerpräsident als verhältnismäßig produktiv und effizient dar, gerade angesichts der schweren Krise, in der sich die Parteien befinden.

Parteien und Politik in der Krise

Aus der Umfrage „Gli italiani e lo Stato 2011“¹ ergibt sich ein umfassendes Bild der Krise, in der sich Politik und Parteien bereits seit geraumer Zeit befinden: Nur noch vier Prozent der Befragten geben an, den Parteien zu vertrauen. Auch das Parlament kommt mit einem Vertrauensgrad von neun Prozent der Befragten auf keinen deutlich besseren Wert. Die Europäische Union verliert ebenfalls dramatisch an Zustimmung: Drückten 2001 noch

1 Demos & PI: Rapporto Gli italiani e lo stato 2011, auf: <http://www.demos.it/a00671.php>

53,1 Prozent der Befragten großes Vertrauen in die EU aus, sank dieser Wert 2010 auf 49,2 Prozent und 2011 mit einem für Jahresfrist starken Rückgang von 12,6 Prozentpunkten auf 36,6 Prozent: Das Fehlen einer europäischen Antwort auf die Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise hinterlässt tiefe Spuren in der in Italien traditionell großen Zustimmung zur europäischen Integration. Lediglich die Institution des Staatspräsidenten (65,1 Prozent) und die Sicherheitsbehörden (71,8 Prozent) genießen nach wie vor das große Vertrauen der Befragten. Interessant ist auch das Ergebnis der Frage, ob die Parteien notwendig für das Funktionieren der Demokratie sind: 2011 beantwortet erstmals eine leichte Mehrheit (47,9 Prozent) diese Frage negativ, während 47,1 Prozent der Befragten ausschließt, dass es eine Demokratie ohne Parteien geben kann. Dies entspricht auch ziemlich genau dem aktuellen Trend in der Politik: Personalisierung ist in den letzten 20 Jahren traditionell bereits deutlich weiter verbreitet als in anderen europäischen Ländern und alternative Organisationsformen, wie zum Beispiel die Rekrutierung und Mobilisierung von Wählern durch Plattformen im Internet und in den Social Media, haben ganz besonders die noch recht neue Bewegung Movimento Cinque Stelle des Kabarettisten und Komikers Beppe Grillo in kürzester Zeit zu einem der wichtigsten politischen Faktoren werden lassen. Dessen Bewegung konnte in Wahlen bereits die ersten Großstädte erobern und ging aus den Regionalwahlen im Oktober 2012 in Sizilien ebenfalls als stärkste Partei hervor. Dagegen haben die beiden großen Parteien erhebliche Probleme: Berlusconi's PdL ist nach dessen Rücktritt als Ministerpräsident nahezu implodiert und auf fast ein Drittel ihrer bisherigen Wahlergebnisse reduziert, während im PD ein recht lebhafter Machtkampf gerade in Hinblick auf die Parlamentswahlen 2013 tobt.

Mandat und Aufgaben der Regierung Monti

Aller Voraussicht nach wird Italien im März 2013 wählen, da auch das Mandat von Staatspräsident Napolitano am 15. Mai endet und dessen Nachfolger einen Monat vorher von neu gewählter Abgeordnetenkammer und neuem Senat gewählt werden muss. Monti hat dann eine politische Zukunft als Ministerpräsident oder sogar Staatspräsident. Zu seinen Unterstützern zählen die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten, die Vereinigten Staaten mit Präsident Barack Obama, aber auch große Teile der italienischen Politik: Neben dem hin und her gerissenen Berlusconi sympathisieren große Teile seines PdL mit Monti, in der UDC, Gianfranco Finis FLI und dem sich jetzt auch in der Politik engagierenden Luca Cordero di Montezemolo gibt es klare Aussagen zu einer weiteren Regierung Monti.

Mario Monti und seine Technikerregierung sind von Staatspräsident Giorgio Napolitano mit einem klaren Aufgabenkatalog berufen worden: Italien soll vor dem Staatsbankrott bewahrt werden, indem politische Glaubwürdigkeit, besonders auf der internationalen Ebene, wiederhergestellt wird. Staat und Gesellschaft sollen so umgebaut werden, dass die Steuereinnahmen die Ausgaben und den Schuldendienst wieder decken. Über die Wiederherstellung von politischer Glaubwürdigkeit auf europäischer und internationaler Ebene soll die Regierung auch und ganz besonders in der EU die italienischen Interessen so vertreten, dass Italiens Politik und Wirtschaft stärker von europäischer Politik profitieren. Indes würde es nahezu schon als wirtschaftspolitische Kür der Regierung Monti gelten, wenn jenseits von kostenneutralen Reformen in Form von Liberalisierungen besonders bei den selbständigen Berufen sogar Ressourcen umgeschichtet oder erwirtschaftet werden könnten, die dem Land Wachstumsimpulse verleihen können.

Das politische System, insbesondere das Wahlrecht, soll in erster Linie von den Parteien selbst – und eben nicht von der Regierung Monti – dermaßen reformiert werden, dass Wahlen nicht nur zu demokratisch legitimierten, sondern auch zu politisch effizienten Regierun-

gen führen. Napolitano hat es gegenüber den in den Kammern vertretenen Parteien zur Grundbedingung gemacht, dass nur mit einem neuen, funktionalen, effizienten und die politische Repräsentation des Wählerwillens garantierenden Wahlrecht eine neue Camera dei Deputati und ein neuer Senat gewählt werden.

Bilanz der Regierung Monti

Monti wurde von der italienischen Öffentlichkeit und dem Parlament zu Beginn seiner Regierung mit sehr großer Zustimmung begrüßt, die angesichts wenig beliebter Reformen und harter Sparschritte langsam, aber deutlich zurückgeht. Bereits am 4. Dezember 2011 verabschiedet die Regierung ein Sparpaket, das verteilt auf drei Jahre 30 Milliarden Euro schwer ist. Am 16. April 2012 erhält die Regierung von der Direktorin des Internationalen Währungsfonds Christine Lagarde für ihr Projekt einer Reform des Arbeitsmarkts Anerkennung.

Mit den Gesetzespaketen „Salva-Italia“ (Italien retten) und „Cresci-Italia“ (Wachstum für Italien) wurde der Wettbewerb besonders bei den bisher sehr streng und wenig marktwirtschaftlich reglementierten freien Berufen gestärkt. Der Erfolg einer kleinen mit 2,3 Milliarden Euro ausgestatteten Wachstumsagenda für Italien mit dem Ziel eines die gesamte Bevölkerung erreichenden Wohlstandswachstums wird vom Ergebnis her nicht in unmittelbarer Zeit überprüfbar sein: Die Bereitstellung von Finanzmitteln auch aus den EU-Strukturfonds für den Süden des Landes soll in erster Linie den Armen des Landes, der Bildung, der Altenpflege und den Familien in Form der Schaffung von Kindergartenplätzen zu Gute kommen. Außerdem werden besonders die kleinen und mittleren Unternehmen Süditaliens und deren Arbeitnehmer über Steueranreize und Ausbildungsvergütungen gefördert.

Die ganz wesentliche Funktion der Regierung Monti liegt allerdings darin, durch berechenbare und kooperative Politik national wie international wieder Vertrauen aufzubauen, die öffentliche Verwaltung und ihre Kosten unter Kontrolle zu bringen und die Staatlichkeit Italiens besonders auf dem Gebiet der Steuerpolitik zu stärken.

Harte Einschnitte für die Bürger

Die letzten Sparmaßnahmen der Regierung Berlusconi und die Rettungspaket der Regierung Monti haben gravierende Folgen für Bürger, Wirtschaft und Gesellschaft: So wurde in Form der IMU die von Berlusconi abgeschaffte Steuer auf Wohneigentum wieder eingeführt. Im Herbst 2011 wurde die Mehrwertsteuer um einen Punkt erhöht; für 2013 droht eine weitere Erhöhung. Die Mehrwertsteuer wurde für viele vorher freigestellte Bereiche neu eingeführt. In der Diskussion ist auch die Veranlagung der Mehrwertsteuer auf soziale Dienstleistungen, was bei diesen zu einer erheblichen Kostensteigerung führen dürfte. Die Mineralölsteuern wurden stark erhöht. Eine „Carbon Tax“ auf Treibstoffe wurde neu eingeführt, mit deren Einnahmen zukünftig die alternativen Energien gefördert werden sollen, anstatt dass deren Kosten weiter auf die allgemeinen Energiepreise umgelegt werden. Auch die Regionen erhöhten oft die ihnen zustehenden Anteile an der Einkommenssteuer IRPEF. Der Entzug von Staatsgeldern aus Kommunen und Regionen führt zu für die Bürger höheren Gebühren für beispielsweise Kindergärten. Alle diese Maßnahmen führen zu einem Preisauftrieb um die 3 Prozent. Mit der Erhöhung des Rentenalters, der umfangreichen Streichung von Steuerabzugsbeständen, einer mittelfristigen neuen und marktgerechten Bewertung von Immobilien und der Verschärfung der Maßnahmen zur Verhinderung von Steuerhinterziehung wurden große Möglichkeiten zur Senkung der Staatsausgaben und zur Erhöhung der Steuereinnahmen geschaffen.

Schulden unter Kontrolle?

Von einer Ausgangsbasis bei 150 Prozentpunkten hat der Spread² zwischen italienischen und deutschen Staatsanleihen gegenwärtig ein Niveau zwischen 300 und 400 mit Spitzen von bis zu 553 (November 2011) Punkten erreicht. Mit der Marke von 309 Punkten und dem erstmaligen und dann dauerhaften Unterschreiten des Vergleichswerts spanischer Anleihen am 2. März 2012 erreichte die Regierung Monti ein wichtiges Etappenziel: Märkte, Politik und Öffentlichkeit kehrten zu einer realistischeren Einschätzung der Haushaltslage und der politischen Glaubwürdigkeit Italiens zurück. Zwar ist der Spread – und damit auch die Zinsen, die Italien für die Refinanzierung seiner Schulden bezahlen muss – nach wie vor vergleichsweise hoch, aber er scheint sich gerade ab dem Herbst 2012 mit der Perspektive eines tendenziellen Sinkens in einer Marge zu stabilisieren, die eine nachhaltige Refinanzierung der italienischen Schulden – freilich nur nach einer Serie harter Sparmaßnahmen – erlauben.

Auch auf europäischer Ebene insgesamt scheinen sich die Märkte mit der Schuldenkrise abzufinden, nachdem die Europäische Union eigene Systeme (ESFS, ESM) zur Refinanzierung überschuldeter Mitgliedstaaten eingerichtet und die Europäische Zentralbank (EZB) angekündigt hat, unbegrenzt Staatstitel von Eurostaaten aufzukaufen, die auf dem Markt keine Abnehmer mehr finden würden.

Nach wiederholten Abstufungen der italienischen Bonität durch die Ratingagenturen zeigen deren Bewertungen nur noch wenige Marktreaktionen. Am 20. 5.2011 ändert Standard & Poor's die Aussichten von „stabil“ auf „negativ.“ Am 17.6.2011 kündigt Moody's ein Downgrading Italiens an. Am 19.9.2011 stuft Standard & Poor's Italien von A+ auf A herunter. Am 4.10.2011 stuft Moody's Italien von A1 auf A2 herab, am 13.1.2012 verliert Rom bei Standard & Poor's seine A-Bewertung und erreicht nur noch ein BBB+, auch acht weitere europäische Länder werden am selben Tag herabgestuft. Schließlich stuft am 14.2.2012 Moody's Italien auf A3 herab. Die letzten Downgradings hatten kaum mehr Einflüsse auf die Börsen und den Spread. Teilweise kaufen Anleger entgegengesetzt zu den Bewertungen der Ratingagenturen. Im Verlauf des Jahres 2012 laufen die Versteigerungen von italienischen Staatsanleihen gut, die Verzinsung fällt und auch ausländische Investoren sind zu den Staatspapieren Roms zurückgekehrt. Bis zum Frühjahr/Sommer 2012 hatten diese sich noch massiv zurückgezogen: So waren 2008 54 Prozent der Staatspapiere in ausländischer Hand, im Dezember 2011 nur noch 40 Prozent und im März 2011 gerade einmal 32 Prozent, ein Effekt, der sich sonst noch nur in Spanien beobachten ließ. Insgesamt hat das Ausland 300 Milliarden Papiere abgestoßen, die von hauptsächlich italienischen Banken dank der Refinanzierungsaktionen der EZB aufgekauft wurden, was auch dazu führte, dass deren Volatilität eingeschränkt wurde: Die stärkere Kontrolle der Staatsschulden durch italienische Banken und Investoren führte zu einer Beruhigung der vorher großen Kursauschläge. Gleichzeitig lockt der sinkende Spread auch wieder seriöse ausländische Anleger an, während Spekulanten sich aus dem Markt der italienischen Anleihen zurückziehen.

Dennoch ist die Dynamik des Spreads immer noch in hohem Maß von den Entwicklungen in den anderen Krisenländern (hauptsächlich Spanien und Griechenland) und der Qualität der Ergebnisse der europäischen Politik bei der Bekämpfung der Schuldenkrise abhängig. Ein weiterer wichtiger Faktor für die Entwicklung des Spreads ist allerdings auch die sich stellende Frage nach der politischen Zukunft Italiens und dabei ganz besonders die mögliche und als Schreckensszenario wahrgenommene Rückkehr Berlusconi in die Politik.

2 Il Sole 24 ore: Spread BTP Italia / Bund 10 anni, auf: http://finanza-mercati.ilsole24ore.com/reddito-fisso-etassi/pagine/dettagliospread/main.php?refresh_ce=.

Die Regierung Monti hält an der Planung fest, für 2013 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, und sieht sich trotz der Rezession, die für das Jahr 2012 mit einem Rückgang des BIP um 1,4 Prozent veranschlagt wird, und einem für 2013 prognostizierten nur leichten Wachstum um 0,4 Prozent, einem geplanten Haushaltsdefizit von 2,0 (2012) und 1,1 (2013) Prozent und einer staatlichen Gesamtverschuldung, die 2012 bei 123 Prozent liegen soll, aber bereits 2013 auf 121 Prozent abgebaut werden soll, als ein „paese virtuoso“, also als ein tugendhaftes und damit vorbildliches Land in der Europäischen Union, was die Bekämpfung der Schuldenkrise betrifft. Und tatsächlich scheint die Regierung Monti die finanzielle Nachhaltigkeit Italiens vorerst wiederhergestellt zu haben, obwohl Schuldendienst und allein die Ausgaben für die Zinsen bereits 2011 78 Milliarden Euro und damit einen Wert von 4,9 Prozent des BIP erreicht haben, der allerdings bis 2015 noch auf 99,2 Milliarden Euro und dann 5,8 Prozent des BIP steigen wird.

Italien erlebt die schwerste Wirtschaftskrise seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Beispielfähig dafür, aber auch für die schwierigen Investitionsbedingungen im Land insgesamt ist, dass 2011 die Auslandsinvestitionen um 53 Prozent zurückgegangen sind, während der EU-Durchschnitt bei einem Wert von lediglich minus sieben Prozent lag: Lange Zeiten bei der Realisierung von Großprojekten, ein langwieriges und langsames Justizsystem bei der Klärung von Rechtsstreitigkeiten und auch die Stagnation und Absenkung öffentlicher Investitionen sind die Hauptgründe für die Standortkrise Italiens.

In der Folge der Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise hat die Arbeitslosigkeit in Italien sprunghaft zugenommen: Im Jahresverlauf (April 2011 bis April 2012) ist sie von 8,0 auf 10,2 Prozent bzw. um 620.000 neue Arbeitslose gewachsen und nimmt durchschnittlich um 0,18 Prozentpunkte im Monat zu. Die Jugendarbeitslosigkeit bei den unter 25-Jährigen beträgt 35 Prozent und liegt damit dramatisch weit über dem Eurozonen-Durchschnitt von 22,2 Prozent. Insgesamt sind 2,8 Millionen Italiener als Arbeit suchend gemeldet – ein Rekordwert seit Bestehen der Arbeitslosenstatistik.

Montis Europa

„Meine Regierung will Italien deutscher machen, aber ihr (Deutschen) müsst aktiver in der Frage einer Wachstumspolitik und europäischer Maßnahmen sein, die den Märkten mehr Sicherheit geben.“³ Die Regierung Monti hat verkündet, dass die notwendigen Maßnahmen zur Haushaltssanierung auf nationaler Ebene im Wesentlichen getroffen wurden und dass jetzt und in Zukunft europäische Lösungen, also Änderungen auf europäischer Ebene, angestrebt werden. Das heißt, dass Monti in bisher recht erfolgreichem Verbund mit Frankreichs Staatspräsidenten Francois Hollande und Spaniens Ministerpräsidenten Mariano Rajoy, der Europäischen Kommission, dem Rat, indirekt auch mit der EZB, den Regierungen der Mitgliedstaaten der EU innerhalb, aber auch außerhalb der Eurozone und aber auch ganz besonders mit der deutschen Bundesregierung versucht, nationale italienische Interessen, die aber gerade gegenüber Berlin deckungsgleich mit einer Vielzahl von Interessen anderer Mitgliedstaaten sind, in der EU umzusetzen.

Erste Erfolge der italienischen Position haben sich bereits eingestellt: Monti konnte – gerade angesichts der Unfähigkeit der europäischen Regierungs- und Staatsoberhäupter, der Schuldenkrise effizient mit einem europäischen Ansatz zu begegnen – zunehmend „italienische“ Inhalte auf die Tagesordnung des Rats bringen: Die grundsätzliche Entscheidung zu

3 Ministerpräsident Mario Monti gegenüber Bundeskanzlerin Angela Merkel, in: La Repubblica, 12.1.2012 (Übersetzung des Autors).

einer mittelfristigen Fiskalunion, die Einrichtung eines EU-Finanzministeriums, eine in der Langfrist nicht mehr ausgeschlossene Vergemeinschaftung von Staatsschulden, die Verwirklichung einer supranationalen Finanzkontrolle und auch die zügige Realisierung von für diese Zielsetzung notwendigen Schlüsselementen sind bedeutende europäische Errungenschaften, die vor Jahresfrist nicht denkbar gewesen wären.

Ausgerechnet am Abend des Ausscheidens der deutschen Fußballnationalmannschaft gegen Italien bei der Europameisterschaft 2012 konnte Monti beim Rat der Europäischen Union vom 28./29. Juni 2012 nach harten Verhandlungen von der Bundesregierung substantielle Zugeständnisse erhalten: So wurde eine Lockerung der Konditionalität für bestimmte Hilfsinstrumente wie der Wegfall der Kontrolle durch die Troika (Europäische Kommission, EZB und IWF) und damit die Abwehr von Eingriffen in die nationale Souveränität in Form einer Sonderregel für die Bankenhilfe für Spanien beschlossen. Italiens Argumentation, dass „virtuose“ Länder, also solche, die ihre „Hausaufgaben“ bereits erfüllt haben, eine andere Behandlung erfahren als vermeintlich unkooperative Länder, setzte sich durch. Auch der Vorschlag eines „scudo“, eines Schutzschields, wonach der ESM auch dafür verwendet werden kann, ab einem bestimmten Spread Staatstitel eines solchen „virtuosen“ Landes vom Markt aufzukaufen, passierte den Europäischen Rat und könnte die Schuldenspirale zwischen in Not geratenen Banken und den nationalen Haushalten beenden.

Deutsch-italienische Regierungskonsultationen, trilaterale Gipfel zwischen Italien, Frankreich und Deutschland und eine Institutionalisierung von Treffen der vier großen Eurozonenstaaten Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien geben der Europäischen Union nach drei Jahren Dauerkrise zum ersten Mal die notwendige intergouvernementale Koordinierung, die im Gegensatz zum deutsch-französischen Krisenmanagement davor Chancen zu einer Bewältigung der Schuldenkrise durch die Europäische Union eröffnet. Gerade die Ausbildung eines Quartetts der Eurogruppe unter Einschluss von Kommission und Rat schuf nicht nur für Italien neue politische Gestaltungsmöglichkeiten, sondern für die EU insgesamt.

Dabei ist es Monti in kürzester Zeit gelungen, klar und deutlich eine Position gegenüber der Europäischen Union zu entwickeln und diese auch in Koalition mit den europäischen Partnern um- und durchsetzungsfähig zu machen: Italien erwartet sich Hilfe und Lösungsvorschläge auf europäischer Ebene, da – so die Interpretation Roms – die europäische Schuldenkrise eben nicht in erster Linie ein rein nationales Problem, sondern eine europäische Aufgabe ist. Die Argumentation, dass in Italien ansonsten die Stimmung gegenüber der EU, Deutschland und natürlich auch gegenüber der Regierung Monti umschlagen könnte, nutzt Rom offensiv bis hin zu einem Szenario eines politischen Scheiterns Montis, einer Verschlechterung der italienischen Staatsfinanzen und damit der existentiellen Bedrohung von Eurozone und Euro.

Als Fazit lässt sich feststellen, dass Rom quasi mit dem Amtsantritt Montis eine wichtige Führungsrolle bei der pragmatischen Lösung des Konflikts zwischen den von der Schuldenkrise besonders bedrohten Ländern und den anderen Staaten der Eurozone eingenommen hat und Berlin aus seiner europapolitischen Isolation im Hinblick auf die Schuldenkrise geführt hat.

Weiterführende Literatur

Gianni Bonvicini / Flavio Brugnoli (a cura di): Il Fiscal Compact, Quaderni IAI n. 5.

Demos & PI: Rapporto Gli italiani e lo stato 2011, auf: <http://www.demos.it/a00671.php>.

Heribert Dieter: Maastricht 2.0, SWP-Aktuell 54, September 2012.

Limes – Rivista italiana di geopolitica, I quaderni speciali: Nord contro sud – Il muro d'Europa.

Limes – Rivista italiana di geopolitica 6/2011: Alla guerra dell'euro.

Lettland

Detlef Henning

Die wichtigsten politischen Themen des mittleren baltischen Staates bildeten die wirtschaftliche Stabilisierung Lettlands nach dessen schwerer Wirtschaftskrise im Jahre 2008, der Einfluss der europäischen Schulden- und Finanzkrise auf die für 2014 geplante Einführung des Euro sowie politische Initiativen kleinerer Verbände der russischen Minderheit mit dem Ziel, die multiethnische Gesellschaft Lettlands zu polarisieren. Innenpolitisch sorgte Valdis Dombrovskis nach seiner Wiederwahl zum Ministerpräsidenten im Oktober 2011 mit seinem unaufgeregten Politikstil für erfreuliche Kontinuität. Seine wirtschaftliche Stabilisierungspolitik wird von der Bevölkerung befürwortet, und seit September 2012 ist sein Name als einer der Nachfolger Barrosos für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission im Gespräch.¹

Wirtschaft

Auf die Wirtschaftskrise 2008 hatte die Regierung Lettlands mit schnellen, harten Schnitten reagiert: Sie verminderte den Staatshaushalt um 17%, verringerte die Zahl der Staatsbediensteten um 30% und beschnitt die öffentlichen Gehälter um 40%. Nach einer Schrumpfung des Bruttoinlandsproduktes von 18% im Jahre 2009 erzielt Lettland seit 2010 wieder ein Wachstum seiner Wirtschaft, zuletzt im zweiten Quartal 2012 in Höhe von 5% im Vergleich zum Vorjahr.

Auch die Industrieproduktion zog 2012 um 7,4% an. Weitere Anzeichen einer wirtschaftlichen Erholung sind das Exportwachstum um 16,5% und die gleichzeitige Abschwächung des Importes (2011: 35,6%, 2012: 3,5%) – wichtig für den Ausgleich der negativen Handelsbilanz. Die offizielle Arbeitslosigkeit konnte von 11,8% auf 11,3% gesenkt werden, die Abwanderung junger Arbeitskräfte in westliche EU-Staaten ist leicht rückläufig. Für eine künftige Entwicklung der Wirtschaft zeichnet sich jedoch ein Mangel an jungen und gut ausgebildeten Arbeitskräften ab: Nur jeder Dritte der Jobsuchenden im Ausland gibt an, nach Lettland zurückkehren zu wollen.

Das 2008 aufgelegte Hilfsprogramm des IWF, der EU, der skandinavischen Länder und weiterer Geberländer in Höhe von 7,5 Milliarden Euro kann voraussichtlich am 22. Dezember 2012 abgeschlossen werden. Die positive wirtschaftliche Entwicklung macht Lettland zusammen mit Irland, Estland und der Slowakei zu europäischen Musterknaben bei der Bewältigung schwerer wirtschaftlicher Krisen und zu einem Vorbild für die Krisenstaaten des Mittelmeerraumes.² Trotz der anhaltenden Probleme in der Euro-Zone hält die Regierung Lettlands an ihrem Ziel der Einführung des Euro anstelle der Landeswährung Lat für den 1. Januar 2014 fest.

1 Auf der Suche nach dem polyglotten Super-Europäer, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.9.2012.

2 Im Gespräch: Valdis Dombrovskis. „Austritt wäre für Griechen keine Lösung“. Der lettische Weg aus der Krise gilt als vorbildhaft, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.12.2011.

Innenpolitik

Die Regierungsbildung nach den vorgezogenen Neuwahlen zum Parlament³ am 17. September 2011 erwies sich als schwierig, da die lettische Parteienmehrheit auch knapp 20 Jahre nach Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit von der Sowjetunion eine Regierungsbeteiligung des Wahlsiegers, der russisch dominierten Partei „Harmoniezentrum“ (SC, 28,4% der Stimmen) ablehnte. Das SC ist die einzige politische Partei des Landes, die über einen Kooperationsvertrag mit Vladimir Putins Partei „Geeintes Russland“ und so mit der staatlichen Politik Russlands verbunden ist.

Nach zähem Ringen einigten sich schließlich die Parteien „Einheit“ (Vienotiba, 18,8%), „Zatlers Reformpartei“ (ZRP, 20,8%) und das rechtsnationale Parteienbündnis aus „Für Vaterland und Freiheit/Lettlands Nationale Unabhängigkeitsbewegung (TB/LNNK, 13,9%) fünf Wochen nach der Parlamentswahl auf die Bildung einer Regierungskoalition. Am 25. Oktober 2011 stimmten 57 der 100 Parlamentsabgeordneten der lettischen Saeima für das dritte Kabinett um Ministerpräsident Dombrovskis.⁴

Als Reaktion auf die Nichtbeteiligung der größten Partei an der neuen Regierung kündigten russische Verbände zivile Aktionen an. Dem Verein „Muttersprache“ unter dem rechtsextremen russischen Aktivisten Vladimir Linderman⁵ gelang es, eine Volksabstimmung über den Status der russischen Sprache zu initiieren.⁶ Am 18. Februar 2012 stimmten die Wahlberechtigten über einen Antrag auf Verfassungsänderung ab, demzufolge die russische Sprache zweite Staatssprache des Landes (und damit auch eine der offiziellen Sprachen der Europäischen Union!) werden sollte.⁷ Zwar stimmten erwartungsgemäß 74,8% der Wähler gegen diesen Vorschlag; allerdings lag die Zahl der Befürworter in Riga und im östlichen Landesteil Lettgallen mit ihren hohen russischsprachigen Bevölkerungsanteilen wesentlich höher.⁸ Das politische Ziel einer gesellschaftlichen Polarisierung entlang ethnischer Grenzen war den Initiatoren des Referendums damit gelungen.

Zur Zeit prüfen lettische Verfassungsrechtler, ob eine weitere Referendumsinitiative russischer Gruppierungen, allen Einwohnern des Landes automatisch die Staatsbürgerschaft Lettlands und damit auch das Wahlrecht zuzuerkennen, verfassungskonform ist, und inwieweit künftig Volksabstimmungen, die den Verfassungsnormen zuwiderlaufen und die Souveränität des Staates gefährden, überhaupt zulässig sind. Ziel der jüngsten Kampagne ist offensichtlich, das Elektorat russischer Parteien zu vergrößern.⁹ Nach den historischen Erfahrungen Lettlands mit seinem östlichen Nachbarn und offensichtlicher Versuche Moskaus, über Energie-, Minderheiten- und Geschichtspolitik Einfluss auf Lettlands Innenpolitik zu nehmen, scheinen nun die Grenzen der lettischen Toleranz erreicht zu sein.¹⁰

3 Die Wahlergebnisse (Zentrale Wahlkommission Lettlands) unter: <http://www.velesanas2011.cvk.lv>

4 Andreas Klein, Saeima bestätigt Mitte-Rechts-Regierung, Länderbericht der Konrad Adenauer Stiftung, 31.10.2011.

5 Der Kampf der Russen um ihre Sprache in Lettland, Die Welt vom 16.2.2012.

6 Seit dem 6.11.1998 ist ein Zusatz zu Artikel 4 der Verfassung in Kraft: „Die Staatssprache der Republik Lettland ist Lettisch“.

7 Den Daten der letzten Volkszählung von 2011 zufolge sprachen unabhängig von der Nationalität von 2.070.371 befragten Einwohnern Lettlands (davon 62% Letten und 32,4 Russen, Weißrussen und Ukrainer) 33,8% Russisch und 56,3% Lettisch als Familiensprache vgl. http://www.csb.gov.lv/statistikas-temas/2011_gada-tautas-skaitisana-galvenie-raditaji-33608.html.

8 Wahlbeteiligung: 71,1%, vgl. die Wahlergebnisse unter: <http://www.tn2012.cvk.lv>.

9 So haben knapp 55,2% der in Lettland lebenden Russen noch immer nicht die Staatsbürgerschaft des Landes beantragt, vgl. das Einwohnerregister Lettlands unter: <http://www.pmlp.gov.lv/lv/statistika/iedzivotaju.html>.

10 Zu den Konflikten der baltischen Staaten mit Russland vgl. Agnia Grigas, Legacies, Coercion and Soft Power: Russian Influence in the Baltic States, Chatham House, Briefing Papers August 2012, London 2012.

Litauen

Tobias Etzold

Die Politik Litauens war geprägt von der wirtschaftlichen Stabilisierung nach der schweren Wirtschaftskrise 2009, einem drastischen Sparkurs, dem Streit um den Bau eines Atomkraftwerks und den Parlamentswahlen im Oktober 2012. In europapolitischer Hinsicht standen die für 2015 geplante Einführung des Euro im Lichte der eigenen wirtschaftlichen Probleme sowie der europäischen Schuldenkrise und die erstmalige Übernahme des Vorsitzes im Rat der EU 2013 im Fokus des Interesses.

Innenpolitik

Am 28. Oktober 2012 vollzog sich in Litauen ein Machtwechsel. Bei den Parlamentswahlen, die traditionell in zwei Wahlgängen durchgeführt werden, am 14. und 28. Oktober 2012 ging die linke Opposition als Sieger hervor. Die konservativ-liberale Regierungskoalition von Ministerpräsident Andrius Kubilius musste ihre Niederlage einräumen. Diese hatte immerhin, erstmals in der jüngeren Geschichte Litauens, eine volle Legislaturperiode hindurch regiert. Nach dem ersten Wahlgang lag die linkspopulistische Arbeitspartei von Milliardär Viktor Uspaskich (19,87%) noch knapp vor den Sozialdemokraten (18,44%). Im entscheidenden zweiten Wahlgang, bei der knapp die Hälfte der Parlamentssitze als Direktmandate vergeben wurden, setzten sich die Sozialdemokraten durch. Die Partei von Ex-Finanz- und Transportminister Algirdas Butkevicius erhielt insgesamt 38 der zu vergebenden 140 Sitze im Parlament. Die konservative Vaterlandsunion des scheidenden Ministerpräsidenten Kubilius erreichte 33, die mit ihr verbündete Liberale Bewegung 10 Sitze. Unmittelbar nach dem zweiten Wahlgang verständigten sich die Sozialdemokraten mit der Arbeitspartei (30 Sitze) und der rechtspopulistischen Partei *Für Ordnung und Gerechtigkeit* (11 Sitze) des früheren Präsidenten Rolandas Paksas auf die Bildung einer Koalition. Eine schnelle Regierungsbildung wurde bislang jedoch durch den Widerstand von Litauens Präsidentin Dalia Grybauskaitė verhindert aufgrund angeblichen Stimmenkaufs durch die Arbeitspartei und steuerlichen Unregelmäßigkeiten auf Seiten Uspaskichs. Insgesamt wurde der Wahlsieg der linken Opposition als Referendum gegen den harten Sparkurs von Kubilius gewertet. Anders als in Estland und Lettland, wo die amtierenden Regierungen in Wahlen jeweils bestätigt wurden, trug eine Mehrheit der Bevölkerung den Sparkurs demnach nicht uneingeschränkt mit.

Zeitgleich mit dem ersten Durchgang der Parlamentswahlen fand ein Referendum über den geplanten Bau eines Atomkraftwerks in Visaginas statt, das alle drei baltischen Staaten mit Strom versorgen und von russischen Stromimporten unabhängig machen sollte. Dabei stimmten knapp 63% der Beteiligten gegen die Pläne der scheidenden Regierung. Dies ist jedoch nicht gleichbedeutend mit einer generellen Ablehnung von Atomkraft durch eine Mehrheit der Litauer. Auch nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima 2011 war in Litauen, wie in den meisten anderen ost- und mitteleuropäischen Ländern, keine nennenswerte Anti-Atomkraft- und grüne Bewegung entstanden. In den Augen der Mehrheit der Abstimmenden sowie der litauischen Opposition war vielmehr dieses Projekt zu teuer und zu groß.

Wirtschaftliche Entwicklung

Nach dem dramatischen Einbruch der litauischen Wirtschaft um 15% im Zuge der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 hat sich Litauen wirtschaftlich überraschend schnell erholt. Der Sparkurs der abgewählten konservativen Regierung leistete hierzu einen Beitrag. Ab 2010 setzte wieder ein sanftes Wirtschaftswachstum ein. Im Jahr 2011 wuchs das Bruttoinlandsprodukt um 5,9%; 2012 wird das Wachstum voraussichtlich 2,5% betragen. Allerdings ist der wirtschaftliche Aufschwung in der Bevölkerung bislang kaum angekommen. Trotz des Aufschwungs sind die Löhne und Pensionen dramatisch gesunken. Das Haushaltsdefizit, das 2009 9,5% des BIP betrug, konnte zwar deutlich reduziert werden, ist mit 5,5% aber noch immer sehr hoch. Desweiteren stellen die stetig steigende Inflation und eine hohe Arbeitslosigkeit von 13% (Oktober 2012) in Kombination mit einer teils dadurch bedingten starken Abwanderung die drängendsten Probleme Litauens dar. Das Land sieht sich mit einem massiven demographischen Problem konfrontiert, das in den kommenden Jahren vermutlich noch weiter wachsen wird.

Europa- und Außenpolitik

Die bisherige Regierung Litauens plante die Euro-Einführung für das Jahr 2014. Allerdings wird dies von vielen Beobachtern als wenig realistisch eingestuft, da die Staatsverschuldung nach wie vor deutlich mehr als 3% des BIP beträgt und auch die Inflationsrate höher ist als erlaubt. Litauen erfüllt damit aktuell zwei der vier Konvergenzkriterien nicht. Litauen war bereits 2007 der Beitritt zur Eurozone verwehrt worden, weil das Land damals schon nicht das Inflationskriterium erfüllt hat. Trotz des Wunsches der Eurozone beizutreten, wollte die scheidende litauische Regierung an einer europäischen Bankenunion vorläufig nicht teilnehmen. Dies löste einen gewissen Widerspruch aus, da ersteres ohne letzteres kaum möglich ist. Der Chef der sozialdemokratischen Partei und vermutlich neue Ministerpräsident Butkevicius vertrat vor den Wahlen die Ansicht, dass das Land keine Eile bei der Einführung des Euro habe. Die Eurozone solle erst einmal ihre eigenen Probleme lösen. Als verhältnismäßig armes Land wolle man nicht für die Fehler anderer Länder zahlen. Nach den Wahlen kündigte Butkevicius jedoch an, den Euro 2015 einführen zu wollen und zu diesem Zweck die Konsolidierungspolitik der Vorgängerregierung fortzuführen. Bei den Verhandlungen über den mehrjährigen EU-Finanzrahmen 2014-2020 macht Litauen sich insbesondere dafür stark, dass die Zahlungen aus den Kohäsionsfonds nicht eingeschränkt werden. Im zweiten Halbjahr 2013 übernimmt Litauen erstmalig den Vorsitz des Rates der EU. Die Vorbereitung und Durchführung des Vorsitzes wird einen Großteil der politischen Energie des kleinen Landes in Anspruch nehmen.

In der litauischen Außenpolitik nehmen die engen Beziehungen zu den USA, auch innerhalb der NATO, nach wie vor einen zentralen Platz ein. Die USA werden als Sicherheitsgarant Litauens betrachtet. US-Außenministerin Clinton besuchte Litauen allein 2011 zweimal. Außenpolitisch ist für Litauen auch die strategische Partnerschaft mit Polen von großer Bedeutung. Allerdings gestalten sich die bilateralen Beziehungen seit einiger Zeit nicht ohne Probleme. Haupthintergrund ist der Streit um die Rechte der polnischen Minderheit in Litauen. Dieser dreht sich vor allem um ein 2011 in Kraft getretenes neues Bildungsgesetz, durch welches die Stellung der litauischen Sprache an den polnischen Schulen in Litauen gestärkt werden soll. Russland wird für Litauen ein immer wichtigerer Wirtschaftspartner. Aus dem Beitritt Russlands zur WTO im August 2012 ergeben sich für Litauen weitere Möglichkeiten der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Allerdings sind die Beziehungen zwischen beiden Ländern historisch noch immer stark belastet.

Luxemburg

Wichard Woyke

In einer Regierungserklärung zur Außenpolitik des Großherzogtums am 15. November 2011 erläuterte Vize-Premier- und Außenminister Jean Asselborn die aktuelle luxemburgische Europapolitik klar. Dabei bezog sich Asselborn insbesondere auf die Werte und fundamentalen Interessen des Großherzogtums als Grundlage der luxemburgischen Europa- und Außenpolitik, sowie auf die zahlreichen Bereiche, in denen Luxemburg diese Werte und Interessen verteidigt. Angesichts der herrschenden Schuldenkrise und der politisch-sozialen Spannungen in Europa betonte Asselborn die Übereinstimmung der nationalen Interessen des Großherzogtums mit denen Europas. Er präsentierte die unterschiedlichen Maßnahmen, die auf europäischer Ebene getroffen wurden, um der Schuldenkrise entgegenzuwirken. „Der Euro ist unersetzlich“, erklärte Asselborn und schloss: „Man kann Mitglieder der Euro-Zone nicht ausschließen (...); im Gegenteil, es ist geboten, politische Solidarität zu beweisen, insbesondere in Zeiten der Krise.“¹

Luxemburgs Haltung in der Eurokrise

Die Europapolitik Luxemburgs wurde weitgehend durch die Staatsverschuldungskrise der EU gekennzeichnet. Luxemburg gehörte auch in diesem Zeitraum zu den sechs stabilen Ländern der Union und hatte mit einem Verschuldungsgrad von knapp 20% am BSP eine der niedrigsten Raten innerhalb der Union aufzuweisen. Luxemburg beteiligte sich sehr aktiv an der Lösung der Finanzkrise der Union. Einmal erfolgte dies in der Person des Regierungschefs Jean Claude Juncker, der als Euro-Gruppenchef eine intensive Koordinationsarbeit innerhalb der EU 17 (Eurozone) gewährleistete und zum anderen in der aktiven Unterstützung der von der EU vorgesehenen Maßnahmen wie dem Europäischen Fiskalpakt und dem europäischen Stabilitätspakt. Luxemburg wird sich nur mit 0,25 Prozent, d.h. 1,752 Mrd. Euro (von denen 200,32 Mio. Euro binnen drei Jahren in verschiedenen Etappen direkt überwiesen werden sollen) am Rettungsschirm beteiligen, wobei das Land Garantien in Höhe von 1,552 Mrd. Euro übernimmt. Das mag angesichts eines Volumens von 700 Mrd. Euro für den gesamten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) wenig erscheinen, doch rechnet man die Beteiligung Luxemburgs auf die Einwohnerzahl um, dann zeigt sich, dass der Betrag eines luxemburgischen Bürgers mit 3.505 Euro deutlich über dem EU-Durchschnitt liegt. Die Belastung eines Luxemburgers liegt damit um 65 Prozent höher als der Eurozonen-Durchschnitt.² Insgesamt stimmten die Abgeordneten am 26. Juni 2012 dem Vertrag über den ESM sowie der Beteiligung Luxemburgs am permanenten Euro-Rettungsschirm zu. Nach Auffassung der Mehrheitsparteien erfolgte die Zustimmung zu ESM und Fiskalpakt, weil Luxemburg aus der Gemeinschaftswährung großen Nutzen gezogen hätte. Premierminister Juncker merkte nicht nur an, dass die luxemburgischen Beiträge als Teile eines gemeinsamen Einsatzes für mehr Stabilität und Wachstum in Interesse Europas gesehen wer-

1 <http://Berlin-mae-lu/ge/> Aktuelles aus Politik und Wirtschaft.

2 Luxemburger Wort 26. Juni 2012.

den müssen, sondern auch im nationalen Interesse lägen. Juncker erklärte, „dass für kein Land sein Finanzplatz so wichtig sei, wie dies für Luxemburg der Fall sei. Wenn der Bankenplatz zusammenbreche, dann sind wir 100 Jahre bankrott“³, erklärte der Premierminister.

Premierminister Juncker regiert Luxemburg seit 1995 und ist damit der dienstälteste Regierungschef in der Europäischen Union. Juncker gilt als entschiedener Verfechter der europäischen Integration und weiß die Interessen Luxemburgs als Finanzstandort zu verteidigen. Seit 2005 ist Juncker Eurogruppenchef, ein Schlüsselposten der finanzpolitischen Koordination in der Euro-Zone, und er hat diesen auch 2012 für weitere zweieinhalb Jahre bestätigt bekommen, wenngleich er erklärte, nicht die volle Amtszeit zu wirken. „Juncker bestimmt mit, was passieren wird. Er sitzt in jenem Vierergremium, das von den Staats- und Regierungschefs beauftragt ist, bis Ende des Jahres ein Konzept zum Umbau der Europäischen Währungsunion zu entwerfen. Darin eingeschlossen: eine Stellenbeschreibung für den Job des Vorsitzenden der Euro-Gruppe. Juncker entscheidet mit, ob sein Nachfolger bereits der Prototyp des europäischen Finanzministers sein wird: Vollzeit-Job in Brüssel, durchgriffsberechtigt, so mächtig wie der Präsident der EZB.“⁴

Darüber hinaus setzte Juncker durch, dass der luxemburgische Notenbankpräsident Yves Mersch den im Juli 2012 freigewordenen Posten im Direktorium der Europäischen Zentralbank übernimmt. Damit setzte er ein ungeschriebenes Gesetz der Euro-Länder außer Kraft, das besagte, dass die vier größten Euro-Länder immer einen Posten im Direktorium der Europäischen Zentralbank besetzen sollten. Luxemburg hat somit erstmals einen Platz im inneren Entscheidungszirkel der EZB. Juncker rang im Sommer 2012 den Finanzministern breiteste Zugeständnisse für das Großherzogtum ab.

Konflikte mit den großen Nachbarn

Luxemburg scheute sich nicht auf Konfrontationskurs mit den großen Nachbarn zu gehen. So kritisierte Premierminister Juncker das Verhalten von Deutschland und Frankreich in der Schuldenkrise scharf. Die Forderung nach einer Ergänzung des Fiskalpakts um Wachstumsanreize machte sich auch Juncker zu eigen, da oft europäische Volkswirtschaften auch wegen staatlicher Ausgabenkürzungen nicht aus der Rezession herauskämen. Juncker warf Deutschland vor, sich zu unrecht als Musterschüler der Euro-Zone darzustellen. So sagte er: „Das ist Teil des Problems, so zu tun als ob Deutschland das einzige tugendhafte Land der Welt wäre, also ob Deutschland die Zeche für alle anderen Länder bezahlen müsste. Das ist in hohem Maße beleidigend für die anderen.“⁵ Von den 17 Euro-Ländern hätten sieben Staaten weniger Schulden als Deutschland. Dies sei in einem Land, in dem pausenlos über die Frage debattiert werde, wieso es für ganz Europa bezahlen müsse, nie ein Thema, beklagte der Euro-Gruppen-Chef. Als Frankreichs Präsident Sarkozy mitten im Wahlkampf drohte an den Grenzen wieder Kontrollen einzuführen, traf er auf den empörten Widerspruch des luxemburgischen Außenministers, der ihm vorwarf, ein Markenzeichen der EU abzuschaffen. „Schengen in Frage zu stellen, zu schwächen oder kaputtzuschlagen, um den Wählern der Nationalen Front zu gefallen, das ist anti-europäisch und populistisch“, sagte Asselborn. „Und es bedeutet, das Instrument, was am besten die europäische Integration für den Bürger darstellt, mit Füßen zu treten.“⁶

3 Letzebuenger Journal vom 4. Juli 2012.

4 Süddeutsche Zeitung vom 12.07.2012.

5 Die Welt vom 1. Mai 2012.

6 Spiegel online vom 12.03.2012.

Malta

Heinz-Jürgen Axt

In Zeiten massiver ökonomischer Verwerfungen insbesondere in der südlichen EU-Peripherie stellt sich Maltas ökonomische Entwicklung 2011 relativ stabil dar. Während Griechenland, Portugal, Spanien und jetzt wohl auch Zypern Zuflucht unter dem Euro-Rettungsschirm suchen, bleibt Malta dieser Weg wohl auf absehbare Zeit erspart. Das bedeutet allerdings nicht, dass nicht auch Maltas Verschuldung vermehrt Aufmerksamkeit verlangt. Maltas Budgetdefizit betrug 2003 noch 9,2% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Es konnte im Nachfolgejahr schon auf 4,7% gesenkt werden, bevor es 2005 mit 2,9% unter die nach den Maastricht-Kriterien zulässige Höchstgrenze von 3% gebracht werden konnte. In den beiden Folgejahren verringerte sich der Wert weiter mit 2,8% und 2,4%. Die globale Finanzkrise machte sich dann aber auch bei Malta bemerkbar. 2008 schnellte das Defizit auf 4,6% hoch, verringerte sich aber in den beiden folgenden Jahren auf 3,8% und 3,7%, bevor es, wie erwähnt, 2011 den Maastricht-Referenzwert unterschritt.

Die Entwicklung des Haushaltsdefizits spiegelt sich auch in der Staatsschuld wider. 2004 betrug diese noch 71,7% des BIP und überschritt damit die Maastricht-Grenze in Höhe von 60%. Bis 2008 ging der Schuldenstand kontinuierlich zurück, er erreichte damals 62,3%. Ab 2009 ist ein anhaltender Anstieg zu beobachten, mit 68,1% (2009), 69,4% (2010) und 72,0% (2011). Malta muss diese Entwicklung unter Kontrolle bringen, damit es nicht dem schlechten Beispiel anderer mediterraner Länder folgt. Zu Beginn des Jahres 2012 stuften die drei angelsächsischen Ratingagenturen Malta etwa ähnlich wie Spanien ein (vgl. Tabelle 1). Ein A-Rating bedeutet immerhin, dass das Kreditrisiko als gering eingestuft wird.

Tabelle 1: Ratings ausgewählter Euro-Staaten (Januar 2012)

	Standard & Poors	Moody's	Fitch
Griechenland	CC	Ca	CCC
Italien	BBB+	A3	A-
Malta	A-	A3	A+
Portugal	BB	Ba3	BB+
Spanien	A	A3	A
Zypern	BB+	Baa3	BBB-

Das vergleichsweise positive Urteil der Ratingagenturen gründet natürlich auch auf der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung Maltas. Seit dem Beitritt zur EU hatte Malta bis 2008 eine jahresdurchschnittliche Wachstumsrate des realen BIP in Höhe von 2,96% aufzuweisen. In der EU-27 waren es dagegen lediglich 2,28%. 2009 erfolgte der Einbruch, das BIP verringerte sich um -2,6%. Aber schon 2010 war wieder ein Zuwachs von 2,5% zu verzeichnen, 2011 waren es dann 2,1%. Die EU-27 kam 2011 auf 1,5%. Die Inflation erreichte 2011 2,4%, verantwortlich waren hauptsächlich Nahrungsmittel und Energiepreise. Der Anstieg der Energiepreise wurde für die Konsumenten dadurch erträglich gehalten, dass die Regierung entschied, die Strompreise nicht anzuheben. Die Beschäftigung stieg mit 2,7% im Jahr 2011 deutlich höher als in der gesamten EU an. Verantwortlich war dafür vor allem,

dass vermehrt Frauen eine Beschäftigung aufnehmen. Die Arbeitslosenquote verstetigte sich auf 6,5%. In der EU-27 betrug sie 2011 9,7%.

Dass sich Maltas konservativ geprägte Kultur ändert, zeigt nicht nur das vermehrte Vordringen weiblicher Beschäftigter, sondern auch die Einführung der Scheidung. Neben den Philippinen und dem Vatikanstaat war das katholische Malta das einzige Land auf der Welt, das die Scheidung verboten hat. Zwar wurden jährlich rund 200 Ehen annulliert, dazu mussten die Eheleute aber ins Ausland gehen. Noch 2010 hatte Papst Benedikt XVI. bei seinem Besuch die Malteser aufgefordert, am Status quo festzuhalten. Der konservative Ministerpräsident Lawrence Gonzi sprach sich ebenfalls gegen die Scheidung aus. Bei der Abstimmung zur Abhaltung eines Referendums wurde im Februar 2011 im Parlament der Fraktionszwang aufgehoben. Das Referendum erbrachte eine Mehrheit von 52,7% für und 46,4% gegen die Einführung der Scheidung. Entsprechend wurde 2011 das Ehegesetz geändert.

Am 17. März 2011 wurde durch die UN-Resolution 1973 ein Militärschlag gegen das libysche Gaddafi-Regime legitimiert, um es von den gewaltsamen Aktionen gegen die eigene Bevölkerung abzuhalten. Die Militäraktion blieb auch für Malta nicht ohne Folgen. Zum einen hatte Malta unter seiner sozialistischen Führung in der Vergangenheit lange Zeit enge Beziehungen zu Muammar al-Gaddafi unterhalten. Zum anderen verspürte Malta mehr als andere EU-Staaten die Folgen der Repression durch das Gaddafi-Regime, strömten doch vermehrt Flüchtlinge aus Libyen auf die nahe gelegene Insel Malta. Als der Sozialist Dom Minthoff 1971 Premierminister wurde, näherte sich Malts außenpolitischer Kurs immer mehr dem von Libyen an. Die NATO-Basis in Malta musste geräumt werden, die Briten konnten ihre Basis nur gegen eine Zusage deutlich erhöhter Finanzzuweisungen behalten. Minthoff folgte dem Beispiel Libyens, das ebenfalls die Militärstützpunkte der USA und Großbritanniens geschlossen hatte. Für die entfallenden Finanzzuweisungen aus London bot sich Kompensation durch Libyen an und zwar in Form direkter Geldüberweisungen, aber auch verbilligter Öllieferungen. Allerdings musste Malta alsbald feststellen, dass die vermeintlichen verbilligten Öllieferungen aus Libyen doch nicht so vorteilhaft waren, hätte das Land doch auf dem Weltmarkt den begehrten Energieträger zu günstigeren Konditionen bekommen können.

Um Gaddafi zu imponieren und den Geldfluss sicher zu stellen, traf Minthoff eine Reihe von zumeist überraschenden Entscheidungen: Arabisch wurde zum Pflichtfach in der Schule, im katholisch dominierten Malta wurde der Bau einer Moschee und der Betrieb derselben durch eine islamische Gesellschaft gestattet, die sogar den diplomatischen Status erhielt. Ein Park wurde nach Gaddafi benannt, ebenso konnten die Libyer auf der Insel eine Radiostation betreiben. Nach Minthoff waren Libyer und Malteser „Blutsbrüder“.¹ Malta löste sich erst aus der engen Bindung an Libyen, als 1987 Eddie Fenech Adami Ministerpräsident wurde. Nach den Angaben von UNHCR wurden zum 1. Januar 2012 insgesamt 6.952 Flüchtlinge in Malta gezählt, 1.457 davon beantragten Asyl.² 14,73 Flüchtlinge entfielen damit auf 1.000 Einwohner Malts. Zum Vergleich: In Deutschland waren es 7,22.³

Weiterführende Literatur

Malta's National Reform Programme Under the Europe 2020 Strategy, April 2011, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_malta_en.pdf.

1 Vgl. die Schilderung durch den ehemaligen maltesischen Botschafter in Tripolis Evarist Saliba „Gaddafi and Malta-Libya relations“ in der „Times of Malta“ vom 1. und 2.9.2011 (<http://www.timesofmalta.com/articles/view/20110901/opinion/Gaddafi-and-Malta-Libya-relations.382747> und <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20110902/opinion/The-beginning-of-a-new-chapter.382915>).

2 UNHCR (<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48eba6&submit=GO>).

3 Vgl. The Guardian (<http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2011/jun/20/refugee-statistics-unhcr-data#data>).

Die Niederlande

Marij Leenders¹

Die im Oktober 2010 vereidigte Regierung Rutte, eine Minderheitskoalition aus der liberalen VVD und der christdemokratischen CDA – die auf die Unterstützung der rechts-extremen PVV angewiesen war –, sorgte nicht nur im Inland, sondern auch bei den europäischen Partnern regelmäßig für Aufsehen. Das Kabinett war das Ergebnis der Wahlen vom 9. Juni 2010. Die Parteien der neuen Regierung verfügten mit 31 (VVD) und 21 Sitzen (CDA) nicht über eine eigene Mehrheit im Parlament. Mit der Unterstützung der 24 Abgeordneten der PVV erreichte sie die knappste denkbare Mehrheit: 76 der 150 Sitze. In der politischen Geschichte der Niederlande ist eine Minderheitsregierung ein Novum. Auch der *Eerste Kamer* (Senat) hatte die Regierung keine eigene Mehrheit und war bei ihren Gesetzesvorhaben abhängig von anderen Parteien, insbesondere von der kleinen streng-protestantischen SGP. Diese ebenfalls seltene Konstellation führte dazu, dass der Senat, der normalerweise eine gewisse Distanz zur Tagespolitik wahrt, ebenfalls politisiert wurde. Die Regierung musste somit im politischen Prozess eine doppelte Außenunterstützung mitberücksichtigen – die von der PVV in der *Tweede Kamer* und die der SGP in der *Eerste Kamer*.

Diese komplexe und einmalige Konstruktion erwies sich alsbald als unhaltbar. Im März 2012 begannen im Catshuis, dem Amtssitz des Premierministers, Verhandlungen zwischen den Koalitionsparteien VVD und CDA und dem „Tolerierungspartner“ PVV über die Ausarbeitung der für 2013 notwendigen Sparmaßnahmen. Diese Verhandlungen im Catshuis glichen gewissermaßen einer Neuauflage der langwierigen Verhandlungen, die in den Niederlanden üblicherweise bei der Regierungsbildung zu einem detaillierten Koalitionsabkommen führen. Ohne formelle Regeln oder Konventionen führte Mark Rutte diese Verhandlungen in einer Doppelrolle – Verhandlungsführer der VVD und Premierminister. Rutte und Finanzminister De Jager wollten die von Brüssel vorgegebenen Haushaltregeln genauestens einhalten (da die Niederlande zu den Befürwortern dieser Regeln gehört hatten). Geert Wilders und die PVV sperrten sich dagegen und auch die sozialdemokratische PvdA drohte ihre Unterstützung für den europäischen Finanzpakt zu widerrufen, sollte die Regierung zu rücksichtslos auf der Dreiprozentnorm für das Haushaltsdefizit beharren. Am 20. März zeigten die Schätzungen der Wirtschaftsweisen des *Centraal Plan Bureau* (CPB, Zentrales Büro für Wirtschaftsplanung), dass das Defizit für 2013 nochmals 0,1 Prozent höher sein würde. Somit mussten zusätzliche Sparmaßnahmen in Höhe von 9,6 Milliarden Euro anvisiert werden. Ende März erreichten die Catshuisverhandlungen eine kritische Phase: Wilders zögerte, da er sich mit keinem der vorgelegten Sparpakete identifizieren wollte. Die vorgeschlagenen Reformen in den Bereichen Rentenversicherung, Arbeitslosengeld, Entlassungsrecht und Pflegedienste waren für die PVV schwer hinnehmbar. Stattdessen wollte Wilders strengere, populistische Maßnahmen bezüglich Immigration

1 Übersetzt aus dem Niederländischen.

Mit Dank an Jan Ramakers, Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Nijmegen.

und Asyl. Während der Verhandlungen präsentierte der Frontmann der PVV die Ergebnisse einer von seiner Partei bei einem euroskeptischen Forschungsinstitut in England in Auftrag gegebenen Studie. Die Studie zeigte, dass sich die Rückkehr zum Gulden schnell rentieren würde, vor allem angesichts der hohen Kosten der Euroeinführung und der negativen Folgen der Gemeinschaftswährung auf das Wirtschaftswachstum und die Haushaltsbörsen der Bürger. Durch diesen Alleingang traten die Fragezeichen bezüglich des Zusammenhalts in der Regierung samt Tolerierung in den Vordergrund.

Am 21. April verließ Wilders endgültig die Besprechungen im Catshuis. Im Nachhinein wurde behauptet, dass er bereits sein Einverständnis mit allen Teilen des Maßnahmenpakets bekundet hatte, das Gesamtpaket aber dennoch ablehnte. Hiermit endete die Tolerierungskonstruktion und hingen alle geplanten Maßnahmen plötzlich in der Luft. Dies galt auch für von der PVV durchgesetzte Maßnahmen wie die Abschaffung der doppelten Staatsbürgerschaft, das Burka-Verbot und eine Reihe Verschärfungen der Immigrationspolitik.

Rutte bat die Königin am 23. April, die Regierung von ihren Aufgaben zu entbinden. Daraufhin wurden für den 12. September Neuwahlen angesetzt. In solchen Situationen bestimmt das Parlament, welche Themen politisch umstritten sind und somit von der geschäftsführenden Regierung nicht beschlossen werden dürfen. Spätestens am 30. April mussten die Niederlande aber ein für die Europäische Kommission akzeptables und ausreichendes Sparpaket vorlegen. Die Catshuisverhandlungen hatten gezeigt, dass dieses Paket alles andere als unpolitisch war. In einem politischen Coup ersten Grades waren es zum Staunen der Öffentlichkeit die Parlamentsfraktionen von VVD, CDA, GroenLinks, ChristenUnie und der linksliberalen D'66, die mit tätiger Mithilfe des Finanzministers De Jager als Vermittler ein neues Sparpaket schnürten. Dieses einmalige Bündnis aus Regierungs- und Oppositionsparteien präsentierte am 26. April ein Haushaltsreformpaket. Trotz Dränger der Grünen verweigerte die PvdA als einzige ihre Unterschrift unter das so genannten „Wandelgangabkommen“ oder auch „Frühlingsabkommen“: So konnten die Niederlande in letzter Minute den Brüsseler Forderungen gerecht werden.

Die *Tweede Kamer* reagierte (mit Ausnahme der PVV) wohlwollend auf die beim Europäischen Rat am 26. April beschlossene Bankenunion und Unterstützung für den Finanzsektor (Teile von Van Rompuy's Plan). Deutlich kritischer sah das Parlament das Verhalten von Premier Rutte, der kurz zuvor noch signalisiert hatte, größere Schritte im Integrationsprozess nicht mitmachen zu wollen. Er hätte sich ausboten lassen, meinten viele Abgeordneten und schlussendlich hätten die Niederlande durch seine verfehlte Verhandlungsstrategie kaum mitreden können.

Immigration und Wirtschaftskrise in den Niederlanden

Das Bevölkerungswachstum in den Niederlanden lag in den vergangenen zehn Jahren deutlich höher als der europäische Durchschnitt: Die Zahl der Einwohner stieg von 15,9 auf 16,6 Millionen, nicht durch Immigration, sondern vor allem durch eine höhere Geburtenrate. In keinem der 27 EU-Mitgliedsländer waren die relativen Immigrationszahlen niedriger als in den Niederlanden. Nur 22 Prozent dieses Wachstums beruht auf Immigration. Laut Statistikamt lässt sich diese abweichende Entwicklung auf die strengere Migrationspolitik zurückführen, aber auch ein Anstieg der Geburtenrate ist unverkennbar. Die Zahl der Frauen zwischen 20 und 40 ging in den letzten zehn Jahren um 3 Prozent zurück, aber die Zahl der Erstgebärenden legte im gleichen Zeitrahmen um 4 Prozent zu.²

Die makroökonomischen Eckdaten und Berichte für das erste Quartal 2012 waren besorgniserregend, das Vertrauen der Konsumenten ist weiter gesunken und die Arbeitslosigkeit angestiegen. Obwohl auch der Einzelhandel in diesem Quartal ein Minus von 6 Prozent verzeichnete, deutet sich eine leichte Konsolidierung an. Insgesamt war das Bruttonationalprodukt nicht weiter geschrumpft, sondern um 0,3 Prozent gewachsen: Ein Geschenk für den geschäftsführenden Premierminister und VVD-Parteivorsitzenden Mark Rutte, der in seiner Wahlkampagne dies sicherlich als Ergebnis seiner heilsamen Sparpolitik für sich beanspruchen wird.³

Mehr Europa oder weniger Europa?

In Regierung und Parlament besteht Uneinigkeit über die Frage, ob die intensivere wirtschaftliche Verflechtung und Kooperation in Europa auch zu mehr politischer Zusammenarbeit führen sollte. Premierminister Rutte vertritt die Meinung, dass keine zusätzlichen Kompetenzen an die Europäische Union abgetreten werden sollten. Während die linke SP und die PVV diese Ansicht teilen, sind PvdA, GroenLinks und D'66 davon überzeugt, dass eine Politische Union mittelfristig unumgänglich sei.

In der Wirtschafts- und Finanzpolitik befürworten der Premierminister und sein Finanzminister De Jager strengere Regeln und Sanktionen für die Haushaltsdisziplin insbesondere Griechenlands. Ebenso plädieren sie für einen Ausbau des Rettungsschirms. Dennoch wurden die Niederlande selbst vom Europäischen Kommissar für Wirtschaft und Währung Olli Rehn wegen des Nichteinhaltens der Haushaltsrichtlinien kritisiert. Nach dem Erreichen des „Frühlingabkommens“ lobte der Kommissar Den Haag zwar, aber bemängelte gleichzeitig, dass die Konzeptversion des Abkommens zu unverbindlich und vage sei, um die Ergebnisse wirklich abschätzen zu können. Die nahenden Wahlen würden außerdem erhebliche „Implementierungsrisiken“ bergen.

Im vergangenen Jahr gab es in verschiedenen Politikbereichen Konflikte zwischen Brüssel und Den Haag bezüglich Gesetzgebung Verträge oder Richtlinien. Den Niederlanden wurde beispielsweise vorgeworfen, die Umsetzung der europäischen Energierichtlinien und die Bestimmungen bezüglich der zu geringen Zahl der Stipendien für ein Auslandsstudium zu verschleppen. Auch im Bereich Streikrecht gab es Streitfragen. Bei drei größeren Konfliktthemen musste sich die niederländische Regierung allerdings schwere Vorwürfe gefallen lassen.

Für Unruhe sorgte an erster Stelle die Umsetzung von vier Abkommen mit Bezug auf die Schelde, die 2005 zwischen den Niederlanden und Belgien nach sechsjährigen Verhandlungen geschlossen worden waren. Ziel der Abkommen war sicherzustellen, dass der Hafen von Antwerpen auch für größere Frachtschiffe erreichbar bleibt. Dies erfordert das regelmäßige Ausbaggern des Meeresarms Westerschelde, ein geschütztes Naturgebiet in den Niederlanden. Diese Zerstörung von Naturgebieten macht eine Gegenleistung in Form von Renaturierungsprojekten notwendig. Zwischen den Niederlanden und Belgien wurde deswegen vereinbart, beispielsweise den Hedwigepolder, der zu einem kleinen Teil zu Belgien, aber hauptsächlich zu den Niederlanden gehört, der Natur zurückzugeben und die Deiche zu

2 'Bijdrage migratie aan bevolkingsgroei relatief gering', <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3417-wm.htm>; 'Meer vrouwen kiezen voor moederschap', <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3424-wm1.htm>.

3 <http://www.cpb.nl/cijfer/kortetermijnraming-juni-2011-economische-groei-trekt-iets-aan>.

entfernen. Die niederländische Regierung hat diese Maßnahme aber noch nicht in Gang gesetzt und wurde deswegen von der Kommission wegen Vertragsbruch gerügt. Der verantwortliche Staatssekretär suchte einen Kompromiss und schlug eine teilweise Renaturierung des Hedwigepolders vor. Diese Lösung wurde aber weder vom Parlament noch von der Europäischen Kommission gutgeheißen.⁴ Durch den Sturz der Regierung bleibt diese Frage weiter ungeklärt und die Renaturierung der Hedwigepolder harrt einer Lösung.

Eine zweite Streitfrage, die zu Irritationen zwischen den Niederlanden und Europa führte, war die Website, die die PVV eingerichtet hat, um Beschwerden über Osteuropäer zu sammeln. Die Website provozierte Proteste: Zehn Botschafter aus den neuen Mitgliedsländern brachten ihre Besorgnis in einem offenen Brief an das niederländische Parlament zum Ausdruck.⁵ Premier Rutte war jedoch nicht bereit, sich einzumischen oder die Website öffentlich zu verurteilen. Das Europäische Parlament war anderer Meinung und forderte den Premier in einem Antrag auf, dieses Versäumnis nachzuholen. In einem Brief an die *Tweede Kamer* wiederholte Rutte lediglich, dass die PVV-Website „in keinster Weise den Auffassungen oder der Politik (...) der Regierung entspricht“, dass es aber politischen Parteien freistehe, ihre Meinung kundzutun. Ende März beschloss das niederländische Parlament auf Antrag von D'66, dass die PVV-Website eine unnötige Verunglimpfung einer Gruppe von Menschen darstelle.⁶

Die dritte und letzte Frage betraf die Zulassung von Rumänien und Bulgarien zur Schengenzone. Im September 2011 stellten die Niederlande klar, dass sie ein Veto gegen eine solche Erweiterung der Schengenzone einlegen würden. Zusammen mit unter anderem Frankreich und Deutschland forderten die Niederländer mehr Anstrengungen bei der Korruptionsbekämpfung, obwohl beide Länder laut dem Bericht der Europäischen Kommission formell diese Kriterien erfüllen. Aus Protest gegen das angekündigte Veto wurden sechs Lkws mit niederländischen Blumen an der ungarisch-rumänischen Grenze festgehalten. Frankreich und Deutschland erklärten sich später mit einer Aufnahme in mehreren Schritten einverstanden, bei der Landesgrenzen und Flughäfen erst später geöffnet werden würden. Die Niederlande beharrten allerdings weiterhin auf ihrer Ablehnung.

Die Positionierung der niederländischen Regierung in den letzten Jahren zeigt, dass das Königreich sich nach und nach von einem der größten Befürworter der europäischen Zusammenarbeit hin zu einem Mitgliedstaat entwickelt hat, der des Öfteren auf die Bremse tritt. Dies spiegelt eine Tendenz unter den Bürgern wider: Umfragen zeigen, dass das Vertrauen der Niederländer in die europäischen Institutionen sinkt. Im Herbst 2011 hatten 42 Prozent der Niederländer noch Vertrauen in die EU als Ganzes, im Vorjahr waren dies hingegen noch 53 Prozent. Dagegen war 65 Prozent (gegenüber 34 Prozent im Vorjahr) der Meinung, dass die EU sich in den letzten Jahren in die falsche Richtung entwickeln würde. Deutlich mehr als im europäischen Durchschnitt: In Europa insgesamt ist gut die Hälfte der Bevölkerung gegen die Aufnahme weiterer Staaten in die EU, in den Niederlanden sind es jedoch 64 Prozent.⁷ Die Konfliktbereitschaft ist durch die offenkundige Unterstützung, die die euroskeptische PVV in der Bevölkerung hat, gewiss gestiegen.

4 Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 16. Mai 2012.

5 Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal 13. Februar 2012.

6 Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal 27. März 2012.

7 http://www.europa-nu.nl/id/vh93qqnk8atd/nederland_over_europa.

Österreich

Paul Luif / Florian Trauner

Die Politik verlief in Österreich ruhig, insbesondere gab es keine bedeutsamen Wahlbewegungen. Offensichtlich bereiten sich die Parteien für die im Jahr 2013 geplanten Nationalratswahlen vor.

Die Causa Golowatow

Am Nachmittag des 14. Juli 2011 wurde der Russe Michail Golowatow auf dem Flughafen Wien-Schwechat festgehalten und dann, trotz eines von Litauen ausgestellten Europäischen Haftbefehls, nicht einmal 24 Stunden später wieder freigelassen. Als unmittelbare Begründung wurde angegeben, dass der Tatverdacht gegen Golowatow im Europäischen Haftbefehl nicht ausreichend formuliert gewesen sei. Die litauischen Behörden hätten die Vorwürfe nicht konkretisieren können.

Der Fall löste eine diplomatische Krise aus. Am 18. Juli 2011 berief Litauen seinen Botschafter in Österreich zurück. Dem österreichischen Geschäftsträger in Vilnius überreichte die litauische Vizeaußenministerin eine Protestnote. Der litauische Außenminister sandte mit seinen estnischen und lettischen Kollegen einen Protestbrief an die EU-Justizkommissarin Viviane Reding.¹ Nach Aussagen der litauischen Behörden war Golowatow als KGB-Oberst und Kommandant der Spezialeinheit „Alpha“ einer der Hauptverantwortlichen für die versuchte Erstürmung des Fernsehturms in der litauischen Hauptstadt Vilnius am 13. Januar 1991, bei der 14 Menschen starben.²

Der litauische Justizminister meinte, dass Österreich Ausreden suchen würde und mehr an den Rechten Golowatows interessiert sei als an seinen Verbrechen. Die österreichische Justiz hatte argumentiert, dass der Europäische Haftbefehl in diesem Fall nicht anzuwenden gewesen sei – weil die Vorwürfe gegen Golowatow aus dem Jahr 1991 stammten, die Bestimmungen zum EU-Haftbefehl in Österreich aber erst bei Straftaten nach dem Jahr 2002 angewendet werden.³ EU-Justizkommissarin Viviane Reding bestätigte die formalrechtliche Konformität des österreichischen Handelns, was von Litauen kritisiert wurde.⁴

Es stellte sich heraus, dass der russische Botschafter in Wien am Abend des 14. Juli 2011, nach der Festnahme, bei Golowatow am Flughafen Wien-Schwechat war. Nach einer Absprache der österreichischen Innen-, Außen- und Justizministerien sollte Litauen bis spätestens 14 Uhr, 15. Juli 2011, weitere Informationen geben; es war offensichtlich klar, dass dies nicht zu schaffen war.⁵ Ex-KGB-Offizier Golowatow meldete sich nach sei-

1 Baltic fury over Austria's release of ex-Soviet officer, BBC, 19.7.2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-14202371>.

2 Jutta Sommerbauer/Eduard Steiner/Oliver Grimm/Christian Ultsch, Proteste in KGB-Affäre: „Schande“ über Österreich, in: Die Presse, 19.7.2011.

3 Nicholas Bukovec, Russen intervenierten mit Erfolg. Affäre Golowatow: Nach massivem Drängen des Botschafters um drei Uhr früh piff das Justizministerium die eigenen Leute zurück, in: Kurier, 26.7.2011.

4 Diplomatischer Eklat beschäftigt EU-Kommission. Der Fall „Golowatow“: Österreichs Justiz erneut im Zwielficht, EurActiv.de, 20.7.2011, <http://www.euractiv.de/globales-europa/artikel/abermals-schiefes-licht-auf-sterreichs-justiz-005119>; siehe auch Valentina Pop, Justice commissioner backs Austria in KGB row with Lithuania, EU-Observer, 20.7.2011, <http://euobserver.com/justice/32642>.

ner Freilassung in einem Interview mit der russischen Nachrichtenagentur Ria Nowosti zu Wort. Er berichtete, der russische Botschafter sei bis fünf Uhr früh am Flughafen geblieben. Aus dem Interview war zu schließen, dass der Einmischungsversuch der Russen beträchtlich gewesen sein muss.⁶

Bundeskanzler Werner Faymann (SPÖ) wollte sich für die Affäre um den freigelassenen Ex-KGB-Offizier nicht bei Litauen entschuldigen. Es habe nämlich „in Österreich eine unabhängige Behörde unabhängig entschieden“. Justizministerin Beatrix Karl (ÖVP) vereinbarte mit Litauen eine bilaterale Arbeitsgruppe zur Aufarbeitung des Falls.⁷ Nach Estland und Lettland sowie Polen und Tschechien erklärte sich auch Bulgarien solidarisch mit Litauen.⁸

Litauen war mit dem Ergebnis der Arbeitsgruppe nicht restlos zufrieden. Der litauische Vize-Justizminister sagte zum Ergebnis, dass Österreich von Litauen gestellte Schlüsselfragen nicht beantwortet hätte. Ende September 2011 hielten dann Litauen und Österreich in einer gemeinsamen Erklärung fest, dass sie die Zusammenarbeit ausbauen wollen. Nach Justizministerin Karl wurde damit ein „ganz wichtigen Schritt gesetzt“. Ihr litauischer Amtskollege Remigijus Simaris war nicht so euphorisch, sah aber die gemeinsame Erklärung positiv. EU-Justizkommissarin Viviane Reding äußerte ebenfalls ihre Zufriedenheit über die „konstruktive Zusammenarbeit zwischen Österreich und Litauen“.⁹

Rechtsfragen

Am 21. Dezember 2011 hob der EuGH erneut ein sektorales LKW-Fahrverbot auf der Inntalautobahn in Tirol auf. Das Fahrverbot für Lastkraftwagen, die bestimmte Güter befördern, sei mit dem in der EU geltenden freien Warenverkehr nicht vereinbar. Solche Fahrverbote auf Teilen der Inntalautobahn waren vom EuGH bereits 2005 für EU-rechtswidrig erklärt worden. Das Transitforum Austria-Tirol kritisierte den EuGH wegen der Aufhebung des sektoralen LKW-Fahrverbots als „willfährigen Handlanger einer aus den Fugen geratenen EU“.¹⁰

Im Januar 2012 übernahm der Verwaltungsgerichtshof ein Urteil des EuGH, wonach wegen des Assoziationsabkommens der EU mit der Türkei die Fremdenrechtsgesetze seit dem EU-Beitritt Österreichs bei türkischen Staatsbürgern nicht angewendet werden dürfen. Das bedeutet etwa, dass jene Türken, die im Rahmen eines Familiennachzugs nach Österreich kommen, weder vor noch nach der Einreise Deutschkenntnisse nachweisen müssen. Auflagen bezüglich des Nachweises einer Unterkunft sowie eines sicheren Einkommens entfallen. Mit Ausnahme der Grünen kritisierten österreichische Politiker diese Urteile; das sei keine gute Nachricht für Österreich, meinte Innenministerin Johanna Mikl-Leitner (ÖVP). Dennoch werden sie umgesetzt.¹¹

5 Nicholas Bukovec/Philipp Hacker, Causa Golowatow: Finnern und Tschechen schauen weg, in: Kurier, 22.7.2011. Die Autoren bezogen sich auf Informationen des Grünen Nationalratsabgeordneten Peter Pilz. Hingewiesen wird auch, dass Golowatow sein Visum für den Schengen-Raum (gültig bis Ende 2011) von Finnland im Jahr 2009 erhielt, bevor im Oktober 2010 der Europäische Haftbefehl gegen ihn ausgestellt wurde. Seit Oktober 2010 war er fünf Mal nach Finnland eingereist, zwei Mal nach Tschechien und ein Mal nach Zypern.

6 Jutta Sommerbauer/Eduard Steiner, Fall Golowatow: Leisteten Behörden „Fluchthilfe“?, in: Die Presse, 22.7.2011.

7 Faymann entschuldigt sich nicht bei Litauen, in: Kurier, 23.7.2011.

8 Fall Golowatow: Schützenhilfe für Litauen, in: Die Presse, 3.8.2011.

9 Causa Golowatow für Karl geklärt, in: DiePresse.com, 23.9.2011.

10 Tirol: EU-Gericht kippt sektorales Lkw-Fahrverbot, in: DiePresse.com, 21.12.2011.

11 Clara Akinyosoye, Verhärtete Fronten nach Aufhebung der Deutschpflicht, in: Die Presse, 2.5.2012.

Im April 2012 bestätigte die EU-Kommission den slowenischen Antrag auf Anerkennung des Namens „Krainer Wurst“ als geschützte Herkunftsbezeichnung. Das österreichische Patentamt erklärte, die Annahme der slowenischen Forderung würde das Ende der Bezeichnung wie „Krainer“ oder „Käsekrainer“ für populäre österreichische Wurstsorten bedeuten. Die heimischen Produzenten befürchteten einen erheblichen Absatzverlust und große Umstellungskosten.¹² Mitte Juni 2012 wurde schließlich ein Kompromiss zwischen den Landwirtschaftsministern Österreichs und Sloweniens erzielt. Slowenien erklärte sich bereit, seine landestypische Bezeichnung „Kranjska Klobasa“ als geografisch geschützte Angabe eintragen zu lassen. Es wurde akzeptiert, dass Österreich die deutschsprachige Bezeichnung „Krainer bzw. Käsekrainer“ beibehalten kann.¹³

Der österreichische Verfassungsgerichtshof (VfGH) traf im Mai 2012 eine richtungsweisende Grundsatzentscheidung. In Verfahren, in denen EU-Recht eine Rolle spielt, gelten nun die Bestimmungen der EU-Grundrechtecharta als verfassungsrechtlich gewährleistete Rechte und können beim Höchstgericht eingeklagt werden. Den Verfassungsrichtern dienen sie als Prüfungsmaßstab, etwa für neue Gesetze in Österreich.¹⁴

Personalfragen

Zu den 17 im Dezember 2011 aufgrund des Lissabon-Vertrags neu bestellten Abgeordneten des Europäischen Parlaments zählten die Österreicher Josef Weidenholzer (SPÖ) und Ewald Stadler (BZÖ). Bei der Plenarsitzung des im Januar 2012 wurde Othmar Karas (ÖVP) zu einem der vierzehn Vizepräsidenten gewählt; Hannes Swoboda (SPÖ) wurde neuer Vorsitzender der Fraktion S&D.¹⁵

Bankgeheimnis

Österreich und Luxemburg müssen den automatischen Informationsaustausch zu Bankdaten einführen, wenn die EU mit der Schweiz, Liechtenstein, Andorra, San Marino und Monaco Abkommen über die Auskunftserteilung nach OECD-Standards geschlossen hat. Um dies zu verhindern, blockieren die zwei Staaten ein Verhandlungsmandat.¹⁶ Zusätzlich hat Österreich mit der Schweiz im Frühjahr 2012 ein bilaterales Steuerabkommen abgeschlossen, wodurch in der Schweiz geparktes Schwarzgeld mit einer „Abgeltungssteuer“ besteuert wird.¹⁷ Als am 15. Mai 2012 Österreich (und Luxemburg) wieder das Verhandlungsmandat blockierten, fielen von Seiten der Kommission und der dänischen EU-Präsidenschaft Worte wie „completely unjustifiable ... grossly unfair ... a mystery“.¹⁸ Finanzministerin Fekter betonte hingegen, dass Österreich „dem automatischen Informationsaustausch unter gar keinen Umständen zustimmen und auch kein Mandat erteilen [werde]“.¹⁹

12 Wurst-Streit: „Lassen uns die Krainer nicht verbieten“, in: DiePresse.com, 12.4.2012. „Krain“ war ein Habsburger Kronland, das nach 1918 Teil Sloweniens wurde, Wolfgang Böhm, Der Kampf um die Käsekrainer beginnt, in: Die Presse, 13.4.2012.

13 Streit beendet: Käsekrainer bleibt Käsekrainer, in: DiePresse.com, 15.6.2012.

14 VfGH: EU-Grundrechtecharta hat Verfassungsrang, in: DiePresse.com, 4.5.2012.

15 Informationen der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik.

16 „Herr Kommissar, sind Sie verrückt?“. Der EU-Steuerkommissar Algirdas Semeta nimmt Österreich und Luxemburg in die Pflicht, in: Die Presse, 3.2.2012.

17 Herbert Vytiska, Wien verhandelt Abgeltungssteuer für in der Schweiz geparktes Schwarzgeld: EU will keinen Alleingang Österreichs, EurActiv.de, 8.3.2012, <http://www.euractiv.de/oesterreich/artikel/eu-will-keinen-alleingang-sterreichs-006068>.

18 Andrew Rettman, Tax commissioner lets rip against Austria and Luxembourg, EU-Observer, 16.5.2012

19 Fekter zu Bankgeheimnis: „Ich werde standhalten“, in: DiePresse.com, 15.5.2012.

Die Euro-Krise

Zum Eurorettungsschirm ESM stellten SPÖ, ÖVP und die oppositionellen Grünen am 14. Juni 2012 einen gemeinsamen Antrag mit der Bestimmung, dass der Nationalrat mit einfacher Mehrheit die Finanzministerin in Sachen ESM binden könne. Die Opposition von FPÖ und BZÖ meinte hingegen, das Parlament würde beim ESM nur noch peripher mitentscheiden können – in zwei ständigen Unterausschüssen zum Budgetausschuss. Die eigentliche Lenkung des ESM würde durch den ESM-Gouverneursrat erfolgen. SPÖ, ÖVP und Grüne hielten dagegen, dass es sich bei den Unterausschüssen um „übliches Vorgehen“ handle.²⁰ Einige Experten, so Wirtschaftswissenschaftlerin Eva Pichler, warnten, dass der zweite EU-Rettungsschirm Österreich zahlungsunfähig machen könnte.²¹

In der entscheidenden Nationalratssitzung am 4. Juli 2012 verteidigte Bundeskanzler Faymann die Vorlage und zeigte damit, dass nun seine Einstellung zur EU positiver war als die Jahre vorher. FPÖ und BZÖ forderten eine Volksabstimmung. In der Debatte behauptete FPÖ-Chef Heinz-Christian Strache, dass die Zustimmung zum Euro-Rettungsschirm „einem Verfassungsputsch, einer Abschaffung der Zweiten Republik“ gleichkäme, denn die „Budgethoheit“ des Parlaments würde an die EU delegiert.²² Finanzministerin Fekter erklärte, dass der ESM zur Bewältigung der Schuldenkrise beitragen werde. Dazu komme der Fiskalpakt, der es erlaube, Schuldensünder zu bestrafen und bei ökonomischen Ungleichgewichten einzuschreiten. Bei der Abstimmung im Nationalrat sprachen sich dann die Regierungsparteien SPÖ und ÖVP sowie die Grünen für den ESM und für die Änderung von Artikel 136 AEUV aus; damit wurde die erforderliche verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit erreicht. Dem Fiskalpakt stimmten hingegen die Grünen nicht zu. Damit gelang es nicht, wie im Fiskalpakt eigentlich erwünscht, die Schuldenbremse in den Verfassungsrang zu heben.²³

Bei einer Meinungsumfrage vom Oktober 2011 sprachen sich nur 24 Prozent der Befragten für den EU-Rettungsschirm aus, 71 Prozent befürchteten Nachteile für Österreich. 27 Prozent glaubten noch an die Rettung des Euro, 43 Prozent nicht mehr.²⁴

Weiterführende Literatur

Gerda Falkner (Hrsg.): *The EU's Decision Traps: Comparing EU Policies*, Oxford University Press, Oxford 2011.

Theo Öhlinger/Michael Potacs: *EU-Recht und staatliches Recht: die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich*, 4. Auflage, LexisNexis-Verlag, Wien 2011.

Anton Pelinka: *Europa. Ein Plädoyer*, Braumüller, Wien 2011.

Stefan Perner: *EU-Richtlinien und Privatrecht*, Manz, Wien 2012.

Johannes Pollak/Peter Slominski: *Einführung in die EU*, 2. Auflage, WUV/UTB, Wien 2012.

Karl Ucakar/Stefan Gschiegl: *Das politische System Österreichs und die EU*, Facultas, Wien 2012.

20 Regina Pöll, *Parlament: Blau-oranger Eklat um Eurohilfe*, in: *Die Presse*, 15.6.2012

21 „Österreich droht der Konkurs“, in: *Kleine Zeitung*, 20.6.2012, <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/politik/eu/3046325/oesterreich-droht-konkurs.story>.

22 Thomas Prior, *ESM im Parlament: „Teufelswerk“ und Österreichs Beitrag*, in: *Die Presse*, 5.7.2012.

23 Siehe *Parlamentskorrespondenz* Nr. 587 vom 4.7.2012, http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2012/PK0587/index.shtml.

24 *An der Umfrage nahmen vom 24.-27.10.2012 österreichweit 850 Leute teil; Österreicher lehnen EU-Rettungsschirm ab*, in: *Die Presse*, 27.10.2011.

Polen

Kai-Olaf Lang

Zwischen Herbst 2011 und Spätsommer 2012 agierte Polen an vorderster Front hoch-relevanter europapolitischer Prozesse: Polen übte im zweiten Halbjahr 2011 erstmals den Ratsvorsitz aus; in wichtigen Politikfeldern wie der Energie- und Klimapolitik focht Warschau entschlossen für seine Interessen; bei den Verhandlungen um den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) erwies sich Polen als spiritus movens der Empfängerländer; und angesichts einer sich intensivierenden Kooperation innerhalb der Eurozone profilierte sich das Land als Sachwalter der Einbindung von außenstehenden EU-Mitgliedern. Von innen erhielt die Regierung der rechten Mitte von Donald Tusk hierbei Aufwind: Die Parlamentswahlen vom Oktober 2011 bestätigten die Koalition aus konservativer *Bürgerplattform (PO)* und der zentristischen *Bauernpartei (PSL)*. Ein solides Wachstum (4,3% für 2011) und positive finanzielle Kennzahlen unterstrichen die ausnehmend gute Wirtschaftsentwicklung.

Parlamentswahlen und die zweite Regierung Tusk

Am 9. Oktober 2011 wurden in Polen Parlamentswahlen abgehalten. Diese endeten mit einem klaren Sieg der Bürgerplattform, die mit einem Stimmenanteil von 39% ihre Haupt-rivalin, die konservativ-nationale *Recht und Gerechtigkeit (PiS)* von Ex-Premier Jaroslaw Kaczynski, klar distanzierte (diese kam auf knapp 30% der Stimmen). Am Erfolg der Bürgerplattform hatte niemand gezweifelt, allerdings überraschte der doch beachtliche Abstand. Ursächlich hierfür waren sowohl die Unfähigkeit der PiS, sich neue Wählerschichten zu erschließen, als auch die gekonnte Strategie der PO, die sich wie schon bei den Wahlen von 2007 als moderate Sammel- und Volkspartei der Mitte profilierte. Für die Bürgerplattform hieß dies, dass sie den schon etwas verblassten Kaczynski-Effekt nochmals aktivieren konnte: Die Furcht vor einer Stärkung der PiS mobilisierte zahlreiche PO-Anhänger, aber auch PO-Skeptiker, die jedoch in Tusk und seiner Regierung das kleinere Übel sahen. Tusk hatte überdies die PO noch pluraler werden lassen, als sie ohnehin schon war. Das Ausgreifen nach links und nach rechts wurde etwa durch personalpolitische Entscheidungen sichtbar gemacht: So trat die frühere Wahlkampfmanagerin von Jaroslaw Kaczynski, Joanna Kluzik-Rostkowska (sie war zuvor aus der PiS ausgetreten und hatte eine eigene Partei gegründet), auf den Listen der PO an. Mit Blick auf die Linke, trat Bartosz Arlukowicz, ein einstiger Hoffnungsträger der *Demokratischen Linksallianz (SLD)*, der schon im Frühjahr 2011 zum Staatssekretär in der Kanzlei des Premierministers ernannt worden war, an prominenter Position für die PO an. Überdies hatte Tusk sich seit seiner Amtsübernahme stets weg von Rhetorik und Praxis (wirtschafts-)radikaler Reformen bewegt und versucht, einen pragmatischen Kurs der Modernisierung des Landes umzusetzen.¹

Trotz leichter Verluste gegenüber den vorherigen Wahlen konnte Tusk ohne größere Schwierigkeiten eine Regierung aufstellen, denn auch der Koalitionspartner PSL hatte den Sprung in Sejm und Senat, die beiden Kammern des polnischen Parlaments, geschafft. Selbst

1 Vgl. zur Modernisierung den Grundsatzartikel Tusks: Trzecia fala nowoczesnosci [Die dritte Welle] der Modernität], in: Gazeta Wyborcza, 19.03.2011.

wenn sich die PSL verweigert hätte, wäre es Tusk vermutlich leicht gefallen, entweder mit den geschwächten Sozialdemokraten von der SLD (nach Verlusten von fünf Prozentpunkten führen sie mit 8,2% der Stimmen ihr schlechtestes Wahlergebnis ein) oder im schlimmsten Fall mit der marktfreundlichen und antikirchlichen *Bewegung Palikot (RP)*, sie erhielt auf Anhieb 10% der Stimmen) ein Bündnis einzugehen. Wahlkampf und Wahlergebnis erwiesen sich insgesamt keineswegs als Komplikation für die zeitgleich laufende Ratspräsidentschaft, sondern stärkten die Regierung und bestätigten nicht zuletzt ihren europapolitischen Kurs.

Die Ratspräsidentschaft – Akzentsetzung im Schatten der Krise

Polens Ratspräsidentschaft war gekennzeichnet vom polnischen Wunsch, einen eigenen Fußabdruck in einigen Politikfeldern zu hinterlassen, von den Erwartungen aus vielen Mitgliedstaaten, die in Polen einen der wenigen gemeinschaftstreuen und starken Akteur sahen, sowie von der weiterhin alles überwölbenden Verschuldungskrise und den Schwierigkeiten der Eurozone. Gleichzeitig war man sich der neuen, recht limitierten Rolle der Präsidentschaft unter den Bedingungen des Lissabon-Vertrags bewusst. Überdies, auch dies war allen Verantwortlich klar, würde man als Nicht-Eurozonen-Staat nur sehr schwer in der Lage sein, an den finanz- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Stabilisierung der Gemeinschaftswährung mitzuwirken. Die gleich zu Beginn des Vorsitzes erfolgende Zurückweisung des polnischen Ansinnens, als Präsidentschaft als ECOFIN-Vorsitz an den Sitzungen der Eurogruppe teilzunehmen, war ein frühes Signal, aus welcher Richtung der Wind wehen würde. Polens Regierung war daher bemüht, die hohen Erwartungen zu dämpfen und eine Art ambitionierten Realismus an den Tag zu legen.

Angesichts der Dynamik von Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinierung in der Eurozone konzentrierte sich Polen darauf, die Restabilisierung der Währungsunion zu flankieren und gleichzeitig Maßnahmen zur Überwindung wirtschaftlicher Krisenerscheinungen in der gesamten EU voranzubringen. Dabei appellierte Warschau konsequent an die Verantwortung der Euro-Staaten: Sowohl an die der Geber als auch an die der Nehmerländer von Hilfsmaßnahmen. „Solidarität oder Zerfall“, erklärte Polens Finanzminister Rostowski und kritisierte Mitgliedstaaten wie Deutschland, ob des dortigen Egoismus und mangelnder Solidarität, während er die Südländer mahnte, sich nicht gegen Reformnotwendigkeiten zu sträuben.² In der Präsidentschaftspraxis hatte vor allem der Abschluss der Verhandlungen über das Sechserpaket von Vorschriften zur strengeren haushaltspolitischen Überwachung und Sanktionierung von Budgetdefiziten Bedeutung.

Die Sorge um die Wahrung der Gemeinschaftsmethode und der Einheit der europäischen Integration wurde im Lauf der Präsidentschaft zu einem der zentralen Aktionsfelder Warschaus, denn Polen will angesichts einer wachsenden Vertiefung der Eurozone und aufkommender Debatten über ein Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten nicht vom politischen und wirtschaftlichen Gravitationszentrum der Union abgekoppelt werden. Aus der Position eines Pre-Ins, also eines künftigen Eurozonen-Mitglieds, verlangte Polen daher weitgehende Ein- oder zumindest Anbindung an die neuen Strukturen der Governance in der Währungsunion. So erstellte Polen etwa vor dem Dezember-Gipfel 2011, bei dem der von Deutschland und Frankreich lancierte Fiskalpakt angenommen werden sollte, ein informelles Papier mit Vorschlägen zur Inklusion von Nicht-Euro-Staaten. Obwohl der

2 Rostowski: Albo solidarnosc, albo rozpad Europy, Interview mit Finanzminister Jacek Rostowski, in: *Gazeta Wyborcza*, 29.8.2011.

Fiskalpakt aufgrund des britischen Widerstands nicht im Europarecht verankert werden konnte und trotz einer gewissen Unzufriedenheit über die unzureichende Involvierung der Nicht-Euro-Länder, schloss sich Polen (als nicht Euro-Land mit begrenzter Wirkung) der Vereinbarung an.³

Bei der Suche nach Einbindung sah Polen in Deutschland einen Schlüsselpartner. Die Grundsatzrede, die Außenministers Sikorski Anfang November 2011 in Berlin hielt, beinhaltete denn auch eine Art Aufforderung und Angebot an Deutschland: Die Bundesrepublik solle in Eurozone und EU führen, Polen werde deutsche *leadership* unterstützen, im Austausch dafür müsse aber Polens Einbezug in die neuen Entscheidungsmechanismen gewährleistet sein.⁴ Berlin gab sich gegenüber polnischen Involvierungswünschen immer offener als das restriktive Frankreich. Unterstrichen wurde diese Bereitschaft etwa, indem Polens Chefdiplomat als einziger Vertreter Ostmitteleuropas zur „Zukunftsgruppe“ eingeladen wurde, die von seinem deutschen Amtskollegen im Frühjahr 2012 einberufen worden war.

Der mehrjährige Finanzrahmen

Das nahe rückende „Endspiel“ um den neuen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU absorbierte zunehmende Ressourcen der polnischen Europapolitik. Während der Präsidentschaft war Polen daran interessiert, den Prozess voranzubringen, jedoch auf keine vorzeitigen Weichenstellungen hinzuarbeiten, da man als Vorsitz die eigenen Belange nicht hätte entschlossen genug verfolgen können. Polen versuchte daher eher seine „Budgeterzählung“ zu verallgemeinern: Die Kohäsionspolitik, so die Argumentation, sei das beste Instrument der EU für mehr „Investitionen, Wachstum und neue Arbeitsplätze“, ein großzügiger Haushalt sei daher ein ideales Mittel zur Überwindung der Krise.⁵ Das polnische Ministerium für Regionalentwicklung gab eine Studie in Auftrag, die den Nutzen für die alten Mitgliedstaaten aus der Strukturpolitik berechnete und die u.a. zum Schluss kam, dass Deutschland für jeden in die Kohäsionspolitik investierten Euro etwa 1,25 Euro durch Geschäftsaufträge zurückbekomme.⁶ Nach Ende der Präsidentschaft konzentrierten sich Polens Bemühungen darauf, die Gruppe der „Freunde der Kohäsionspolitik“ zu aktivieren sowie Brücken zu anderen Mitgliedstaaten (wie etwa Italien) zu schlagen. In der ab Mitte 2012 einsetzenden heißen Phase der Verhandlungssituation zeigte sich ein manifester Konflikt zwischen Großbritannien, das mit seinem Drängen auf massive Kürzungen Polens Nettosition deutlich gefährdet.

Die Östliche Partnerschaft – Konsolidierung in schwieriger Zeit

Die Fortentwicklung der Östlichen Partnerschaft (ÖP) war ein Kernziel der polnischen Ratspräsidentschaft – als traditioneller Handlungsschwerpunkt des polnischen Außenhandelns nahm sie aber auch nach dem Vorsitz einen hohen Stellenwert in Warschauer Europapolitik ein. Für den Ratsvorsitz war die ÖP ein wenig dankbares Thema. So waren nicht nur die Kompetenzen in diesem Bereich mit dem Lissabon-Vertrag substantiell reduziert, durch Krise und arabischen Frühling war die politische Aufmerksamkeit in der Union

3 Premier Tusk machte vor allem Frankreich für die unzureichenden Einbindungsmöglichkeiten verantwortlich. Die Diskussion mit dem französischen Staatspräsidenten sei teils „recht brutal“ gewesen; Tusk: Kompromis ws. szczytów euro bez pełnej satysfakcji, Meldung der Nachrichtenagentur PAP, 31.1.2012.

4 Mr Radek Sikorski, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Poland: „Poland and the future of the European Union“, Speech at the German Council on Foreign Affairs, Berlin 28 November 2011, www.msz.gov.pl.

5 So Polens Europastaatssekretär Piotr Serafin; Polska debata o wzroście polaczona z dyskusja o budzecie UE, Meldung der Nachrichtenagentur PAP, 29.5.2012, www.forsal.pl.

6 Instytut Badan Strukturalnych, Ocena korzyści uzyskiwanych przez panstwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej, Warschau, Dezember 2011, <http://ibs.org.pl/site/upload/publikacje/raport%20ue%2015.pdf>.

von der östlichen Nachbarschaft weggerückt. Vor allem aber erschwerten Reformrückschläge in den Adressatenländern die Weiterentwicklung der ÖP.

„Highlight“ der Präsidentschaft war der zweite Gipfel der EU und der östlichen Anrainer, welcher am 29. und 30. September 2011 in Warschau stattfand. Warschau konnte hierbei eine bessere Präsenz seitens der Mitgliedstaaten als beim Gründungssummit in Prag vorweisen, doch ging vom Gipfel kein starkes politisches Signal aus. Die letztlich verabschiedeten Gemeinsame Erklärung enthielt zwar viel Konkretes, aber z.B. keine von Polen angestrebte Formulierung, die in Richtung Mitgliedschaftsperspektive deuten würde.⁷

Auf bilateraler Ebene ging es Warschau vornehmlich um Fortschritt bei der Aushandlung neuer Vertragsbeziehungen in Form von Assoziierungsabkommen. Hierbei war der Abschluss des Abkommens mit der Ukraine die zentrale Frage. Zwar gelang es in der Zeit der Präsidentschaft, das „Tiefe und umfassende Freihandelsabkommen“ (DCFTA) unter Dach und Fach zu bringen, aufgrund der innenpolitischen Rückschritte in der Ukraine wurde jedoch nur das Ende der Verhandlungen konstatiert. Was die schwächelnde multilaterale Ebene der ÖP angeht, konnte Warschau die sektorale Zusammenarbeit ein wenig aufwerten. Eine echte Innovation war die Idee einer von der EU getragene Demokratiestiftung, eines „European Endowment for Democracy“. Insgesamt erwies sich die ÖP als charakteristisch für die ganze Präsidentschaft: Polen machte so gut wie alles richtig, konnte aber aufgrund ungünstiger Rahmenbedingungen nur wenig erreichen.

Auch nach der Präsidentschaft versuchte Polen, die von ihm mitinitiierte ÖP mit Inhalten zu füllen. Hierbei war der Umgang mit der Ukraine ein vorrangiges Thema. Warschau bemühte sich hierbei stets einer Isolierung Kiews entgegenzuwirken. Als die Inhaftierung der Ex-Ministerpräsidentin Timoschenko und anderer Oppositionspolitiker im Vorfeld der von Polen und der Ukraine organisierten Fussball-Europameisterschaft Boykottforderungen nach sich zog, reagierte Warschau kritisch. Staatspräsident Komorowski nannte derlei Ansinnen „komplett inadäquat“.⁸ Polen blieb daran interessiert, den Assoziierungsprozess mit der Ukraine erfolgreich zu beenden. Dabei wollte man zwar demokratische Mindeststandards geachtet wissen, doch zeigte man sich deutlich flexibler als andere Mitgliedstaaten. So wurde etwa erwogen, das (bereits seit Frühjahr 2012 paraphierte) Abkommen zumindest zu unterzeichnen, um so ein Abdriften der Ukraine in Richtung Russland zu vermeiden.

Fazit

Polens gegenwärtige Position in der EU mutet bei genauem Hinsehen merkwürdig an. Da ist einerseits eine imposante Erfolgsgeschichte: Wirtschaftliche Stabilität, enge Beziehungen zu vielen Mitgliedstaaten einschließlich des deutschen Nachbarn, eine professionell absolvierte Ratspräsidentschaft und ein positives integrationsfreundliches Image haben Polen zu einem der wenigen Aktivposten in der EU gemacht. Andererseits stieß Warschau immer wieder an die Grenzen seiner Gestaltungsfähigkeit: Das Momentum in der Eurozone und Polens unverdrossener, aber nicht immer effektiver Ruf nach Inklusion, die Stagnation in der östlichen Nachbarschaft oder der wachsende Druck in der Klimapolitik (nach polnischen Vetos gegen ambitionierte Klimaschutzziele) haben solche Limitierungen aufgezeigt. Polen wird in der nahen Zukunft genauer als bislang darauf achten, ob und wie sich seine proeuropäische Haltung in Einfluss und Ergebnisse übersetzen lässt.

7 Council of the European Union: Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 September 2011, 14983/11, Presse 341.

8 *Bojkot Euro na Ukrainie?* Komorowski: Apele sa kompletnie nieadekwatne do sytuacji, Meldung der Nachrichtenagenturen PAP, IAR, 2.5.2012, www.gazeta.pl.

Portugal

Armando García Schmidt

Die Bewältigung der Staatsschulden- und Wirtschaftskrise beherrschte weiter das öffentliche und politische Leben Portugals sowie das Verhältnis Portugals zu seinen Partnern in der EU. Noch bis in den März 2011 hatte eine sozialistische Minderheitsregierung versucht, aus eigener Kraft eine finanz- und wirtschaftspolitische Wende einzuleiten. Der Versuch scheiterte an der Realität der anhaltenden Wirtschaftsschwäche des Landes und am Diktat der internationalen Finanzmärkte. Im Mai 2011 musste Portugal als drittes Land nach Griechenland und Irland um Unterstützung durch Mittel aus dem ESFS bitten. Seit Juni 2011 arbeitet eine bürgerliche Koalitionsregierung daran, die Reformvorgaben von Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds umzusetzen. Die Konsequenz, mit der die neue portugiesische Regierung unter Pedro Passos Coelho die Haushaltssanierung vorantreibt, wurde im Berichtszeitraum wiederholt von der so genannten Troika gelobt. Die Bevölkerung trägt die Reformen weitestgehend. Eine Rückkehr an die Finanzmärkte im Jahr 2013 bleibt das Ziel. Gleichwohl steht das Land nach wie vor unter Druck. Die Bewertung durch internationale Ratingagenturen erreichte im Berichtszeitraum so genanntes Ramschniveau und die Aussichten auf einen anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung sind nach wie vor ungewiss.

Der ungewollte Sprung unter den Rettungsschirm

So wie andere europäische Regierungen auch hatte die sozialistische Regierung unter José Sócrates angesichts der internationalen Wirtschaftskrise seit Herbst 2008 für eine intensive Ausgabenpolitik optiert. 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 und der anhaltend schlechten Weltkonjunktur nicht rasch einsetzen würde.

Unter zunehmendem Druck der europäischen Partner und internationaler Ratingagenturen, die die Kreditwürdigkeit Portugals immer weiter herabstufen, leitete José Sócrates, der sich seit 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 drei umfassende Maßnahmenpakete lanciert, die Staatsausgaben reduzieren und Einnahmen erhöhen sollten. Doch die Hoffnung auf eine Besserung der wirtschaftlichen Lage trog. Und auch die Erwartung, dass die Staatsfinanzen sich dank verstärkter Sparanstrengungen rasch erholen würden, zerschlug sich bereits im Frühjahr 2011. Verschärft wurde die Lage durch stetig steigende Refinanzierungskosten der staatlichen Schuldverschreibungen an den internationalen Märkten angesichts der sukzessiven Rückstufung Portugals durch Ratingagenturen.

Trotz der sich vor allem im Frühjahr 2011 immer weiter verschärfenden Lage weigerte sich die sozialistische Regierung, internationale Hilfen in Anspruch zu nehmen. Dieser Kurs wurde zunächst auch von den beiden bürgerlichen Oppositionsparteien – der Sozial-

demokratischen Partei (Partido Social Democrata, PSD) und der Volkspartei (Centro Democrático e Social – Partido Popular, CDS-PP) – unterstützt. Die informelle große Koalition zerbrach jedoch, als die sozialistische Minderheitsregierung im März 2011 ein viertes großes Paket von Sparmaßnahmen ins Parlament einbrachte. Das Maßnahmenpaket wurde von den Oppositionsparteien abgelehnt. Der Rücktritt der Regierung Sócrates und Neuwahlen wurden damit unausweichlich.

Oppositionsführer Pedro Passos Coelho, Vorsitzender der bürgerlichen Sozialdemokraten des PSD, erklärte das Abstimmungsverhalten seiner Partei damit, dass die neuerlichen Sparvorschläge der sozialistischen Regierung sozial unausgewogen seien. Weitere Beweggründe des PSD zum Sturz der sozialistischen Minderheitsregierung waren der zunehmende Druck der europäischen Partner auch auf die konservative Opposition, eine grundsätzliche Wende einzuleiten und endlich die Hilfe des europäischen Rettungsschirms anzunehmen, was mit José Sócrates als Regierungschef nicht realisierbar war. Groß war die Befürchtung bei den europäischen Partnern vor einer plötzlichen Zahlungsunfähigkeit Portugals und der befürchteten Ansteckung weiterer europäischer Staaten.

Mit einer unerwarteten Dynamik sahen sich die portugiesische und europäische Politik nun jedoch erst recht konfrontiert, wurde doch der Rücktritt der Regierung Sócrates von Ratingagenturen und Finanzmärkten blitzartig mit weiterem Vertrauensverlust quittiert. Herabstufungen in internationalen Bonitätsrankings für Banken und Unternehmen des Landes und für den portugiesischen Staat und damit einhergehend 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 2011 angesetzten Neuwahlen konnten nicht abgewartet werden, um die drohende Zahlungsunfähigkeit zu verhindern.

José Sócrates, seit dem 23. März 2011 nur noch geschäftsführend im Amt, und die beiden konservativen Oppositionsparteien 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 bereit zu stellen. Die Finanzminister der Euro-Gruppe beschlossen am 16. Mai 2011 das entsprechende Paket, dass Portugal Maßnahmen in drei Bereichen auflegt: Abbau des Budgetdefizits, stimulierende Strukturereformen und Stabilisierung des Bankensektors.

Wahlen in der Krise

Bei den folgenden Parlamentswahlen am 5. Juni 2011 zogen die beiden bürgerlichen Oppositionsparteien die politische Dividende aus der krisenhaften Zuspitzung der Wochen zuvor. Der liberalkonservativen Sozialdemokraten des PSD unter Pedro Passos Coelho gingen als Sieger aus den Wahlen hervor. Mit fast 39% der Stimmen, übertraf der PSD sein Ergebnis von 2009 um mehr als 9%. Der künftige Koalitionspartner, der rechtskonservative CDS-PP, wiederholte mit knapp 12% sein Wahlergebnis von 2009. Die bisher regierenden Sozialisten verloren hingegen 8,5% im Vergleich zu den vorangegangenen Wahlen und mussten sich mit 28% der Stimmen zufrieden geben. 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 von PSD und CDS-PP die Arbeit auf. Der PSD-Vorsitzende Pedro Passos Coelho wurde am 21. Juni 2011 zum Premierminister gewählt. Paulo Portas, Vorsitzender des CDS-PP, bekleidet in der Koalition das Amt des Außenmi-

nisters. 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 neue Regierung nimmt den Kampf gegen die Krise auf

Die Regierung Passos Coelho hat eine klare Mehrheit im Parlament und wird bei der Umsetzung des Abkommens über die Beihilfen von EU, EZB und IWF auch von der Oppositionsfraktion der Sozialisten unterstützt. Der neue Regierungschef Passos Coelho bekräftigte sofort nach Amtseinführung, sich nicht nur strikt an das mit der so genannten Troika vereinbarte Sanierungs- und Reformprogramm zu halten, sondern sogar darüber hinauszugehen. Erklärtes Ziel der Regierung ist, das Haushaltsdefizit bis 2013 auf 3% zu senken. Der Staat soll sich über die internationalen Finanzmärkte wieder selbst finanzieren können. Hoffnung ist, dass die Wirtschaft dank der staatlichen Strukturreformen bis dahin auf den Wachstumspfad zurückgefunden hat. Den Reform- und Anpassungsbedarf, den das Land zu leisten hat, verglich der neue Regierungschef nach seiner Amtseinführung wiederholt mit den Anstrengungen, die das Land beim Übergang in die Demokratie nach der so genannten Nelkenrevolution von 1974 bewältigen musste.

Die bürgerliche Regierung belegt ihren Sparwillen durch die wiederholte Auflage von Maßnahmenpakten zur Senkung der Staatsausgaben und Erhöhung der Einnahmen. Zum ersten Paket gehörte unter anderem ein neuer Aufschlag auf die Einkommenssteuer. Mittlere und höhere Gehälter im Staatsdienst wurden weiter gekürzt. Um die Defizite der öffentlichen Verkehrsbetriebe zu senken, wurden die Nahverkehrstarife um 15% angehoben. Im staatlichen Gesundheitswesen stiegen die Zuzahlungen der Patienten. Die Mehrwertsteuer auf Strom und Erdgas wurde angehoben. Erfüllt hat die Regierung zudem die Auflage, noch im Jahr 2011 mit der Privatisierung von Staatsvermögen zu beginnen. Sie verkaufte einen Anteil von 20% an dem Versorger EDP an chinesische Investoren. Zudem verabschiedete sie eine Reform zur Flexibilisierung der Arbeitsmärkte. Pläne für eine Verbindung für Hochgeschwindigkeitszüge zwischen Lissabon und Madrid wurden ebenso fallen gelassen wie die Planungen für einen neuen Hauptstadtflughafen.

Ein weiteres Spar- und Sanierungsprogramm wurde im September 2011 von Finanzminister Vítor Gaspar vorgelegt. Dieses sieht Steuererhöhungen für Einkommensstarke und für Unternehmen als vorübergehende Solidaritätszuschläge vor. Weitere Einschnitte betreffen wieder den öffentlichen Dienst mit einer Verringerung der Angestelltegehälter in weiten Bereichen, dem Einfrieren von Gehältern und einem Einstellungsstopp. Hinzu kommt eine weitere Veräußerung von Unternehmen im öffentlichen Besitz. Zum 1. Januar 2012 soll schließlich die Mehrwertsteuer grundsätzlich auf 23% angehoben werden. Die Regierung will auf diese Weise das Haushaltsdefizit noch schneller senken, als dies mit der so genannten Troika vereinbart worden war. Das Defizit soll bis zum Jahr 2015 auf 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zurückgeführt werden.

Ist der richtige Weg aus der Krise gefunden?

Die Pläne und auch die Umsetzung der Pläne wurden im Berichtszeitraum wiederholt von den Experten der so genannten Troika für gut befunden. Die Auszahlung der Hilfsmittel an Portugal ist gesichert und die Regierung in ihrem Handeln bestärkt. Gleichwohl befindet sich Portugal nach wie vor in einer schwierigen Lage, bleibt doch der zur Erholung notwendige konjunkturelle Schub aus. Im Gegenteil: die Sparmaßnahmen senken die gesamt-

wirtschaftliche Nachfrage und lassen die Konjunktur einbrechen. Unternehmen und Privatpersonen verschieben Ausgaben aufgrund der gestiegenen Abgabenlast. So ist der Verkauf von Privatwagen nach Angaben der Bank von Portugal 2011 um 31% eingebrochen. Bereits im Juli 2011 war der private Konsum gegenüber demselben Vorjahresmonat um 3,4% eingebrochen. Die Zahl der Unternehmensinsolvenzen steigt ebenso wie jene der Familien, die ihre Privatkredite nicht mehr bedienen können.

Die Rezession gefährdet die Pläne der Regierung, die Neuverschuldung deutlich zu reduzieren. Für 2011 meldete das nationale Statistikinstitut INE im Februar 2012 ein Schrumpfen des Bruttoinlandsprodukts um 1,5%. Für 2012 wird sogar mit einem Minus von 3% gerechnet. Nur die Ausfuhren, die 2011 um 7,1% gewachsen sind und laut den Prognosen der Zentralbank 2012 noch um 4,1% zulegen werden, sollen verhindern, dass der Rückgang noch drastischer ausfällt. Lohnkürzungen, die Erhöhung der Mehrwertsteuer und eine Arbeitslosenrate von 13,6% hinterlassen Spuren: Die Binnennachfrage wird 2012 voraussichtlich um 6,5% zurückgehen. Nach den harten Rezessionsjahren 2011 und 2012 erwartet die Regierung zwar, dass die Wirtschaft 2013 wieder etwas wächst. Noch bis 2015 hat sie jedoch Arbeitslosenquoten von über 12% einkalkuliert.

Sicher ist, dass die Schwierigkeiten Portugals zum Teil strukturell bedingt sind. Zwischen 2001 und 2010 betrug das durchschnittliche Wirtschaftswachstum nur 0,7%. Zu der Staatsverschuldung von 93% des BIP kam Ende 2010 eine Privatverschuldung von Unternehmen und Haushalten von 260% des BIP hinzu. Das Defizit in der Leistungsbilanz erreichte 8,9% des BIP.

Überschattet werden die Bemühungen der Regierung, die Staatsschulden zurückzuführen auch durch die Unsicherheit, ob das Hilfspaket von 78 Milliarden Euro letztlich reichen wird. Dem Rettungsplan liegt die Annahme zugrunde, dass Staatsunternehmen in den kommenden Jahren von internationalen Kapitalgebern rund 20 Milliarden Euro erhalten werden. Diese Annahme verliert angesichts der Zurückhaltung der Banken bei der Unternehmensfinanzierung und der Schwäche zahlreicher Staatsunternehmen immer weiter an Plausibilität. So sind Spekulationen entstanden, ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von 20 bis 30 Milliarden Euro könne spätestens 2013 offenbar werden.

Sicher ist jedoch, dass sich im Zuge der anhaltenden Rezession soziale Probleme in Portugal verschärfen werden. Zwar zeigen Umfragen, dass immer noch eine Mehrheit der Bevölkerung Einsicht in die Notwendigkeit der Reformen hat. Seit März 2011 bringt die Jugendprotestbewegung „Verlorene Generation“ jedoch immer wieder tausende nicht mehr nur junger Menschen auf die Straße. Drastisch sinkende Geburtenraten und eine in der jüngsten Geschichte des Landes nicht gekannte Auswanderungswelle zeigen zudem, dass sich die Krise weit über den Tag hinaus in das Leben der portugiesischen Gesellschaft prägt. Mit einem sozialen Notprogramm will die Regierung die Auswirkungen der Krise immerhin für die Ärmsten im Land mildern. Es ist nicht auszuschließen, dass das politische System in Portugal weiteren Belastungsproben ausgesetzt sein wird.

Dass der Gründungsort des alten portugiesischen Königreichs Guimarães im Jahr 2012 Kulturhauptstadt Europas ist (gemeinsam mit dem slowenischen Maribor) sollte zumindest erwähnt werden, fällt gegenüber der alles beherrschenden Krise jedoch kaum ins Gewicht.

Weiterführende Literatur

Thomas C. Bruneau, Carlos Jalali, César Colino: Sustainable Governance Indicators 2011. Portugal report (http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Portugal.pdf).

Rumänien

Anneli Ute Gabanyi

Seit der Mitte des Jahres 2011 bauten sich in Rumänien massive soziale Spannungen auf, die 2012 zu einer schweren politischen Krise führten und das Ansehen des Landes sowie seine Beziehungen zur EU nachhaltig beschädigt haben.

Hoffnung auf eine Aufhebung des EU-Verfahrens und Schengen-Beitritt verfrüht

Dabei hatte es noch zu Jahresbeginn so ausgesehen, als könnte das seit fünf Jahren laufende Kooperations- und Kontrollverfahren nach einer für den Sommer 2012 geplanten Gesamtbewertung für erfolgreich erklärt und beendet werden, vor allem seitdem in dem Land die Kritik gegen das Verfahren zunehmend lauter geworden war. Der Politikwissenschaftler und ehemalige rumänische Chefunterhändler mit der EU Vasile Puscas vertrat sogar die Ansicht, die Anwendung des Verfahrens habe das Gegenteil der angestrebten Wirkung erzielt: Statt die Unabhängigkeit der Justiz zu befördern habe deren Politisierung in Rumänien zugenommen, zugleich sei das Misstrauen der Bevölkerung in die Justiz angestiegen¹. Dass gerade der deutsche Botschafter Andreas von Mettenheim öffentlich „Verständnis für das Argument [äußerte], dass Rumänien nicht allein einem Verfahren unterzogen sein wolle, das in anderen EU-Mitgliedstaaten vielleicht noch nötiger und angebrachter sei“², könnte auf eine veränderte Haltung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber dem südosteuropäischen Land hindeuten. Die Wende in den bilateralen deutsch-rumänischen Beziehungen hatte sich während eines Staatsbesuchs des rumänischen Staatspräsidenten Traian Basescu in Berlin im November 2011 abgezeichnet. Basescu stellte sich demonstrativ hinter die europäische Sparpolitik von Bundeskanzlerin Angela Merkel und erklärte die Absicht Rumäniens, dem europäischen Fiskalpakt beizutreten und in seiner Verfassung eine Schuldenbremse zu verankern. Auch erklärte der Präsident, sein Land halte an der Absicht fest, im Jahre 2015 dem Euro beizutreten.

Im Gegenzug für die Unterstützung ihrer Europapolitik signalisierte die Kanzlerin die Bereitschaft, Anstrengungen Rumäniens zur Erfüllung der Vorgaben des Kooperations- und Kontrollverfahrens anzuerkennen. Auch verlieh die Kanzlerin ihrer Hoffnung Ausdruck, dass der gemeinsam von Deutschland und Frankreich vorgeschlagene Zwei-Stufen-Plan zum Beitritt Rumäniens (und Bulgariens) zur Schengenzone bald zur Integration des Landes führen könnte. Die mitgereisten Vertreter der deutschen Minderheit in Rumänien hatten den Wunsch der rumänischen Regierung nach einem raschen Beitritt zum Schengenraum nachhaltig unterstützt. In Berlin zeigte man zudem Interesse an der Privatisierung einiger rumänischer Schlüsselbetriebe, die im Zuge der dort mit dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und der EU-Kommission vereinbarten Strukturreformen ansteht.

Die abzusehende Beendigung des Kooperations- und Kontrollverfahrens hätte den Weg für Beitritt Rumäniens zum Schengenraum freigemacht, da mehrere EU-Mitgliedsländer

1 Fostul negociator al României cu Uniunea Europeană, profesorul Vasile Puscas, ziarulfaclia.ro vom 21.07.2012.

2 Deutscher Botschafter von Mettenheim: Kooperations- und Kontrollmechanismus der EU für rumänische Justiz weiterhin unerlässlich, punkto.ru vom 04.05.2012.

die Ansicht vertreten hatten, dass ein Schengenbeitritt des Landes erst möglich sei, wenn ihm im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens eine nachhaltige und unumkehrbare Entwicklung in Richtung Rechtsstaat bescheinigt würde. Im April 2012 deutete EU-Ratspräsident jedoch an, dass sich mit Ausnahme der Niederlande alle EU-Staaten auf einen von Deutschland und Frankreich eingebrachten Vorschlag im Rahmen des Zwei-Stufen-Modells geeinigt hätten. Rumänien, so Herman Van Rompuy in einer Rede vor dem rumänischen Parlament, habe sämtliche Schengen-Kriterien erfüllt³. Er zeigte sich optimistisch, dass die EU bereits im September 2012 beschließen könnte, auf Grenzkontrollen im Luftverkehr mit Rumänien und Bulgarien zu verzichten und zu einem späteren Zeitpunkt auch die Kontrollen zu Land und zu Wasser aufzuheben⁴.

Soziale Proteste verursachen Regierungswechsel und Popularitätsschwund Basescus

Obwohl sich die wirtschaftlichen Perspektiven des Landes nach dem krisenbedingten Einbruch im Jahre 2009 wieder aufzuhellen begannen – nach einem negativen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 13,5 % im Jahre 2009 und 1,6 % im Jahre 2010 schrieb Rumänien 2011 mit +2,5% wieder schwarze Zahlen – verschärften sich die Folgen der kompromisslosen, von der liberaldemokratischen Regierung von Premierminister Emil Boc umgesetzten Austeritätspolitik für die Bevölkerung. Die Einführung einer neuen Arbeitsgesetzgebung, die eingeleitete Privatisierung des Gesundheitswesens und die Maßnahmen zur Beschneidung des Wohlfahrtsstaates schürten die Unzufriedenheit der von Massenentlassungen und Steuererhöhungen geplagten Bevölkerung. Die Tatsache, dass sich der Staatspräsident persönlich zum Wortführer der neoliberalen Austeritätsmaßnahmen der Regierung gemacht hatte, führte dazu, dass er – wohl nicht ganz zu Unrecht – von der Bevölkerung auch als deren Urheber angesehen wurde.

Drei Jahre lang hatte die Bevölkerung die Austeritätspolitik als Folge der Wirtschaftskrise geduldig ertragen, im Januar 2012 entlud sich der Volkszorn bei spontanen Demonstrationen in Bukarest und einigen Provinzstädten. Unter dem Druck der Straße sowie auf Drängen einflussreicher Politiker aus den eigenen Reihen trat der liberaldemokratische Premierminister Boc mit seiner gesamten Regierung zurück. Daraufhin forderte der Präsident seinen langjährigen Protégé Mihai Razvan Ungureanu, der zuletzt Chef des Auslandsgeheimdienstes war, auf, eine neue Regierung zu bilden. Dies gelang Ungureanu zwar, doch bereits am 27. April 2012 scheiterte Ungureanus Kabinett an einem Misstrauensantrag der Opposition. Daraufhin ernannte Staatspräsident Traian Basescu den Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei (Partidul Social Democrat, PSD) Victor Ponta zum Ministerpräsidenten einer neuen, aus der PSD, der Nationalliberalen Partei (Partidul Naional Liberal, PNL) und der Konservativen Partei (Partidul Conservator, PC) gebildeten Regierung der Sozialliberalen Union (Uniunea Social Liberala USL). Doch statt zusammenzuarbeiten bekämpften Regierung und Präsident einander. Diese neue Regierung verfolgte von Anfang an ein vorrangiges Ziel – die Absetzung Traian Basescus. Der Erdrutschsieg der USL bei den Kommunalwahlen am 10. Juni 2012 und die für sie günstigen Prognosen der Umfrageinstitute bestärkten sie in dieser Absicht. Kaum im Amt trafen die Regierung und das von der USL dominierte Parlament eine Reihe von politischen und gesetzgeberischen Maßnahmen, die eine schwere politische Krise auslösten. Am 6. Juli verfügten die Mitglieder der beiden Häuser des Parlaments die Absetzung des Präsidenten. 256 Abgeordnete

3 EU-Ratspräsident Van Rompuy: Rumänien hat alle Schengen-Kriterien erfüllt, punkto.ro vom 25.04.2012.

4 Schengen-Beitritt Bulgariens und Rumäniens rückt näher, Die Presse, 26.04.2012.

und Senatoren stimmten dafür, 114 sprachen sich dagegen aus; die erforderliche Mehrheit lag bei 217 Stimmen. Der zweite Schritt des Verfahrens, ein Referendum über die Amtsenthebung, wurde für den 29. Juli 2012 angesetzt.

Referendum zur Amtsenthebung Basescus verursacht schwere politische Krise

Damals war das Ansehen Traian Basescus als Folge der Wirtschaftskrise in der rumänischen Bevölkerung auf einem Tiefpunkt angekommen. Repräsentative Umfragen deuteten darauf hin, dass sich ein großer Teil der Wähler für seine Amtsenthebung aussprechen würde. Ausschlaggebend war daher, welches Gesetz dem Referendum zugrunde liegen würde. Angesichts der zurückgehenden Sympathiewerte des Präsidenten hatte die Regierung des liberaldemokratischen Premierministers Emil Boc noch im April 2012 vorsorglich das Referendumsgesetz in der Weise modifiziert, dass eine Absetzung des Präsidenten nur mit der Mehrheit der Hälfte plus 1 aller auf den Wahllisten verzeichneten Personen entschieden werden konnte – eine hohe Hürde. Die Regierung von Premierminister Victor Ponta wiederum hatte am 5. Juli dieses Referendumsgesetz per Eilverordnung seinerseits abgeändert bzw. in seine ursprüngliche Form zurückgeführt. Demnach sollte bei einem Referendum über die Absetzung des Präsidenten ein Quorum gelten, bei dem die Mehrheit von 50% plus 1 der abgegebenen gültigen Stimmen der Teilnehmer an der Wahl den Ausschlag gibt.

Zur Anwendung kam schließlich die Basescu-freundliche Gesetzesvariante, die von der neuen Regierung eingebrachte Änderung wurde vom Verfassungsgesetz abgewiesen.

Entscheidend – der Druck aus Brüssel

Entscheidend war aber der Druck, den Regierungsvertreter westlicher Staaten und Abgeordnete des Europaparlaments aus den Reihen der Europäischen Volkspartei sowie die Europäische Kommission auf Rumänien ausübten, um die vom Verfassungsgericht getroffene Entscheidung zur Anwendung zu bringen. EU-Vizepräsidentin und EU-Justizkommissarin Viviane Reding warnte, Rumänien werde bei der Integration in die EU um Jahre zurückgeworfen, wenn die Rechtsstaatlichkeit nicht wiederhergestellt werde. Das Land riskiere, dass der geplante Beitritt zum Schengenraum aufgeschoben werde. Der Präsident der EU-Kommission José Manuel Barroso forderte Premierminister Ponta auf, elf von der Kommission gestellte konkrete politische Forderungen zu erfüllen, allen voran die Einhaltung des Beschlusses zum Referendumsgesetz, den das Verfassungsgericht getroffen hatte – ein Quorum von der Hälfte plus 1 der in den ständigen Wählerlisten eingeschriebenen Personen.

In dieser Phase riefen die oppositionelle PDL sowie der suspendierte Staatspräsident Basescu zum Boykott des Referendums auf. Bei dem Referendum vom 29. Juli über die Amtsenthebung von Präsident Basescu sprachen sich die 87,52% der Teilnehmer an dem Referendum für eine Absetzung Basescus aus. Mit 46,24 Prozent der in den ständigen Wahllisten eingetragenen Personen wurde das Quorum trotz des Boykottaufrufs nur knapp verfehlt.

Überraschend verschob das Verfassungsgericht seine Entscheidung über die Rechtmäßigkeit des Abstimmungsverfahrens auf den 12. September. Begründet wurde der Aufschub mit der Notwendigkeit, Klarheit über die Anzahl der auf den Wahllisten verzeichneten Personen erhalten. Zur Begründung hieß es in der Presseerklärung des Gerichts, es habe von den zuständigen Behörden – dem Nationalen Institut für Statistik, dem Innenministerium und der Ständigen Wahlkommission – widersprüchliche Angaben zur Anzahl der auf den Wahllisten verzeichneten Personen erhalten. Die Experten wiesen darauf hin, dass die Zahl der 18.292.464 in den ständigen Wahllisten verzeichneten Wahlberechtigten unmöglich richtig sein konnte. Gemäß den im Februar 2012 veröffentlichten provisorischen Daten der letzten Volkszählung vom November 2011 betrug die Bevölkerung Rumä-

niens nur noch 19 042 936 Personen, ein Rückgang von 2 638 038 im Vergleich zu 2002. Das Dilemma im Zusammenhang mit der genauen Anzahl der auf den Wahllisten verzeichneten Personen entstand erst, nachdem die Regierung Ponta unter dem Druck der EU-Kommission die Entscheidung des Verfassungsgerichts akzeptieren musste, wonach bei dem Referendum ein solches Quorum (50%+1 Wahllisten) zur Anwendung kommen sollte. In dem Eilantrag von der Regierung Ponta eingebrachten Abstimmung (50%+1 Teilnehmer) waren genaue Angaben über die Zahl der auf den Wahllisten verzeichneten Personen nicht nötig. Die entscheidende Frage, ob die im Ausland lebenden rumänischen Staatsbürger bei der Bestimmung der Beteiligungsquote berücksichtigt werden müssten, konnte schließlich nur mittels umstrittener Entscheidungen des Verfassungsgerichts und dank des aktiven Einsatzes der Staatsanwaltschaft zugunsten des suspendierten Präsidenten entschieden werden. Am 22. August verlautbarte das Verfassungsgericht, dass das nötige Quorum bei dem Referendum nicht erreicht worden sei. Das Verfahren beim Referendum sei korrekt gewesen, Präsident Basescu dürfe in sein Amt zurückkehren.

Fatale Auswirkungen der Staatskrise

Im Rückblick auf sein Gespräch mit Barroso erklärte Premierminister Ponta, er sei „außerordentlichem, auch finanziellem Druck“ ausgesetzt gewesen. Die EU hat tatsächlich erhebliche Druckmittel gegen Rumänien in der Hand. Da bereits zu Jahresanfang Unregelmäßigkeiten bei der Verwendung von EU-Mitteln durch Rumänien während der Jahre 2007–2011 festgestellt wurden, stoppte die Kommission im Juli 2012 die Zahlungen an Rumänien für mehrere EU-Strukturfonds. Solange diese Zahlungen seitens der EU ausgesetzt bleiben, muss der rumänische Staat die laufenden EU-Projekte aus dem ohnehin klammen Staatshaushalt finanzieren.⁵ Zudem hofft Bukarest angesichts seiner extrem niedrigen Absorptionsrate von EU-Mitteln auf eine Verlängerung der Frist, in der es diese abrufen kann.

Sollte Rumänien noch auf eine Begrenzung der finanziellen Folgen hoffen – der politische Schaden ist bereits da. Die Hoffnung auf eine Beendigung des Kooperations- und Kontrollverfahrens im Juli 2012 wurde durch die turbulenten Ereignisse im Sommer 2012 zunichte gemacht. Zwar fiel der am 18. Juli 2012 veröffentlichte Bericht über die Entwicklung Rumäniens in den Bereichen Justiz und Korruptionsbekämpfung der letzten fünf Jahre keineswegs negativ aus.⁶ Darin heißt es, das Kooperations- und Kontrollverfahren habe eine positive Wirkung in Rumänien gezeigt, das Land könne künftig die festgelegten Ziele erreichen. In einem kurz vor Veröffentlichung des Berichts eingefügten Teil heißt es jedoch, die jüngsten Entwicklungen hätten die Frage aufgeworfen, ob die Reformen in Rumänien unumkehrbar und nachhaltig sind. Damit die Kommission über eine Beendigung des Verfahrens entscheiden könne, müsse die Regierung die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Kommission gewährleisten. Die Ergebnisse der Überprüfungen will die Kommission im Dezember 2012 in einem weiteren Bericht bekannt geben. Erst im Januar 2013 wird voraussichtlich die Entscheidung über den künftigen Schengen-Beitritt fallen.

Weiterführende Literatur

Victoria Stoiciu: Austerity and Structural Reforms in Romania, Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis, August 2012.

Anneli Ute Gabanyi: Politisches Lehrstück. Die Staatskrise in Rumänien, in: Osteuropa 9/2012 (im Erscheinen).

5 Sprijinul european pentru România, în pericol din cauza corupției?, Euranet, 18.9.2012.

6 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, Brüssel, 18.07.2012 COM(2012) 410final.

Schweden

Markus Johansson / Daniel Naurin¹

Selbst wenn Schweden nicht in demselben Maße wie viele andere EU-Staaten von der Wirtschafts- und Finanzkrise betroffen war, so bestimmte diese auch in Schweden die politische Agenda. Die mediale Berichterstattung über „Europa“ konzentrierte sich vor allem auf die Wirtschaftsentwicklung, wobei insbesondere die Hilfspakete für Griechenland und Spanien – und ihre Folgen für die Zukunft der EU – besonders aufmerksam verfolgt wurden.

Die schwedische Wirtschaft ist stark und kann stabile Wachstumsraten vorweisen.² Trotz der guten Wirtschaftslage bleibt die Arbeitslosigkeit weiterhin hoch. Insbesondere die Arbeitslosenzahlen junger Menschen und von Menschen ausländischer Abstammung liegen deutlich über den Durchschnittswerten. Die durchschnittliche Arbeitslosenrate entspricht mit rund 8 Prozent in der ersten Hälfte des Jahres 2012 etwa derjenigen des Vorjahres. In Anbetracht der guten Wirtschaftszahlen ist die verhältnismäßig hohe Arbeitslosenquote ein schwieriges Thema für die aktuelle Mitte-Rechts-Regierung und wird dies aller Wahrscheinlichkeit auch für die nächsten Jahre bleiben. Ein weiteres potenzielles Problem stellt die hohe Verschuldung der schwedischen Haushalte dar, insbesondere beim Wohnungsbau – diese zählt zu den höchsten in Europa und wurde entsprechend von der EU-Kommission kritisiert, die Warnzeichen einer Immobilienblase erkennt.³ Die Immobilienpreise steigen in einem riskanten Tempo weiter an, ein Grund dafür sind recht großzügige Kreditkonditionen. Als Reaktion auf die erhöhte Aufmerksamkeit, die der Schulden-situation der schwedischen Haushalte entgegengebracht wird, ändert sich seit kurzem diese Situation, da die Kreditkonditionen etwas enger gefasst werden. Unbeschadet davon bleibt die schwedische Wirtschaft auch in der europäischen Krise wettbewerbsfähig und dies wird Prognosen zufolge auch weiterhin der Fall sein.

Die schwedische Parteienlandschaft nach den Wahlen

Die schwedische Innenpolitik war nach den Wahlen 2010 in erster Linie mit Fragen der Parteiführung und der Besetzung von Kabinettsposten beschäftigt. Aus den Wahlen war eine Mitte-Rechts-Minderheitsregierung hervorgegangen, die im Laufe des vergangenen Jahres zunehmend durch die parlamentarische Situation unter Druck geriet. Weder die Regierung noch die links-grüne Opposition waren bereit, mit den nationalistischen Schwedendemokraten eine organisierte Zusammenarbeit einzugehen. Und dies, obwohl die Schwedendemokraten, die zwischen den politischen Blöcken stehen, inzwischen das „Zünglein an der Waage“ im schwedischen Parlament sind. Dies hat dazu geführt, dass die Schwedendemokraten die Regierung in vielen Fragen stillschweigend gefördert haben, gleichzeitig jedoch bei anderen Themen die Oppositionsparteien gegen die Regierung

1 Übersetzt aus dem Englischen.

2 Statistiska centralbyrån (SCB): BNP ökade 1,5 procent, Pressmeddelande, 30.05.2012.

3 Brors, Henrik: Sverige får EU-kritik för hushållens stora lån – EU-kommissionen varnar för bubbla, Dagens Nyheter, 15.02.2012.

unterstützt haben. Dabei hat das Thema Europa nicht immer eine Rolle gespielt.⁴ Das schwedische Parlament hat im Vergleich zu anderen nationalen Parlamenten in der EU eine starke institutionelle Stellung vis-à-vis der Regierung. Das schwedische Parlament, insbesondere der Europa-Ausschuss, wird nicht nur direkt von der Kommission über Legislativvorschläge informiert, es wird auch im Vorfeld der Tagungen des Rats und des Europäischen Rats über die Verhandlungsposition der Regierung informiert und kann auf diese Einfluss nehmen. Obwohl das der Regierung vom Parlament zugeteilte Mandat als verbindlich angesehen wird, gibt es einen gewissen Spielraum für die Regierung, von diesem abzuweichen, sofern es dafür triftige Gründe gibt. Entsprechend hat die Regierung das letzte Wort, sollte sie jedoch von dem mit parlamentarischer Mehrheit erteilten Mandat abweichen, muss sie dem Parlament im Nachhinein Rede und Antwort stehen.⁵

Solange die Regierung im Parlament über eine ausreichende Mehrheit verfügt, wie dies in den Jahren 2006 bis 2010 der Fall gewesen ist, ist ihr die Unterstützung des Parlaments sicher. Im Falle einer Minderheitenregierung ist die Regierung allerdings auf die Unterstützung der Oppositionsparteien angewiesen, um ein Verhandlungsmandat zu erzielen. Angesichts einer Opposition, der drei der vier im Parlament vertretenen europaskeptischen Parteien angehören, ist die Regierung bei der Mandatierung ihrer Politik in erster Linie auf die Sozialdemokraten angewiesen. Diese Situation hat dazu geführt, dass es nun mehr Möglichkeiten gibt, die Verhandlungsposition der Regierung zu beeinflussen. Dies war beispielsweise der Fall beim Verhandlungsmandat für die Kommission für den Abschluss eines neuen Fischereiabkommens mit Marokko sowie bei der Ergänzung des Schlussfolgerungen des Rates über den gemeinsamen Beschäftigungsbericht. Bei letzterem zwangen die Oppositionsparteien die Regierung, sich unter anderem stärker gegen Sozialdumping einzusetzen.⁶ Nach der Tagung des Rates gab es dennoch Kritik, der parlamentarische Verfassungsausschuss sprach von einer Irreführung des parlamentarischen Europa-Ausschusses über die Verhandlungsoptionen.⁷ Dem Parlament ist es so gelungen, Druck auf die Regierung oder einzelne Minister auszuüben, obgleich dies ohne greifbare Konsequenzen bleibt.

Die Führungsspitze von mehreren der im Parlament vertretenen Parteien wurde nach den Wahlen 2010 infrage gestellt und bei einer der Regierungsparteien, der Zentrumspartei, wurde eine der bisherigen Führungspersonlichkeiten ausgetauscht. Auf Maud Olofsson, die im Juni 2011 ihren Rücktritt ankündigte, folgte im September 2011 Annie Lööf. Mit diesem Führungswechsel festigt die Zentrumspartei ihren Kurs weg von einer Partei in der Mitte des politischen Spektrums hin zu einer stärker rechtsgerichteten und marktliberalen Partei. Die Zentrumspartei löste sich im vergangenen Jahrzehnt von ihren Wurzeln als Bauernpartei und wendet sich zunehmend den jüngeren Wählern und den Menschen in den größeren Städten zu – wofür auch die Ernennung der 28-jährigen Lööf spricht. Lööf löst als neue Parteivorsitzende der Zentrumspartei Maud Olofsson auch als Ministerin für Unternehmen und regionale Angelegenheiten ab. Ein weiterer Wechsel im Kabinett ist die Ernennung von Lena Ek zur Umweltministerin, die bis dahin für die Zentrumspartei im Europäischen Parlament war. Insgesamt hat die Zentrumspartei also ihren liberalen Kurs beibehalten zu werden, mit dem eine europafreundlichere Haltung einhergeht.⁸

4 Nilsson, Owe/Larsson, Lars: Nya bakslag för regeringen, Dagens Nyheter (TT), 24.01.2012.

5 Hegeland, Hans: Nationell EU-parlamentarism – Riksdagens arbete med EU-frågorna, Stockholm 2006.

6 Alskog, Johanna: Strid om fiskeavtal, Riksdag & Departement, 20.10.2012 [online edition]; Selnes, Anders: Regeringen förlorade i EU-nämnden, Europaportalen.se, 03.04.2011.

7 Selnes, Anders: EU-nämnden slagträ i politisk maktkamp, Europaportalen.se, 31.05.2012.

Auch bei zwei der Oppositionsparteien, bei der Linkspartei und der Sozialdemokratischen Partei, gab es Wechsel in der Führungsspitze. Der bisherige Vorsitzende der Linkspartei, Lars Ohly, verkündete im August 2011 seinen Rücktritt. Er gab damit dem Druck aus der eigenen Partei nach, nachdem er von einigen Parteimitgliedern offen herausgefordert worden war. Neuer Parteichef wurde Jonas Sjöstedt, der ebenfalls Mitglied des Europäischen Parlaments (1995 bis 2006) war. Die Linkspartei steht der schwedischen EU-Mitgliedschaft seit jeher sehr kritisch gegenüber und setzt sich seit langem für einen Austritt aus der EU ein. Dies änderte sich im Vorfeld der Wahlen 2010, da die Sozialdemokratische Partei dies zur Voraussetzung einer möglichen Koalitionsregierung machte. Auch nach den Wahlen hat sich die Haltung der Linkspartei etwas gemildert, insofern sie nun stärker einen Wandel der EU fordert und die Austrittsabsichten zunächst einmal zurückstellt.⁹

Bei den Sozialdemokraten kam es ebenfalls zu einem Führungswechsel. Der Rücktritt von Håkan Juholt im Januar 2012 nach gerade einmal 10 Monaten ist ein Zeichen für die schwere Krise der Sozialdemokratischen Partei, der weiterhin größten Partei im Parlament. Meinungsumfragen zeigten im Herbst und Winter 2011 einen steten Rückgang der Unterstützung der Wähler für die Sozialdemokraten. Gegen Ende der Amtszeit von Juholt lag diese bei rund 25 Prozent, und damit noch unter der bereits niedrigen Wählergunst von knapp über 30 Prozent bei den Wahlen 2010 und 35 Prozent bei den Wahlen 2006.¹⁰ Nach Vorwürfe gegen Juholt, unter anderem wegen mutmaßlicher Unstimmigkeiten bei Rechnungen während seiner Zeit im Europäischen Parlament, wurde Stefan Löfven zum Nachfolger von Juholt. Dieser hatte zuvor eine Führungsposition bei der Gewerkschaft der Industriearbeiter inne. Im Frühjahr ist es den Sozialdemokraten gelungen einige der Probleme hinter sich zu lassen, die mit der Causa Juholt in Verbindung gebracht wurden. Dies spiegelt sich auch in Meinungsumfragen wider, in denen diese sogar in mehreren Umfragen wieder über 35 Prozent erzielten.¹¹ Noch lässt sich nicht allzu viel über den künftigen Kurs der neuen Parteiführung sagen, es kann allerdings davon ausgegangen werden, dass sich der mit Juholt eher linksgerichtete Ansatz wieder hin zu einem pragmatischen Kurs der Mitte bewegen wird – die Europapolitik dürfte damit weniger kritisch ausfallen.

Schweden debattiert über den Fiskalpakt

Die Mitte-Rechts-Minderheitsregierung vertritt eine vergleichsweise positive Haltung in der Europapolitik und betont ihre Verpflichtung gegenüber dem europäischen Projekt stärker als es bei den bisherigen sozialdemokratischen Regierungen der Fall gewesen ist. Dies wird auch in den jährlichen außenpolitischen Regierungserklärungen deutlich.¹² Im letzten Jahr wurde jedoch ein kritischerer Ton angeschlagen, nicht zuletzt auch aufgrund der unterschiedlichen Schritte, die zur Lösung der Eurokrise ergriffen werden sollten. Der schwedische Ministerpräsident, Fredrik Reinfeldt, stand beispielsweise den im Vorfeld des Juni-Gipfels 2012 gemeinsam von Van Rompuy, Barroso, Draghi und Juncker vorgebrachten Vorschlägen für eine Bankenunion und Eurobonds sehr kritisch gegenüber. Vielmehr

8 Vgl. Rosén Sundström, Malena/Sundström, Mikael: Ett smalare men vassare centerparti?, S. 189-202, in: Statsvetenskaplig tidskrift, 112:2.

9 Idling, Lillemor: V lägger EU-uttrådet i malpåse, Dagens Nyheter (TT), 03.09.2011.

10 Valmyndigheten (<http://www.val.se>)

11 Statistiska centralbyrån (SCB): Partisynpatiuundersökningen (PSU), Mai 2012; SIFO: Väljarbarometern, Juni 2012.

12 Utrikesdepartementet: Utrikesdeklarationen 2012.

forderte die Regierung weiterhin Reformen in den Krisenländern und eine strenge Haushaltsdisziplin – eine Position, die zunehmend herausgefordert wird.¹³ Obwohl Schweden 2003 gegen einen Beitritt zur Eurozone gestimmt hatte, wurde auch in Schweden intensiv über den im Dezember 2011 beschlossenen Fiskalpakt debattiert. Es blieb lange unklar, ob Schweden sich beteiligen würde, insbesondere da eine Beteiligung als Schritt hin zu einem WWU-Beitritt gesehen wurde. Die schwedische Haltung, und zwar sowohl der integrationsfreundlichen Regierung als auch der Opposition, lässt sich unmittelbar nach dem Gipfel des Europäischen Rats bestenfalls als zögerlich beschreiben. Håkan Juholt, der zum damaligen Zeitpunkt die Sozialdemokraten führte, sah keinen Spielraum für einen Beitritt. Ohne die Unterstützung der Sozialdemokraten bestand für die Minderheitenregierung zunächst entsprechend keine Möglichkeit im Parlament für das Ansinnen zu werben, zumal die anderen Oppositionsparteien weiteren Integrationsschritten sogar noch skeptischer gegenüber stehen.¹⁴ Erst Anfang März 2012 änderte sich der Ton der Debatte und es ist der Regierung schließlich gelungen, die Sozialdemokraten mit an Bord zu holen und gemeinsam mit 24 anderen Mitgliedstaaten den Fiskalpakt zu unterzeichnen. Vorausgegangen waren nicht nur mit Stefan Löfven der Führungswechsel an der Parteispitze, sondern auch die Zusicherung der Regierung, dass die Rahmenbedingungen des Fiskalpakts auf nationaler Ebene entschieden werden, der Zugang zu den Gipfeltreffen der Eurozone sichergestellt sein wird und der Arbeitsmarkt in Schweden davon nicht tangiert werden würde. Und sicher haben auch die Befürchtungen, in einem Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten marginalisiert zu werden, eine Rolle gespielt, selbst wenn es hierfür bisher keine stichhaltigen Beispiele gibt.¹⁵

Trends in der öffentlichen Meinung

2012 hat die Unterstützung für die schwedische EU-Mitgliedschaft weiterhin abgenommen, ein Trend, der sich – nach Jahren einer wachsenden EU-Befürwortung – seit dem Frühjahr 2011 abzeichnet. Während 2010 die öffentliche Unterstützung für die EU mit 55 Prozent ihren Höhepunkt erreicht hatte, zeigen die Umfragewerte mit 46 Prozent im Herbst 2011 und Frühjahr 2012 einen rückläufigen Trend. Obwohl dieser durchaus deutlich ist, sollte er nicht überdramatisiert werden und – mit Blick auf die Werte seit Beginn der 1990er Jahre – vielmehr als ein Einpendeln der öffentlichen Unterstützung auf ein Normalmaß interpretiert werden. Dazu beigetragen hat sicher, dass zunehmend mehr Schweden davon ausgehen, dass sich die schwedische Wirtschaft seit dem EU-Beitritt verschlechtert hat, während sich in den Jahren zuvor in den Umfragen die Vor- und Nachteile des Beitritts für die Wirtschaft des Landes noch die Waage gehalten hatten. Es kann also davon ausgegangen werden, dass die allgemeine Haltung gegenüber der EU in einem unmittelbaren Verhältnis zu dieser wirtschaftspolitischen Einschätzung steht.¹⁶

Weiterführende Literatur

Siehe die Veröffentlichungen des Schwedischen Instituts for European Policy Studies, www.sieps.se.

13 Sundberg, Marie: Reinfeldt säger nej till ökad EU-makt, *Dagens Industri*, 28.06.2012.

14 Kärman, Jens: Juholt: Håll Sverige utanför – EU-toppmötet, *Dagens Nyheter*, 10.12.2011.

15 Naurin, Daniel: Därför klarar Sverige att stå utanför den nya europakten, *Dagens Nyheter*, 18.12.2011.

16 Vgl. ausführlich Holmberg, Sören: Försvagat opinionsstöd för EU, *SIEPS 2012:5epa*; Swedish Opinion on the Swedish Membership in the European Union 2012, SOM Institute 2012, <http://www.sieps.se/sites/default/files/SOM-fil.pdf>.

Slowakei

Kai-Olaf Lang

Nachdem die Regierung der rechten Mitte von Premierministerin Iveta Radicova im Oktober 2011 über die Zustimmung zum verstärkten Euro-Rettungsschirm EFSF gefallen war und Neuwahlen nötig wurden, stand die politische Auseinandersetzung in der Slowakei monatelang im Zeichen des für den 10. März 2012 angesetzten Urnengangs. Da Radicova angekündigt hatte, sich aus der Politik zurückzuziehen, sie mit dem liberalen Koalitionspartner gebrochen hatte und gleichzeitig allgemein mit einem Sieg der sozialdemokratischen Opposition gerechnet wurde, konnte die abtretende Regierung auch außen- und europapolitisch keine Akzente mehr setzen.

Vorgezogene Neuwahlen und zweite Regierung Fico

Als klarer Favorit für den Wahlsieg ging die sozialdemokratische Partei *Smer-SD* des vormaligen Ministerpräsidenten Robert Fico ins Rennen. In den Umfragen führte Smer-SD haushoch, offen war indes, wie sie eine Regierung bilden würde. Als aussichtsreichster Kandidat galt die *Christdemokratische Bewegung (KDH)*, aber auch eine Zusammenarbeit mit der stark im ungarischen Milieu verankerten Partei *Most-Hid* wurde nicht ausgeschlossen. Im Wahlkampf dominierte ein Thema: Korruption und Vetternwirtschaft. Ende 2011 waren angebliche Mitschriften einer größeren Abhöraktion (mit dem Decknamen „Gorilla“) des slowakischen Geheimdienstes SIS an die Öffentlichkeit gelangt, die enge Kontakte zwischen der Finanzgruppe Penta und slowakischen Regierungspolitikern in der Zeit zwischen 2005 und 2006 aufdeckten. Die Gorilla-Affäre schadete nicht zuletzt dem Ex-Ministerpräsidenten Dzurinda und seiner Partei, der regierenden *SDKU-DS (Slowakische Demokratische und Christliche Union – Demokratische Partei)*. Während das Dauerproblem Korruption im Vordergrund stand, blieben europapolitische Fragen eher randständig, obwohl der Fall der Regierung Radicova durch einen koalitionsinternen Dissens zur Eurorettung ausgelöst worden war. So präsentierten sich die meisten Parteien denn auch „staatstragend, proeuropäisch, aber ohne besonderes Ethos, Engagement oder Kreativität“, und betrachteten Europa-Themen als Pflichtprogramm für eine zumeist EU-freundliche Öffentlichkeit.¹ Eine Ausnahme stellten die traditionelle antieuropäische *Nationalpartei (SNS)* sowie die liberale *Freiheit und Gerechtigkeit (SaS)* dar. Letztere war es gewesen, die (als Mitglied der Regierungskoalition) durch ihr Nein zur EFSF-Erweiterung entscheidend zum Ende der Regierung Radicova beigetragen hatte. Gerade in Sachen Eurozonen-Stabilisierung und Reform der europaweiten wirtschaftspolitischen Governance bestanden beachtliche Unterschiede zwischen den Parteien.²

1 Olga Gyarfasova, Kampan mnohych „naj“ [Wahlkampf der vielen Superlative], Volebny Infoservice Infovolby, 6. 3. 2012, http://www.infovolby.sk/index.php?base=data/_pr/1331046614.txt.

2 Die eventuelle Einführung von Eurobonds befürworteten die „ungarischen“ Parteien Most-Hid und SMK, die Parteien der rechten Mitte waren strikt dagegen, Smer-SD äußerte sich nicht. Unterschiede gab es auch mit Blick auf Steuerharmonisierung (Smer-SD prinzipiell offen). Vgl. Hybe Europa volbami? Radovan Geist u.a.: Analýza postojov a programov slovenských politických strán pred voľbami do Národnej rady SR 2012, EurActiv.sk, März 2012, http://www.euractiv.sk/fileadmin/images/analyza_SK_preprint.pdf.

Die Wahlen brachten einen überraschend deutlichen Sieg für Robert Fico und seine Smer-SD.³ Die Partei erhielt fast zehn Prozentpunkte mehr als bei den vorherigen Wahlen, ein Stimmenanteil von 44% ergab eine absolute Mehrheit der Mandate. Smer-SD hatte sich als Faktor der Stabilität und Glaubwürdigkeit gegenüber einer gespaltenen und in Korruptionsaffären verwickelten rechten Mitte profiliert. Zwei Parteien der bisherigen Koalition erlitten massive Verluste: Die größte Regierungspartei, die SDKU-DS, verlor über neun Prozentpunkte und konnte sich gerade noch über der 5%-Klausel halten. Auch die SaS musste einen starken Stimmenrückgang hinnehmen (über sechs Prozentpunkte, sie erhielt nur 5,9%), ihr Euro-skeptischer Kurs hatte sich nicht ausgezahlt. Die KDH stagnierte, reklamierte aber mit einem Ergebnis von fast 9% die Rolle der führenden rechtszentristischen Partei für sich. Ähnlich stark schnitt auch die Gruppierung des jungen Medienunternehmers Matovic ab. Matovic war im Vorgängerparlament mit seiner Initiative *Gewöhnliche Menschen auf den Listen der SaA* angetreten, kandidierte aber nun mit seinen Weggefährten unter dem Label *OLaNO (Gewöhnliche Menschen und Unabhängige Persönlichkeiten)*. Mit der Aura des Neuen und einer veritablen Anti-Establishment-Kritik konnte *OLaNO* viele der Unzufriedenen abschöpfen, für die die Smer-SD zu weit links stand. Dass sich Politikverdrossenheit nicht nur im Popularitätszuwachs für Robert Fico manifestierte, zeigte auch der insgesamt hohe Anteil von einem Fünftel aller Stimmen für kleinere Parteien, die den Sprung ins Parlament nicht schafften (darunter zahlreiche Protestgruppierungen). Gleichzeitig wurden aber nationalen Ränder des politischen Gefüges geschwächt. Die nationalistische SNS schaffte den Sprung ins Parlament nicht mehr. Bei den beiden ethnisch ungarisch verwurzelten Parteien schnitt die gemäßigte *Most-Hid* wieder gut ab (6,9%), während die magyarisch-patriotische *Partei der Ungarischen Koalition (SMK-MKP)* den Einzug in die Legislative abermals verpasste.

Da die Smer-SD über eine absolute Mehrheit im Parlament verfügte und keine der Oppositionsparteien in dieser Situation als bloßer Legitimierungspartner mit den Sozialdemokraten zusammenarbeiten wollte, stand rasch fest, dass es zur ersten Regierung einer Partei in der Slowakei seit 1993 kommen würde. Robert Fico signalisierte dabei den Wunsch nach politischem Konsens und Dialog mit der Opposition und breiteren gesellschaftlichen Kreisen. So wurde ein Rat für Solidarität und Entwicklung gegründet, dem unter anderem Vertreter von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Selbstverwaltungen und Kirchen angehören. In das neue Kabinett wurden vier Parteilose berufen, die allesamt wichtige Ressorts leiten (Außen, Wirtschaft, Gesundheit, Justiz). Während derlei Schritte von der Opposition als Scheininitiativen kritisiert wurden, zeugen sie in der Tat vom Willen zu einem neuen Politikstil: Robert Fico möchte sich von seiner ersten Regierungszeit zwischen 2006 und 2010 abgrenzen, als ihm die Koalition mit Nationalisten und Populisten einen beachtlichen Imageschaden einbrachte.

Eurozone und Reformprozesse

Robert Fico hatte sich bereits im Wahlkampf als integrationsfreundliche Alternative zur europapolitisch fragmentierten Koalition der Mitte-Rechts-Parteien dargestellt. Zwar nutzte seine Partei die EFSF-Frage, um die Regierung Radicova zu Fall zu bringen, aber nachdem dieses Ziel erreicht war, stützte die Smer-SD alle relevanten Schritte im Rahmen

3 Karen Henderson, Europe and the Slovak Parliamentary Election of March 2012, European Parties Elections and Referendums Network, EPERN Briefing, No. 70, <http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/epernslowakia2012.pdf>.

der Euro-Stabilisierung und der finanziellen Konsolidierung. Die Partei stimmte nicht nur im zweiten Anlauf der EFSF-Erhöhung zu, sie gab auch im Dezember ihr Einverständnis zur verfassungsmäßigen Verankerung einer Schuldenbremse.

Als neuer Regierungschef betonte Fico ebenfalls einen proeuropäischen Ansatz. Die Regierung der Smer-SD werde, so die Regierungserklärung zur Außenpolitik, ein „konstruktiver und verantwortungsvoller Akteur“ in der Eurozone sein.⁴ Im Zusammenhang mit den Debatten um ein Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten ließ die Regierung Fico keinen Zweifel daran, dass die Slowakei ihren Platz im Kern Europas haben müsse: „Dort sind Deutschland und Frankreich, dort sind die entscheidenden Motoren der EU. Andernfalls werden wir nur anschauen, was die Eurozone vorbereitet und in einem bestimmten Moment durchsetzen wird.“⁵ Insgesamt befürwortete die Smer-SD-Regierung auch Maßnahmen zur Integrationsvertiefung: Europa, so Ministerpräsident Fico, brauche „mehr Integration, damit es überlebt“.⁶ Allerdings gebe es Grenzen: Den Haushalt werde man zwar gerne mit der EU „koordinieren und kommunizieren“, doch „wir werden unser nationales Budget nicht den Bürokraten aus Brüssel zum Beschluss vorlegen“.⁷ Gleichwohl unternahm die Slowakei zügige Schritte, um an der Eurozonen-Stabilisierung mitzuwirken. Im Mai stimmte das Parlament der Änderung von Art. 136 AEUV zu, im Juni wurde mit 118 von 144 Stimmen (nur die SaS, Teile von OLaNO und zwei Unabhängige votierten dagegen) die Zustimmung zum ESM erteilt.

Bei der Debatte um die adäquate Mischung von Haushaltsdisziplin und Wachstum, nahm die sozialdemokratische Regierung rhetorisch eine vermittelnde Position ein, faktisch betonte sie aber vor allem die Bedeutung „gesunder öffentlicher Finanzen“ und grundlegender Strukturreformen für eine nachhaltige Entwicklung. Die Slowakei unterstützte die Etablierung neuer Wachstumsinstrumente, sofern diese „keine bedeutende Belastung für nationale Haushalte mit sich bringen“.⁸ Obwohl Fico immer wieder die Bereitschaft zur Solidarität mit Nehmerländern in der Eurozone signalisierte, knüpfte er diese auch an die Erfüllung klarer Bedingungen. Weitere Nachlässe etwa für Griechenland könnten dazu führen, dass in der Slowakei der Geduldsfaden risse.⁹ Bei den Verhandlungen um den mittelfristigen Finanzrahmen der EU nahm die Slowakei eine aktive Rolle im Rahmen der Nettoempfänger ein. Anfang Oktober 2012 traf sich die Gruppe der „Freunde der Kohäsionspolitik“ auf der Ebene der Regierungschefs und anderen hochrangiger Vertreter in Bratislava. Premier Fico betonte dabei, die Relevanz der Kohäsionspolitik für die Slowakei, wo drei Viertel aller öffentlichen Investitionen aus dem EU-Haushalt finanziert würden.¹⁰

4 Programove vyhlásenie vlady – zahranična politika [Programmatische Erklärung der Regierung – Außenpolitik], ohne Ort, ohne Datum, www.mzv.sk.

5 Premier: Slovensko je za hlbsiu integraciu, aj ta ma vsak svoje hranice, Service Euractiv, 18.10.2012, www.euractiv.sk.

6 Fico: Europa potrebuje viac integracie, aby prezila, 29.6.2012, www.pravda.sk.

7 Premier: Slovensko je za hlbsiu integraciu ...

8 Zameranie zahraničnej politiky Slovenskej republiky na rok 2012, [Leitlinien der Außenpolitik der Slowakischen Republik für das Jahr 2012], ohne Ort, ohne Datum www.mzv.sk.

9 Pohar trepezlivosti na Slovensku uz podla Fica pretiekol, Meldung der Nachrichtenagentur TASR, 22.9.2012, www.pravda.sk.

10 Chudobnejsie krajiny ovplyvnia rozpočet Unie, veri Fico, Meldung der Nachrichtenagenturen TASR, SITA, 5.10.2012, www.sme.sk.

Westbalkan und Östliche Partnerschaft: Slowakische Prioritäten in der Nachbarschaft

Die Slowakei zählte den Westlichen Balkan und den Heranführungsprozess der Länder in der Region an die EU weiterhin zu den Kernzielen ihrer Außen- und Europapolitik. Dementsprechend unterstützte Bratislava die Zuerkennung des Kandidatenstatus für Serbien sowie die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Montenegro. Durch die abermalige Ernennung des ausgewiesenen Westbalkankenners Lajcak zum Außenminister wurde diese Priorität auch von der neuen Regierung Fico unterstrichen. Lajcak war der erste ausländische Politiker, der Serbien nach den dortigen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen Ende Mai 2012 besuchte. Er gab nach dem Machtwechsel in Belgrad zu verstehen, dass die Slowakei unabhängig von der dortigen Regierungskonstellation weiterhin eng mit Serbien zusammenarbeiten werde und Reformen flankieren wolle.¹¹ An den intensiven Beziehungen zwischen beiden Ländern änderte auch die Tatsache nichts, dass die Slowakei seit Juli 2012 Pässe anerkennt, die von kosovarischen Behörden ausgestellt werden.¹² Die Slowakei folgte weiterhin der Devise, dass sie das Kosovo als Staat nicht anerkennt, praktisch jedoch an der Stabilisierung des Kosovo teilnimmt und das eigene Engagement auch in Abhängigkeit vom Dialog zwischen Belgrad und Pristina definiert.

Ein zweiter Vorrangbereich der außenpolitischen Aktivitäten blieb die östliche Nachbarschaft der EU. Auch in den offiziellen außenpolitischen Prioritäten wurde die Bedeutung der Östlichen Partnerschaft (ÖP) hervorgehoben: Bratislava werde sich aktiv an der Umsetzung der so genannten ÖP-Road Map beteiligen und sich in das Programm der Viseegrad-Gruppe für die ÖP einbringen.¹³ Ungeachtet dessen blieben die problematischen Entwicklungen in den Ländern der ÖP auch in der Slowakei nicht unbeachtet. Nicht zuletzt die innenpolitischen Zerwürfnisse in der Ukraine und die Zukunft des paraphierten Assoziierungsabkommens der EU mit diesem Land lösten in Bratislava Besorgnis aus. Außenminister Lajcak erklärte mit Blick auf die ukrainischen Parlamentswahlen vom Oktober 2012, nicht Ungarn, sondern die Ukraine sei der problematischste Nachbar der Slowakei.¹⁴

Ausblick

Die zweite Regierung Fico gerierte sich in den ersten Monaten ihrer Amtszeit als europafreundlicher, stabiler und konsensorientierter Akteur. Selbst das schwierige Verhältnis zu Ungarn entspannte sich, mit Teilen der ungarischen Minderheit bzw. deren politischer Vertretung wurde ein Dialog intiiert. Europapolitische Grundfragen, so etwa die Reichweite von Vertiefungsschritten, sollen auch mit der Opposition diskutiert werden. Die Fortführung dieses Ansatzes wird möglicherweise in den nächsten Jahren andauern, um so das Gewicht der Slowakei in der EU mit Blick auf die Ratspräsidentschaft 2016 zu erhöhen. Diese warf bereits 2012 erste Schatten voraus. So werden 2012 erste Vorbereitungsmaßnahmen anlaufen. Die Umbenennung des Außenressorts in „Ministerium für auswärtige und europäische Angelegenheiten“ oder die Aufwertung der Position des Außenministers, der gleichzeitig auch stellvertretender Regierungschef ist, gehören auch in diesen Kontext. Die Slowakei wird ihre Europapolitik immer mehr unter dem Blickwinkel des in einigen Jahren anstehenden Vorsitzes denken.

11 Fico dostane pozvanie do Bieleho domu, in: Pravda, 27.7.2012.

12 Slovensko uznava len kosovske pasy, stat nadalej nie, in: Sme, 21.7.2012.

13 Zameranie zahranicnej politiky Slovenskej republiky na rok 2012, [Leitlinien der Außenpolitik der Slowakischen Republik für das Jahr 2012], ohne Ort, ohne Datum www.mzv.sk.

14 Lajcak: Najproblematickejsim susedom nie je Madarsko, ale Ukrajina, Meldung der Nachrichtenagentur TASR, 18.7.2012, www.pravda.sk.

Slowenien

Sabine Willenberg

Dass vorgezogene Parlamentswahlen unumgänglich werden, hatte sich bereits im Frühjahr 2011 abgezeichnet.¹ Angesichts der tiefen Wirtschafts- und Finanzkrise in Slowenien bröckelte die sozialliberale Koalition um Ministerpräsident Borut Pahor (Sozialdemokratische Partei – SD) immer weiter auseinander, bis sich der Premier – trotz des massiven Drucks der EU – zur Handlungsunfähigkeit verurteilt sah. Von der Opposition initiierte Referenden wie um die für die Sanierung des slowenischen Haushalts unumgängliche und aus Brüssel massiv angemahnte Rentenreform hatten der Regierung immer weiter die Hände gebunden. Gleichzeitig hatten sie den Weg des Oppositionsführers Janez Jansa (Slowenische Demokratische Partei – SDS) zurück ins Amt – schon zwischen 2004 und 2008 hatte er Slowenien in nationalkonservativem Stil regiert – scheinbar sicher geebnet.

Während die Sozialdemokraten erwartungsgemäß für die Wirtschaftskrise verantwortlich gemacht und mit einem Einbruch ihres Stimmenanteils von 30 auf 10 Prozent abgestraft wurden, gelang der Machtwechsel nach den Wahlen am 4. Dezember 2011 längst nicht so unkompliziert, wie von Kontrahent Jansa gehofft. Nach einem Nervenkrieg hin zur Regierungsneubildung blickt die EU nunmehr gespannt auf die Arbeit des umstrittenen Ex- und Neu-Premiers Jansa, dem die Mammutaufgabe obliegt, den einstigen EU-Musterschüler Slowenien aus der tiefen Haushalts- und Eurokrise zu holen.²

Regierungs-Comeback Jansas mit Hindernissen

Der Wahlausgang im Dezember kam äußerst überraschend: Als Kandidat mit Macher-Image tauchte nur kurz vor den für Jansa scheinbar schon entschiedenen Wahlen Ljubljanas Bürgermeister Zoran Jankovic auf der Bühne auf – und sprintete mit seiner Liste „Positives Slowenien“ in nur sieben Wochen zum Wahlsieg. Die schallende Ohrfeige für Jansas Nationalkonservative nährte umso mehr die Hoffnungen auf schnelle Reformen, für die der erfolgreiche Ex-Mercator-Manager Jankovic über die slowenische Rechts-Links-Kluft hinweg prädestiniert schien.³ Die Ernüchterung erfolgte jedoch auf dem Fuße: Bei der parlamentarischen Abstimmung am 11. Januar 2012 scheiterte der designierte Ministerpräsident, nachdem Jansa alle Hebel gegen den Kontrahenten in Bewegung gesetzt und durch den Boykott der rechtsgerichteten Parteien eine Regierungsmehrheit verhindert hatte. Zünglein an der Waage wurde vor allem die liberale „Bürgerliste“ des Ex-Verwaltungsministers Gregor Virant, die sich im Herbst 2011 aus Abtrünnigen der SDS gebildet hatte, nun aber kurzfristig von ihrer Koalitionszusage an Jankovic abgewichen war.⁴

1 Vgl. auch Sabine Willenberg (2012): Slowenien, in: Werner Weidenfels/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2011, Baden-Baden 2012, S. 467ff.

2 Vgl. Reinhard Wessel (30.01.2012): Nun doch: Neue Mitte-rechts-Regierung für Slowenien. KAS-Länderbericht, http://www.kas.de/wf/doc/kas_30057-1522-1-30.pdf?120206112544.

3 Vgl. [derStandard.at](http://derstandard.at) (05.12.2011): Ex-Manager Zoran Jankovic triumphiert.

4 Vgl. [derStandard.at](http://derstandard.at) (11.01.2012): Designierter Premier Jankovic scheitert im Parlament, <http://derstandard.at/1326248987561/Designierter-Premier-Jankovic-scheitert-im-Parlament>.

Die weitere Regierungssuche geriet dann nicht zuletzt zu einem Machtkampf zwischen Jansa und Präsident Danilo Türk, der Jansa auch noch, nachdem sich sein Alternativkandidat, Banker Marko Voljc, als nicht mehrheitsfähig erwies, das Mandat zur Regierungsbildung verweigerte. Weil sich der aussichtsreiche Kandidat Janez Jansa gleichzeitig in der Schmiergeld-Affäre – in der ihm für seine frühere Amtszeit Korruption und Amtsmissbrauch beim Kauf von Patria-Radpanzern vorgeworfen wird⁵ – vor Gericht verantworten musste, entzog ihm Türk die notwendige Legitimation für den Premierposten. Erst die Eigeninitiative des Parlaments, das gemäß Paragraph 111 der slowenischen Verfassung selbst das Vorschlagsrecht für den Regierungschef wahrnahm, verhalf Jansa schließlich Ende Januar ins Amt.

Rentenreform und Rentnerpartei DeSuS als Zünglein an der Waage

Die neue Regierung stützt sich auf eine Koalition aus fünf Parteien: SDS, die kleinen Rechtsparteien SLS (Volkspartei) und NSi (Neues Slowenien), die liberale DLV (Bürgerliste Gregor Virant) und die Pensionistenpartei (DeSUS), wobei letztere als Königsmacher im Slowenien-typischen Patt zwischen Rechts und Links fungierte. Gerade mit dieser Partei scheinen die Konflikte aber vorprogrammiert, denn die Rentenreform, die die Vorgängerregierung faktisch das Mandat kostete und welche die DeSuS opponiert, ist auch von Jansas Regierung nicht zu umgehen: Das niedrige Rentenalter von derzeit 61 (Frauen) bzw. 63 (Männer) Jahren, das auf 65 angehoben werden sollte, reißt jährlich Milliardenlöcher ins Budget, die sich Slowenien nicht mehr leisten kann.⁶

Altlast Familiengesetz

Zu einem ersten Test für die neue Regierungsfähigkeit avancierte im März 2012 die Volksabstimmung über das Familiengesetz. Dieses sollte eine Anpassung an die Familiendefinition der UNO vornehmen, und damit eine Stärkung der Rechte des Kindes ungeachtet der jeweiligen Familienform sowie eine Ausweitung von Rechten für Homosexuelle. Das liberale Gesetz war von der früheren Mitte-Links-Regierung Pahors verfasst und im Juni 2011 vom Parlament verabschiedet worden. Während es bei verschiedenen angesehenen Fachleuten und Menschenrechtsorganisationen breite Unterstützung fand, war es in konservativen Kreisen hoch umstritten. Die neue Mitte-Rechts-Regierung Jansas, die sich als Ganzes offiziell aus der Kampagne heraushielt, teilte das Referendum in zwei Lager: Während die liberale Bürgerliste DLV und die DeSUS das Gesetz befürworteten, opponierten es die SDS von Premier Janez Jansa sowie die kleinen konservativen Parteien, NSi und SLS. Das Familienministerium, das unter der früheren Regierung das Gesetz verfasst hatte, geriet durch den Regierungswechsel gleichzeitig in eine unangenehme Lage, indem es unter der neuen Leitung sein eigenes Gesetz nicht mehr unterstützen und verteidigen durfte. Trotzdem gelang der Zusammenhalt der Koalition, und Jansa verbuchte die mehrheitliche Ablehnung des Gesetzes im Referendum als Bestätigung seiner Politik.⁷

5 Vgl. [derStandard.at](http://derstandard.at/02.05.2012) (02.05.2012): Patria-Prozess geht weiter, <http://derstandard.at/1334796812509/Waffengeschaeft-Patria-Prozess-geht-weiter>.

6 Vgl. Reinhard Wessel (30.01.2012): Nun doch: Neue Mitterechts-Regierung für Slowenien. KAS-Länderbericht.

7 Vgl. [derStandard.at](http://derstandard.at/25.03.2012) (25.03.2012): Klares Nein zum Familiengesetz, <http://derstandard.at/1332323741950/Referendum-Slowenien-Klares-Nein-zu-neuem-Familiengesetz>.

Gelingt das Meisterstück Haushalts- und Bankensanierung?

Knackpunkt für den Regierungserfolg Jansas bleibt aber sein Vermögen, die Haushaltskrise des Landes, die sich nunmehr zusätzlich zu einer Bankenkrise ausgewachsen hat, in den Griff zu bekommen. Angekündigt hat er massive Reformen; ohne die ist eine Sanierung nicht zu machen. Slowenien ist seit 2007 Teil der Euro-Zone. Mit einer Wirtschaftsleistung von gut 35 Milliarden Euro gehört es zu den kleinsten Mitgliedern der Währungsunion. 2009 brach das Bruttoinlandsprodukt um 8,1 Prozent ein; nach einer leichten Erholung rutschte Slowenien im vergangenen Jahr erneut in die Rezession. Besonders schwer macht dem Land der Bankensektor zu schaffen, vor allem seit zuletzt die größte Bank, die Nova Ljubljanska Banka, ins Straucheln geriet. Die schrumpfende Wirtschaft nimmt dem Staat jedoch die Kraft, sie aus eigener Kraft zu sanieren. Wie Spanien hat Slowenien bislang einen vergleichsweise niedrigen Schuldenstand, besorgniserregend ist aber die Dynamik der Neuverschuldung. Bankenmisere und Rezession nehmen Slowenien zusätzlich die Möglichkeiten, an den Kapitalmärkten an frisches Geld zu kommen, was Finanzierungskosten auf den Höchststand, Slowenien an der Rand der Wettbewerbsfähigkeit trieb.

Die neue Regierung versprach, das Defizit bis 2013 auf 2,9 Prozent zu senken – und so wieder die Maastricht-Kriterien zu erfüllen. Dazu muss sie vor allem den restriktiven Arbeitsgesetzen, dem schwierigen Zugang zu Krediten und der ineffizienten Bürokratie entgegenarbeiten, nicht zuletzt die unbeliebte Rentenreform auf den Weg bekommen.⁸

Im ersten Schritt setzte Jansa auf radikale Sparpolitik, begründet auf einer gnadenlosen Analyse – und Abrechnung mit – der Arbeit der Vorgängerregierung, die er für die prekäre Situation verantwortlich macht. Das Fiskal-Balance-Gesetz führte – unter dem Protest der Bevölkerung, die eine Reduzierung der Pensionen befürchtete, jedoch in achtsamer Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern – zu einer Neuberechnung der Pensionen und Einzahlungen in den Pensionsfonds, deren tatsächliche Effekte auf Pensionshöhe einerseits und Sparpotenziale andererseits aktuell aber noch analysiert werden.⁹ Außerdem wurden erste Maßnahmen zur Abschaffung von Barrieren sowie zur Verbesserung des Wirtschaftsumfelds in Slowenien eingeleitet.

Von der Wirksamkeit seiner lancierten Gegenmaßnahmen zeigt sich Jansa überzeugt. So dementierte er Anfang Juli 2012 auf Schärfste Gerüchte, Slowenien sei das nächste Land, das EU-Finanzhilfen beantrage. Im Gegenteil sei die Gefahr dank seines Sparpakets „vorübergehend“ gebannt. Finanzhilfen seitens des Internationalen Währungsfonds oder von den europäischen Hilfsmechanismen seien nicht nötig.¹⁰

Gleichwohl seien Jansa nach weitere rigide Sparmaßnahme unvermeidbar, weitere „harte Nüsse noch zu knacken.“¹¹ Für die Verankerung einer goldenen fiskalischen Regel in der Verfassung, die Sloweniens Position auf den nationalen Finanzmärkten deutlich verbessern soll, wirbt Jansa noch um die nötige parlamentarische Zwei-Drittel-Mehrheit. Die

8 Vgl. SpiegelOnline (03.07.2012): Euro-Krise erreicht Slowenien, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/euro-krise-schluempft-slowenien-unter-den-rettungsschirm-a-842416.html>.

9 Vgl. Republic of Slovenia – Prime Minister (12.07.2012): Prime Minister Janez Jansa: Vote on the golden fiscal rule – a test without precedence in Slovenian parliamentarism, http://www.kpv.gov.si/nc/en/press_centre/news/article/225/6083/.

10 Vgl. Slowenien dementiert Hilferuf an die EU. In: SpiegelOnline, 04.07.2012, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/slowenien-kein-geld-aus-euro-rettungsschirm-a-842590.html>.

11 Vgl. Republic of Slovenia – Prime Minister (12.07.2012): Prime Minister Janez Jansa: Vote on the golden fiscal rule – a test without precedence in Slovenian parliamentarism.

Vorbereitung der Entwicklungsstrategie für die Periode ab 2013 soll außerdem die Basis legen, um einfacher auf die Europäischen Fonds zugreifen zu können. Einem strukturellen Defizit der Vorgängerregierung stellte sich der neue Premier auch, indem er das Management von Staatsanleihen ebenso wie eine Restrukturierung der Handelsbilanz in die neu konstituierte staatliche Holding überführte.

Zu seinem umfassenden Reformprogramm gehören aber auch Maßnahmen, um der bisherigen Nicht-Implementierung des Luftqualitäts-Programms sowie dem Stillstand in administrativen Prozeduren der Umweltagentur der Republik Slowenien entgegenzuwirken. Diese hatten Slowenien zuletzt schon Klagen vor dem Gerichtshof der EU eingebracht.¹²

Angesichts seiner nur schwachen Regierungsmehrheit wird die Machbarkeit und Wirksamkeit von Jansas Maßnahmen nun maßgeblich auch davon abhängen, inwieweit es ihm gelingt – mit oder trotz – seines bekannten konfrontativen Regierungsstils statt einer Verhärtung der slowenischen Fronten einen fraktionsübergreifenden Konsens zu erreichen. Stimmungsbarmeter dafür ist der bereits angelaufene Wahlkampf um das Präsidentenamt, für das auch Jansa-Kontrahent Türk wieder antritt und der bereits heftig die divergenten Positionen entlädt.¹³

Kontinuität in der Westbalkanpolitik?

Auch in der südöstlichen Nachbarschaft brachte Jansas Regierungsantritt zunächst Zurückhaltung. Er gilt als Hardliner, der sich vor allem im Grenzkonflikt mit Kroatien bislang unnachgiebig gezeigt hatte: Das Abkommen über die Beauftragung eines externen Schiedsgerichts, das 2011 die Blockade der kroatischen Beitrittsverhandlungen gebracht hatte, hatte er kategorisch abgelehnt. Er stellte im Gegenteil in national-konservativer Polemik auch die Ablehnung eines kroatischen EU-Beitritts immer wieder zur Disposition. Entsprechend gespannt bleibt das nachbarschaftliche Verhältnis bis zu einer endgültigen Klärung im Vorfeld des für Juli 2013 avisierten Beitritts. Gleichzeitig setzte Jansa in den multilateralen Beziehungen im westlichen Balkan zunächst auf Kontinuität und führte den Brdo-Prozess fort, der die slowenische Vorreiterrolle bei der Integration der postjugoslawischen Staaten in die EU institutionalisieren soll.¹⁴ Gleichwohl bleibt die Rolle des Prozesses wie unter der Vorgängerregierung bislang beschränkt, das europapolitische Profil entsprechend unscharf.

Weiterführende Literatur

Reinhard Wessel: Nun doch: Neue Mitte-rechts-Regierung für Slowenien, KAS-Länderbericht, Januar 2012, http://www.kas.de/wf/doc/kas_30057-1522-1-30.pdf?120206112544.

12 Vgl. Republic of Slovenia – Prime Minister (17.07.2012): Adoption of legislation is of vital importance to the state, http://www.kpv.gov.si/nc/en/press_centre/news/article/225/6093/.

13 Vgl. Republic of Slovenia – Prime Minister (12.07.2012): Prime Minister Janez Jansa: Vote on the golden fiscal rule – a test without precedence in Slovenian parliamentarism. (a.a.O.).

14 Vgl. The Slovenia Times (08.06.2012): Good relations between Slovenia and Macedonia reaffirmed, <http://www.sloveniatimes.com/good-relations-between-slovenia-and-macedonia-reaffirmed>. (a.a.O.).

Spanien

Esther Barbé / Laia Mestres¹

Spanien stand im Zentrum der Weltwirtschaftskrise. Die gravierende Situation, in der sich die spanische Wirtschaft befand, beunruhigte nicht nur Regierung und Bürger, sondern wurde zum zentralen Thema im Ecofin-Rat, der Euro-Gruppe, des Europäischen Rats sowie auch bei G-8 und G-20-Treffen. Die Situation Spaniens blieb niemandem verborgen. Barack Obama stellte bei mehreren Gelegenheiten fest, „Spanien und Italien würden das größte Problem für die EU darstellen, wenn der Druck der Märkte weiterhin anhielte“. Europas Staats- und Regierungschefs verfolgten die Entwicklung der spanischen Konjunktur bezüglich ihrer Auswirkungen auf die EU mit Sorge. Und während Nicolas Sarkozy feststellte, „man hätte über Spanien wie über ein Wunder gesprochen, aber jetzt wolle niemand an seiner Stelle stehen“, beschränkte sich Angela Merkel darauf, die Bemühungen Spaniens als positiv zu bewerten, allerdings „müsse mehr unternommen werden, um das Vertrauen der Märkte zurückzugewinnen“¹. Es waren die Äußerungen Mario Montis, die die Märkte zutiefst beunruhigten, als er klar ausdrückte, dass „Spanien Europa Anlass zu großer Sorge gebe“, denn „die wirtschaftliche Lage Spaniens könne zu einem Ansteckungseffekt für den gesamten europäischen Kontinent führen“².

Anfang 2012 fiel Spanien zurück in die Rezession. War die Jahresbilanz 2011 des Bruttoinlandsprodukts mit 0,7% noch positiv, so prognostizierte der Internationale Währungsfonds für 2012 einen Rückgang um 1,7%.³ Die spanische Wirtschaft befand sich außer Kontrolle. Jeder vierte Spanier war arbeitslos, die Kapitalflucht war konstant, die Staatsverschuldung hatte sich in weniger als drei Jahren verdoppelt (von 36% im Jahr 2007 auf beinahe 80% im Jahr 2011) und alle Kürzungen der Staatsausgaben zur Kontrolle des Defizits erzielten nicht den gewünschten Effekt. Das Misstrauen der Märkte trieb Spanien mehr und mehr in die Enge, bis die Verstaatlichung einer der größten Banken Spaniens, Bankia, dazu führte, dass das Land Antrag auf Kapitalhilfe der EU stellte. Zwar war im Juni 2012 lediglich die Rettung der spanischen Banken das Ziel, doch verstärkten sich die Gerüchte um eine Rettung der gesamten spanischen Wirtschaft.

In der spanischen Bevölkerung wuchsen Resignation und Pessimismus täglich. Aufgrund der außerordentlich hohen Jugendarbeitslosigkeit von mehr als 50% wanderten junge Spanier in Länder aus, die ihnen bessere wirtschaftliche Perspektiven und höhere Lebensqualität boten. Für diejenigen, die im Land blieben, gab es Kürzungen auf allen Ebenen, Steuererhöhungen (Einkommenssteuer, Mehrwertsteuer, Zuzahlungen im Gesundheitswesen, allgemeine Tarifierhöhungen) und Reformen des Arbeitsmarkts, des Finanzsektors sowie neue Gesetze zur Haushaltstransparenz und -stabilität. Und dies alles unter dem Eindruck, dass die Regierung, sowohl die von José Luis Rodríguez Zapatero (bis Dezember 2011) als auch die von Mariano Rajoy, ihre Wahlversprechen nicht einhielt und entsprechend der Lage bzw. auf den Druck der Märkte sowie der internationalen und europäischen Finanzinstitutionen agierte.

1 Übersetzt aus dem Spanischen.

Es gab wenig gute Nachrichten für Spanien. Eine davon war die Ankündigung der ETA im Oktober 2011, nach 43 Jahren Terror und mehr als 800 Toten ihre terroristischen Aktivitäten endgültig aufzugeben. Eine weitere gute Nachricht war der Sieg der spanischen Fußballnationalmannschaft bei der EM 2012, die in Polen und der Ukraine stattfand. Angesichts dieses allgegenwärtigen Pessimismus konzentrierte sich Spaniens Regierung ausschließlich auf die Europapolitik. Wie nie zuvor war die Europäische Union in politischen Debatten, in den Medien und auf den Plakaten der zahlreichen Demonstrationen präsent. Die Richtung der Europapolitik hatte sich verändert: Es zählte nicht mehr, was Spaniens Meinung über die EU, sondern vielmehr, was die Meinung der EU über Spanien war.

Von Zapatero zu Rajoy

Aufgrund der Turbulenzen auf den Finanzmärkten und der Wahlniederlagen der PSOE (Spanische Sozialistische Arbeiterpartei) bei den Kommunal- und Regionalwahlen im Mai 2011 sah sich José Luis Rodríguez Zapatero gezwungen, die Wahlen von März 2012 auf den 20. November 2011 vorzuziehen. Die Wahl technokratischer Regierungen in Griechenland und Italien kurz zuvor bestätigten die vorgezogenen Wahlen als beste Entscheidung der sozialistischen Regierung, die politisch am Ende war und weder auf die Unterstützung der Spanier, noch auf die der europäischen Staats- und Regierungschefs zählen konnte.

Im Wahlkampf der beiden aussichtsreichsten Kandidaten, Mariano Rajoy von der Partido Popular PP (Spanische Volkspartei) und Alfredo Pérez Rubalcaba für die PSOE, wurde die Europapolitik von einem einzigen Thema dominiert – nämlich wie Spanien die ihm von den europäischen Institutionen auferlegten Maßnahmen umsetzen sollte. PP und PSOE waren sich einig, dass die Europapolitik nun keine Außenpolitik, sondern vielmehr eine Verlängerung der Innenpolitik war. Allerdings gingen die Meinungen, wie die Krise zu bewältigen sei, weit auseinander. Die PSOE räumte – obwohl sie die von der EU geforderte Sparpolitik bejahte – in ihrem Wahlprogramm ein, „dass die Lösung der Schuldenprobleme einer konservativen Logik entspringe“ und dass es „erforderlich sei, Europa zu korrigieren“. Und zwar durch Maßnahmen wie der Herabsetzung des Leitzinses durch die Europäische Zentralbank (EZB), die Möglichkeit, dass diese als Geldgeber agieren könne, die dringende Rekapitalisierung der europäischen Banken, die Konsolidierung eines Mechanismus zur Bewältigung von Staatsbankrotten und die Einführung von Eurobonds. Außerdem wurde langfristig die Einführung eines gemeinsamen Fonds zur Verwaltung der europäischen Steuergelder und eine Finanztransaktionssteuer vorgeschlagen. Das alles wurde begleitet von „einer glaubhaften Wachstumsstrategie der EU, denn Wachstum sei der einzige Weg zur Rückzahlung der Schulden und zur Schaffung von Arbeitsplätzen“².

Die PP schlug ihrerseits in ihrem Wahlprogramm zur Bewältigung der Finanzkrise in der EU und in Spanien „eine proeuropäische Haltung und mehr Zusammenarbeit“ vor. Darüber hinaus kritisierte sie den Verlust von Einfluss und Initiative der Regierung Zapatero innerhalb der EU und versprach, wieder eine wichtige Rolle bei der Suche nach Lösungen für Europa einzunehmen. Die PP brachte kaum Lösungsvorschläge im Bereich Wirtschaft und Finanzen, wandte sich jedoch anderen Themen der Europapolitik zu, die für Spanien ebenfalls von Bedeutung waren. Sie trat für die strikte Einhaltung des Stabilitäts- und

2 „Una política exterior eficaz para salir de la crisis“, Programa Electoral 2011 del PSOE; Pérez Rubalcaba, Alfredo (2011); „Política exterior para tiempos de crisis“, Política Exterior, Vol. XXV, Nr. 144, November/Dezember, S. 48-56.

Wachstumpakts ein, für die Sanierung der europäischen Banken, für die Förderung der spanischen Finanzdienstleistungen und setzte sich für eine gemeinsame Aufsicht ein. Auf der anderen Seite hob sie die Notwendigkeit hervor, eine aktivere Rolle bei der Ankurbelung der Strategie Europa 2020 zu spielen, Übergangszeiten für die spanischen Regionen auszuhandeln, neue Förderungsinstrumenten für kleine und mittlere Unternehmen zu schaffen, die transeuropäischen Netze weiter auszubauen, den Raum für Freiheit, Sicherheit und des Rechts zu stärken und bei einer gemeinsamen Einwanderungspolitik voranzuschreiten.³

Nach dem überwältigenden Wahlsieg im November 2011 von Mariano Rajoy mit absoluter Mehrheit (186 von 350 Sitzen) gewann ein Telegramm von Angela Merkel an Bedeutung, das von der spanischen Presse aufgegriffen wurde. Sie schrieb, dass „Rajoy in dieser schwierigen Zeit für Spanien und Europa ein deutliches Mandat seines Volkes erhalten hat, um die erforderlichen Maßnahmen umgehend zu ergreifen und durchzusetzen“. Bereits am Morgen nach dem Wahlsieg rief Rajoy Merkel an und betonte die ernste Lage Spaniens. Er bat sie, ihren Einfluss geltend zu machen, damit die EZB den Kauf spanischer Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt nicht einstellte.⁴

Bei seiner Amtseinführungsrede konzentrierte Mariano Rajoy sich im Bereich der Außenpolitik darauf, das Ansehen und die Glaubwürdigkeit Spaniens weltweit zurückzugewinnen. Sein Motto war, die „Marke Spanien“ zurückzuerobern und eine neue Diplomatie mit starken wirtschaftlichen Akzenten zu entwickeln. Auf europäischer Ebene bedeutete dies, dass „Spanien Teil der Lösung des Problems der Eurozone sein müsse, um sie zum Rahmen für Wachstum und Arbeitsbeschaffung der spanischen Wirtschaft zu machen“⁵. Es ist kein Zufall, dass das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und Zusammenarbeit wieder auf einen früheren EU-Abgeordneten der PP, José Manuel García-Margallo, fiel und dass das Landwirtschaftsministerium, dessen wichtigstes Ziel die Durchsetzung spanischer Interessen auf dem Agrarsektor der EU war, erneut mit Miguel Arias Cañete besetzt wurde, einem Schwergewicht während der Amtszeit Aznars. Zudem fällt auf, dass mit dem Staatssekretär für Wirtschaftspolitik Álvaro Nadal ein bekannter Wirtschaftsfachmann aufgeboten wird, der deutsch spricht und über direkte Verbindungen zum deutschen Kanzleramt verfügt.

Im Hinblick auf ihre Verbündeten strebte die Regierung Rajoy auf dem Papier eine Rückkehr zur Europapolitik Aznars an.⁶ Bevor Rajoy sein Amt antrat, plädierte er für eine verstärkte Zusammenarbeit mit Großbritannien (mehr mit Nick Clegg als mit David Cameron) und Polen, und weniger mit Frankreich. Allerdings war in der Praxis Deutschland der bevorzugte Partner Spaniens, zumindest in den ersten Regierungsmonaten der PP. Einerseits hatte die PP einen Plan ausgearbeitet, Spanien in eine Art „Deutschland des Südens“ zu verwandeln, mit einem Paket aus Sparmaßnahmen, Einschnitten in den Staatsausgaben und Strukturreformen, was stark im Einklang mit den Forderungen Angela Merkels und ihren Partnern im Süden Europas stand. Andererseits vertieften sich die Kontakte zwischen der Mannschaft Rajoy und der Deutschlands bereits vor den Wahlen und der Amtsüber-

3 „Política europea y proyección exterior“, Programa Electoral Partido Popular 2011; Rajoy, Mariano (2011), „Mi visión de Europa y España en el mundo“, Política Exterior, Vol. XXV Nr. 144, November/Dezember S. 40-47.

4 „Merkel urge a Rajoy a aplicar reformas con rapidez“, Público, 22. November 2011; „Merkel: Rajoy tiene un mandato claro para realizar reformas rápidas“, La Vanguardia, 22. November 2011.

5 „Discurso de Mariano Rajoy en la sesión de investidura como Presidente del Gobierno“, Abgeordneten-kongress, 19. Dezember 2011. Zu finden unter <http://www.lamoncloa.gob.es>.

6 „Diplomacia con objetivo económico“, El País, 11. November 2011.

nahme. Als er in Moncloa angekommen war, wandelte sich Rajoy vom Saulus zum Paulus und setzte die von Angela Merkel geforderten Sparmaßnahmen um.

Allgemeines Misstrauen in die Wirtschaft Spaniens

In Bezug auf die Wirtschaft Spaniens wurden zahlreiche Tabus gebrochen. Vor nicht allzu langer Zeit war Spanien die achtgrößte Wirtschaftsmacht der Welt. Obwohl das Land immer noch auf Position zwölf steht und die viertgrößte Wirtschaftsmacht Europas ist, verringerten die Auswirkungen der Krise Spaniens internationales und europäisches Gewicht drastisch. Spanien nahm nun nicht mehr als relevanter Akteur an den wichtigsten Wirtschaftsforen teil, die Regierung intervenierte nur, um die Sparmaßnahmen und die in Angriff genommenen Strukturreformen zu rechtfertigen. Das Tabu des Unmöglichen wurde gebrochen (das Prinzip des *Too big to fail*), nämlich dass Spanien einmal unter den Rettungsschirm schlüpfen oder sogar zur Peseta zurückkehren könnte.

Ein weiteres Tabu, das gebrochen wurde, betraf die Innenpolitik mit der Reform der Verfassung von 1978. Das spanische Parlament beschloss im Sommer 2011 in einer Eilreform des Artikels 135 der Verfassung die Einführung der Schuldenbremse.⁷ Mariano Rajoy bestätigte im Abgeordnetenhaus, dass „Spanien in Verantwortung und europäischer Solidarität“ so dem Europäischen Fiskalpakt (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion) vorgriff, der anschließend im Dezember 2011⁸ durch den Europäischen Rat beschlossen wurde. Dieser Fiskalpakt, dem Großbritannien und die Tschechische Republik nicht beitraten, soll die Wirtschaftsdisziplin und -koordination der 17 Euroländer stärken.⁹

Trotz dieses proeuropäischen Zugeständnisses Spaniens und der strikten Umsetzung der deutschen Sparmaßnahmen durch Rajoy sorgten die schlechten Wirtschaftszahlen Spaniens und diverse Maßnahmen der neuen Regierung für steigendes Misstrauen. Beispielsweise verstand niemand in Europa, warum die spanische Regierung den Haushaltsplan 2012 aufgrund der anstehenden Wahlen erst im März vorlegte. Ein weiteres Beispiel sind die Anschuldigungen Mario Draghis, die spanische Regierung hätte die Verstaatlichung von Bankia „auf die erdenklich schlechteste Weise“ durchgeführt.¹⁰ Das Maß war voll, als das Staatsdefizit 2011 mit unterschiedlichen Zahlen angegeben wurde. Die Regierung José Luis Rodríguez Zapateros hatte bis zum Wahltag behauptet, dass die Staatsverschuldung mit einem Defizit von 6% beziffert werden könne, wie es mit der Kommission vereinbart war. Die Regierung von Mariano Rajoy teilte bereits mit, dass die Verschuldung des Landes 8% betragen würde. Nach einer Vielzahl unterschiedlicher Meldungen betrug das Staatsdefizit letztendlich 8,9%, teilweise aufgrund falscher Angaben verschiedener autonomer Regionen. Als Konsequenz stellte die Europäische Kommission Spanien unter strenge Beobachtung und entsandte regelmäßig Experten nach Spanien, um die Konten aller Verwaltungen zu kontrollieren und Wirtschaftslage zu analysieren.

7 Die Reform des Artikels 135 der spanischen Verfassung wurde durch PP und PSOE am 26. August beantragt. Sie wurde am 2. September durch das Plenum des Abgeordnetenhauses und am 7. September durch das Plenum des Senats erlassen. König Juan Carlos I unterzeichnete die Verfassungsreform am 27. September 2011.

8 „Discurso del Presidente del Gobierno en el Pleno del Congreso de los Diputados para informar de las Conclusiones del Consejo Europeo“, Madrid, 14. März 2012, zu finden unter <http://www.lamoncloa.gob.es>.

9 Das spanische Parlament ratifizierte mit großer Mehrheit den Fiskalpakt. Die Abstimmung fand im Abgeordnetenkongress am 21. Juni 2012 statt (309 Stimmen, 19 Gegenstimmen) und im Senat am 18. Juli 2012 (240 Stimmen, 4 Gegenstimmen).

10 „Draghi cree que el Gobierno actuó de la „peor manera posible“ con Bankia“, El País, 31. Mai 2012.

Das Staatsverschuldung war auch 2012 Verhandlungsgegenstand zwischen der Europäischen Kommission und der spanischen Regierung. Obwohl sich Spanien anfangs dazu verpflichtet hatte, 2012 4,4% des BIP nicht zu überschreiten, um so 2013 die angestrebten 3% zu erreichen, ließen die Voraussagen einer möglichen zweiten Rezession das Schlimmste befürchten. Mariano Rajoy teilte dem Europäischen Rat unter Berufung auf die nationale Souveränität mit, dass Spanien die 4,4% des BIP nicht einhalten könne und dass das Ziel nun bei 5,8% des BIP liegen würde. Dies stieß auf den Widerspruch der deutschen Kanzlerin, Angela Merkel. Sie verlangte über die Euro-Gruppe, dass Spanien noch zusätzliche 5 Milliarden Euro einsparen müsse, um 2012 mit einem Defizit von 5,3% vorweisen zu können.¹¹ Damit war die Verringerung des spanischen Staatsdefizits nicht mehr eine Angelegenheit der staatlichen Souveränität, sondern das Ergebnis von Verhandlung mit einigen schwergewichtigen Partnern in der Union.

Die EU musste schließlich angesichts der schlechten Konjunkturprognosen Spaniens nachgeben. Im Juni wurde für 2012 ein Defizit von 6,3% des BIP vereinbart und das Ziel von 3% auf 2014 verschoben. Rajoy kündigte am 11. Juni 2012 dem Kongress Einsparungen in Höhe von 65 Milliarden Euro für 2013 und 2014 an. Die schmerzhaftesten Einschnitte waren die Erhöhung der Mehrwertsteuer, die Verringerung der Beamtengehälter um ein Viertel, die Reduzierung des Arbeitslosengeldes ab dem sechsten Monat, die Erhöhung der grünen Steuer (CO₂-Emissionssteuer), die Verringerung der Zahl der Gemeinderäte, der Wegfall der Subventionen beim Wohnungsbau, die Ausgabenkürzungen der Ministerien und die Schließung staatlicher Unternehmen.¹² Viele dieser Maßnahmen waren zuvor von Rajoy, seinen Ministern und seiner Partei noch strikt abgelehnt worden.

Hilfsgelder für Spanien

Der 25. Juni 2012 wird in die spanische Geschichte eingehen als der Tag, an dem Wirtschaftsminister Luis de Guindos formell bei der Euro-Gruppe Finanzhilfe zur Rekapitalisierung der Banken beantragte, die diese Hilfe benötigen.¹³ Der Weg bis zu diesem offiziellen Antrag war lang und schmerzhaft. Unter dem Druck der wichtigsten Institutionen der EU, aber auch Deutschlands und sogar den USA, gab bis Spanien schließlich seine Bemühungen auf, sich weiterhin selbst an den Kapitalmärkten zu finanzieren.

Zu keinem Zeitpunkt erwähnten weder der Wirtschaftsminister, noch ein Regierungsmitglied das Wort „Rettungsschirm“: Sie bevorzugten andere Ausdrücke wie „finanzielle Hilfe“, „Kredit zu sehr günstigen Konditionen“ oder „Kreditlinie ohne makroökonomische Konditionen“. Die internationale Presse nahm diese Art, das „böse“ Wort zu vermeiden, auf und titelte ironisch: „you say tomato, I say bailout“.¹⁴ Strenggenommen handelte es sich nicht um Finanzhilfe für Spanien, sondern um eine Rekapitalisierung der spanischen Banken. Trotzdem legte die Euro-Gruppe bei ihrer Bewilligung des spanischen Antrags auf Finanzhilfe fest, dass „das Verfahren des überhöhten Defizits und der Strukturreformen

11 „Rajoy reta a Bruselas y fija el déficit en el 5,8%, El Mundo, 2. März 2012.

12 „Intervención del Presidente del Gobierno, Don Mariano Rajoy, en el Pleno del Congreso de los Diputados para informar sobre el Consejo Europeo y sobre la política económica del Gobierno“, Madrid, 11. Juli 2012, zu finden unter <http://www.lamonclao.gob.es>.

13 „España solicita formalmente asistencia financiera para la banca española“, Schreiben des Wirtschaftsministers Luis de Guindos an den Präsidenten der Euro-Gruppe Jean-Claude Juncker, Madrid, 25. Juni 2012.

14 „You say tomato, I say bailout: How Spain Agreed to Be Rescued“, Time, 9. Juni 2012.

regelmäßig und aus der Nähe kontrolliert würde, um das makroökonomische Ungleichgewicht im Rahmen des europäischen Halbjahrs zu korrigieren“.¹⁵

Obwohl bereits zu Beginn festgelegt wurde, dass sich der Betrag auf 100 Milliarden Euro zu einem Zinssatz von 3% belaufen würde, mussten einzelne Punkte vor dem „Memorandum of Understanding“ noch verhandelt werden. Einerseits beantragte die spanische Regierung, dass es sich hierbei um eine reine Bankenrekapitalisierung handeln und diese Finanzspritze entsprechend keine Staatsverschuldung darstellen soll. Obwohl Deutschland hiermit nicht einverstanden war, beschloss der Europäische Rat im Juni 2012, dass den angeschlagenen Banken direkte Kredite nach der Einführung einer Bankenaufsicht unter der Leitung der EZB gewährt würden. Dies ist ein zweischneidiges Schwert, denn obwohl dem Antrag Spaniens stattgegeben wurde, die Beziehungen zwischen Banken und unabhängigen Notenbanken zu kappen, wurde die Maßnahme ohne Zeitangabe zurückgestellt, bis eine Bankenunion in greifbare Nähe rückt. Weiterhin wurde entschieden, dass die Finanzhilfe für Spanien provisorisch über den EFSF (der im Juni 2013 endet) gewährt würde, bis der ESM in Kraft tritt.¹⁶

Das von Spanien unterzeichnete „Memorandum of Understanding“ enthielt 32 Bedingungen des Finanzsektors sowie die Bedingungen über die Auszahlung der Tranchen. Diese Bedingungen beinhalteten eine Sparkassenreform, die Schaffung einer Bad Bank, die Forderung nach mehr Kapital, strenge Restriktionen der Banken, die Finanzhilfen beantragen, die vierteljährliche Kontrolle des spanischen Finanzsystems und die Verpflichtung, vor jeder finanziellen und steuerlichen Maßnahme der Regierung, die nicht im Memorandum enthalten ist, mit der Troika Rücksprache zu halten.¹⁷ Zusammenfassend schrieb eine spanische Zeitung: „Im Gegenzug zur Rettung nahm die EU Spanien Wirtschaftskompetenzen und stellte die Banco de España unter die Vormundschaft der EZB.“¹⁸ Nachdem die Kapitalhilfe unterzeichnet war, war die Regierung vor allem auf die rasche Durchführung der Hilfeleistungen durch die EU angewiesen. Wie Mariano Rajoy sagte, „gilt es zu vermeiden, dass zwischen der politischen Entscheidung und deren Umsetzung zu viel Zeit verstreicht, sonst haben die politischen Vereinbarungen auf höchster Ebene keine Wirkung mehr.“¹⁹ Trotzdem geht die „Seifenoper“ weiter, wann und wie die erste Tranche über 30 Milliarden Euro ausgezahlt wird – und ob Spanien doch noch im Herbst 2012 unter den Rettungsschirm schlüpfen muss.

Es muss betont werden, dass Mariano Rajoy angestrengt nach Wachstumsmaßnahmen suchte, vor allem nachdem François Hollande diese Maßnahmen während des französischen Wahlkampfes in die europäische Agenda aufnahm. Auch wenn diese Suche zunächst eher diskret verlief, da Spanien vor Merkel als zuverlässiger Partner dastehen wollte, fühlte sich Rajoy gestärkt, als die Rufe nach Wachstum innerhalb der EU immer lauter wurden. Er unterzeichnete im Februar gemeinsam mit zwölf Regierungschefs das Schreiben an den Präsidenten des Europäischen Rats, Herman Van Rompuy, und an den Präsidenten der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, in dem ein Wachstumspakt für Europa

15 „Declaración de la Cumbre de la Zona del Euro“ vom 29. Juni 2012, Europäischer Rat, Brüssel, 30. Juni 2012.

16 „Las auditorias que pidió Guindos son las que exige la EU para un rescate a la banca“, El País, 8. Juni 2012.

17 „Spain: Memorandum of Understanding on Financial-Sector Policy Conditionality“, Juli 2012.

18 „La UE pone bajo tutela a España“, El País, 11. Juli 2012.

19 „Intervención del Presidente del Gobierno, Don Mariano Rajoy, en el Pleno del Congreso de los Diputados para informar sobre el Consejo Europeo y sobre la política económica del Gobierno“, Madrid, 11. Juli 2012, zu finden unter <http://www.lamoncloa.gob.es>.

gefordert wurde. Später nahm Rajoy an der Versammlung der vier wichtigsten Volkswirtschaften der Eurozone teil, die am 22. Juni in Rom durch Mario Monti einberufen wurde, und bei der ein Wirtschaftsförderprogramm in Höhe von 130 Milliarden Euro vorgeschlagen wurde. Dieser Vorschlag wurde durch den Europäischen Rat Ende Juli unter dem Namen „Wachstums- und Beschäftigungspakt“ aufgegriffen. Bei diesem Gipfel spielte Rajoy eine aktive Rolle, als er sich Monti anschloss, der mit der Blockade des Pakts drohte, sollten nicht einige dringende Maßnahmen zur Beruhigung der Märkte beschlossen werden, wie etwa der Aufkauf von Staatsschulden durch die EZB auf den Sekundärmärkten. Ohne diese kurzfristige Finanzspritze wären die Zinsen, mit denen sich diese Staaten an den Kapitalmärkten finanzierten, unhaltbar geworden. Wieder einmal handelte die EZB erst im September, obwohl der Europäische Rat bereits im Juni grünes Licht gegeben hatte, und brachte so die spanische Wirtschaft in einen Sommer gravierender finanzieller Turbulenzen.

Grundsätzlich hält Spanien seine integrationsfreundliche Haltung aufrecht und unterstützt alle langfristigen Maßnahmen, die zu einer Vertiefung der europäischen Integration führen. Dazu zählen auch die jüngsten Vorschläge von Herman Van Rompuy zur Weiterentwicklung der Eurozone. Allerdings führten die finanziellen Spannungen und vor allem die Notwendigkeit schneller und richtiger Antworten seitens der EU auf den Antrag Spaniens auf Finanzhilfe dazu, dass das Land nicht Impulsgeber war, sondern dass sich die Aufmerksamkeit Europas eher auf Spanien als Empfänger von Hilfsmaßnahmen richtete.

Weitere Kürzungen in Sicht

Die Sparpolitik setzte sich auf allen Haushaltsebenen durch, sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene. Zu den Prioritäten des spanischen Außenministeriums zählten daher die drastischen Streichungen, die der mehrjährige Finanzrahmen 2014-2020 vorsieht, die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik und Einsparungen bei den Ausgaben der Botschaften.

Die Verhandlungen des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 werden für die spanische Wirtschaft in den kommenden Jahren überlebenswichtig sein. Tatsache ist, dass Spanien 2012 zum ersten Mal nicht zu den Nettoempfängern zählen wird. Um einem abrupten Abbruch der finanziellen Hilfen der EU zu vermeiden, schlug die spanische Regierung einen stufenweisen Übergang vor, bis Spanien zum Netto-Zahler wird. Zwar sollten die spanischen Regionen mit einem Wohlstandsniveau von 75% und 90% des Durchschnitts der EU (Andalusien, Kastilien-La Mancha, Galizien und Murcia) weiterhin zwei Drittel der Mittel erhalten, die sie in den Jahren 2007-2013 bezogen hatten.²⁰ Nur Extremadura sollte ab 2014 weiterhin Hilfen aus den Regionalfonds der EU bekommen. Bei den Verhandlungen im Zusammenhang mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen möchte Spanien seine Interessen bei der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik wahren. Gegenüber Ländern wie Großbritannien, Dänemark oder Schweden, die eine drastische Reduzierung der Direkthilfen für Landwirte forderten, fand Spanien in Frankreich und der Europäischen Kommission seine traditionellen Verbündeten einer starken gemeinsamen Agrarpolitik, die nachhaltig, wettbewerbsfähig und produktiv ist.²¹ Deshalb stehen Spanien zahlreiche Ver-

20 „Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (García-Margallo Marfil), para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento“, Diario de las Sesiones de las Cortes Generales, Kommission der Europäischen Union, Sitzung Nr. 3 X Legislaturperiode Nr. 9, 29. Februar 2012, S. 5.

21 „Communiqué de presse conjoint: La France et l'Espagne ensemble pour une agriculture durable, compétitive et productive en Europe“, Paris, 14. Februar 2012.

handlungen mit der EU bevor, um die europäischen Investitionen in das Land aufrechtzuerhalten (oder lediglich geringfügig zu senken).

Die spanische Regierung musste die Ausgaben für ihre Botschaften im Ausland kürzen. Die Verringerung Zahl der Auslandsvertretungen, die durch die Sparmaßnahmen erforderlich war, wurde als europäische Integration beschönigt: Die spanische Regierung bat den Europäischen Auswärtigen Dienst, in den Ländern, in denen eine Botschaft geschlossen wurde, einen spanischen Diplomaten in die Delegation der EU zu integrieren.²² So konnte Spanien weiterhin eine Vertretung in dem jeweiligen Land aufrechterhalten. Syrien war der erste Staat, in dem Spanien im März 2012 aufgrund der Unterdrückung der Zivilbevölkerung seine Botschaft schloss und zwei Beamte in die EU-Delegation in Damaskus eingliederte. In diesem Fall wurde, wie ein spanisches Sprichwort sagt, „aus einer Notwendigkeit eine Tugend“, denn auch wenn sich durch die unsichere Lage Syriens die Schließung der Botschaft anbot, bedeutete die Maßnahme eine Stärkung der Rolle der EU gegenüber Bashar Al-Assad. Später unterzeichnete Spanien ein Memorandum of Understanding, um weiterhin über die Delegationen der EU eine diplomatische Präsenz in Drittländern halten zu können und begann mit der Schließung einiger der unbedeutenderen Botschaften für Spanien, wie die im Jemen und in Simbabwe.²³

Zusammenfassend kann man sagen, dass es ein Wandel der spanischen Europapolitik stattfand. Die Macht der Gläubiger in der Finanzkrise, die Schwäche der spanischen Wirtschaft und die Omnipräsenz des wirtschaftlichen Regierens haben die Koordinaten maßgeblich verändert.

Weiterführende Literatur

- Barbé, Esther: Interacción entre la política exterior española y la política exterior europea: Normas europeas, intereses españoles y condicionantes internacionales, in: Beneyto, José María/Pereira, Juan Carlos (Hrsg.): *Política Exterior Española. Un balance de futuro*, Madrid 2011, S. 93-121.
- Gillespie, Richard: Guiados por la crisis: La política exterior y de seguridad en España en 2011, in: *Anuario Internacional CIDOB* 2012, Barcelona 2012, S. 245-253.
- Heywood, Paul M.: Spain's EU Presidency: Ambitions beyond Capacity?, in: *Journal of Common Market Studies, Annual Review* 2011, S.77-89.
- Jiménez, Trinidad: El ciudadano árabe, dueño de su propio destino“, in: *Política Exterior*, Nr. 145, Januar/Februar 2012, S. 154-167 und Nr. 146, März/April 2012, S.162-171.
- Lopéz Garrido, Diego: España en la Unión Europea, in: Beneyto, José María/Pereira, Juan Carlos (Hrsg.), *Política Exterior Española. Un balance de futuro*, Madrid 2011, S. 83-91.
- Manrique, Manuel: Claves de la política exterior española, FRIDE Policy Brief, Nr. 76, März 2012 und Nr. 82, Juni 2012.
- Mestres, Laia: The View from Spain: Between Euro-enthusiasm and Euro-austerity, in: Möller, Almut/Parkes, Roderick (Hrsg.): *Germany as Viewed by other EU Member States*, EPIN Paper, Nr. 33, Juni 2012, S. 16-19.
- Molina, Ignacio: Década perdida? La política europea de España 2002-11, *Política Exterior*, Nr. 144, November/Dezember 2011, S. 94-101.
- Molina, Ignacio/Olivivi, Iliana/Steinberg, Federico: La reorganización de la acción exterior española por el nuevo gobierno del Partido Popular, *Análisis del Real Instituto Elcano*, Nr. 9/2012, 16. Februar 2012.
- Torreblanca, José Ignacio/Leonard Mark: Spain after the Elections: The ‘Germany of the South’, *European Council on Foreign Relations, Policy Memo*, 16. November 2011.

22 „Comparecencia del señor Secretario de Estado para la Unión Europea (Méndez de Vigo y Montojo), para exponer la programación de las actividades del Consejo Europeo en los dieciocho meses correspondientes al segundo trío de Presidencias, de acuerdo con el Tratado de Lisboa“, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Kommission für die Europäische Union, Sitzung Nr. 7, X Legislatur Nr. 17, 17. April 2012, S. 8.*

23 „España cerrará sus Embajadas en Yemen y Zimbabue para ahorrar costes“, *El Mundo*, 5. August 2012.

Tschechische Republik

Kristina Larischová

Die komfortable Mehrheit der liberal-konservativen Regierung von Bürgerdemokraten (ODS), Tradition-Verantwortung-Prosperität-09 (TOP09) und Öffentlichen Angelegenheiten (VV) mit Petr Neas (ODS) an der Spitze ging durch die Spaltung der VV im April 2012 verloren. Nachfolger der in der Europa- und Außenpolitik wenig profilierten VV in der Regierung wurde die neue liberal-demokratische Partei LIDEM unter Führung von Vize-Ministerpräsidentin Peake, der es gelungen ist, eine Mehrheit der früheren VV-Abgeordneten für die Fortsetzung des Koalitionsprojekts zu gewinnen (seitdem 105 von 200 Stimmen).

Das Kabinett, das sich selbst als Regierung der Haushaltsverantwortung definiert und auch den Kampf gegen Korruption zu ihren Prioritäten zählt, war von Anfang an mit der fehlenden Solidität der Partei VV, zahlreichen Korruptionsaffären und mangelndem europapolitischen Konsens konfrontiert. Die Pensions-, Gesundheits-, Sozial- und Steuerreform stehen gemeinsam mit den umstrittenen Kirchenrestitutionen auf der Agenda und rufen Kritik nicht nur der Opposition (der Sozialdemokraten und der Kommunisten), sondern auch der Bürgergesellschaft hervor. Die Abstimmungsmaschinerie und die fehlende Bereitschaft der Regierung mit der Opposition und den Sozialpartnern zu verhandeln, lösten Spekulationen über die Rolle diverser Lobbyorganisationen aus. Die Gefährdung des sozialen Friedens hat am 21. April in Prag eine gewerkschaftlich organisierte Demonstration mit 100.000 Teilnehmern angekündigt. Die Regierung reduzierte ihre Wirtschaftspolitik auf Ausgabenkürzungen, verzichtete auf Wachstumsimpulse und hat sich ganz auf die Exportleistung verlassen. Das BIP-Wachstum im Jahr 2011 blieb bei 1,7%, im Jahr 2012 wird es sogar negativ sein. Das drastische öffentliche Sparen und die Erhöhung der Mehrwertsteuer einerseits und politische Korruptionsaffären andererseits trugen dazu bei, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung im April auf das Rekordtief von 16% gesunken ist.

Die Verhaftung des mittelböhmischen Landeshauptmanns und Abgeordneten Rath, einer der prominentesten sozialdemokratischen Politiker, wegen einer Bestechungsaffäre weckte im Mai die Hoffnung auf eine aktivere Bekämpfung der Korruption in hohen Politiketagen. Im Juni entflammte eine weitere politische Causa, als die Polizei die Auslieferung der stellvertretenden Parlamentspräsidentin (und Ex-Verteidigungsministerin) Parkanová (TOP09) wegen des überbeuerten Ankauf von Militärflugzeugen forderte.

Eine Spaltung in der Frage der „finalité politique“ der EU besteht nicht nur zwischen Koalition und Opposition, sondern auch innerhalb der Regierung, was die Vorhersehbarkeit und Interpretation der Europapolitik deutlich erschwert. Die euroskeptische ODS spielt in der Europapolitik eine dominante Rolle, der euroskeptische Präsident Klaus (Gründer der ODS) gestaltet offensiv den öffentlichen Diskurs. Der pro-europäische Außenminister Schwarzenberg (Vorsitzender der TOP09) bleibt dabei wenig sichtbar. Die zunehmende Europaskepsis¹ ist nicht zuletzt auf die mehrheitlich undifferenziert EU-kritischen Medien

1 Vgl. Special Eurobarometer 379 vom April 2012. Nur 52% der Tschechen sind froh, in der EU zu leben – das ist der drittniedrigste Wert nach Ungarn und Griechenland.

zurückzuführen. Laut einer Umfrage im April hat das Projekt des vereinten Europa nach Meinung der Mehrheit der Tschechen keine Zukunft.²

Die Meinungsverschiedenheiten zwischen ODS und TOP09 in der Europapolitik mündeten in eine institutionelle Spaltung. Ende August 2011 wurde die neue Funktion eines Staatssekretärs für die EU im Regierungsamt errichtet, was heftige Proteste des Außenministers auslöste. Das Außenministerium hat daraufhin einen eigenen EU-Staatssekretärsposten ins Leben gerufen. Die Arbeitsteilung zwischen dem Außenministerium, dem Ministerpräsidenten und seinem Regierungsamt, dem Parlament und dem Präsidenten bleibt oft unklar. Es fehlt daher eine Koordinierung der Bemühungen um eine aktivere Rolle in der EU.

Die ODS zieht die intergouvernementale Methode dem kommunitären Prinzip vor, weil diese die staatliche Souveränität besser bewahre. Die Schlüsselrolle soll künftig der Europäische Rat spielen, wobei die Europäische Kommission und das Europäische Parlament mit Misstrauen verfolgt werden. Als jedoch Paris und Berlin bei der Krisenbewältigung intergouvernemental agierten, wurde dies von den tschechischen Euroskeptikern ebenfalls kritisiert. Wiederholt beschwerte sich Petr Neas darüber, dass kleinere EU-Länder bei den großen Gipfeln vor vollendete Tatsachen gestellt würden.

Auf Druck Brüssels und der Sozialdemokraten, die im Oberhaus des Parlaments, dem Senat, die Mehrheit haben, hat sich die Regierung im Oktober entschlossen, die Abstimmung über die tschechische Ausnahmeklausel zur Grundrechtecharta (die Václav Klaus durchgesetzt hatte) und die Abstimmung zum kroatischen EU-Beitritt voneinander zu trennen. Während der Beitritt Kroatiens Ende Juni ratifiziert wurde, könnte das „Opt-out“ im Zusatzprotokoll zum Vertrag von Lissabon im Senat scheitern.

Prag vertritt eine skeptische Haltung gegenüber der gemeinsamen EU-Außenpolitik. Konflikte über die gemeinsamen EU-Positionen sind nicht üblich, wobei aber die undifferenziert pro-israelische Politik Prags ins Auge fällt. Das Ignorieren der Rolle der EU in der Sicherheitspolitik ist auf die Dominanz der Transatlantiker in der Regierung zurückzuführen. Tschechien war wenig erfolgreich in der Besetzung von Spitzenpositionen im diplomatischen Dienst der EU. Ein diplomatischer Erfolg der Regierung war die Stationierung von Galileo in Prag.

Nein zum Fiskalpakt

Nachdem die Regierung im Januar dem Internationalen Währungsfonds zähneknirschend einen Kredit gebilligt hatte, traf sie kurz danach mit der Ablehnung des Fiskalpakts eine völlig konträre Entscheidung. Nachdem auch Schweden und Ungarn, die früher den Euro-Plus-Pakt ebenfalls abgelehnt hatten, sich dem Fiskalpakt angeschlossen hatten, wurde die Erklärungsnot für Neas groß. Offensichtlich wurden nachträglich Argumente gesucht, um zu begründen, dass Tschechien gemeinsam mit Großbritannien im Abseits bleibt. Prag hat jedoch einen späteren Beitritt zum Fiskalpakt nicht ausgeschlossen. Es bereitet eine eigene Schuldenbremse vor, die 2014 in Kraft treten soll. Daher ist es schwer zu verstehen, warum sich die „Regierung der Haushaltsverantwortung“ dem europäischen Fiskalpakt nicht angeschlossen hat. Die überraschende Ablehnung des Pakts löste eine öffentliche Debatte über die Zugehörigkeit zum Kern oder zur Peripherie der EU aus, wobei TOP09 sowie die Sozialdemokraten den Regierungschef heftig kritisierten.

2 Vgl. CVVM-Umfrage Názory obyvatel na integraci EU – duben 2012, www.cvvm.cas.cz.

Laut Regierungschef nannte drei Gründe, warum Tschechien den Fiskalpakt nicht unterschrieben hat: a) Unklarheiten über die Ratifizierung des Vertrags, b) Tschechien dürfe als nicht Euro-Staat nicht an allen Eurogipfeln teilnehmen und c) der Vertrag berücksichtige die Gesamtverschuldung der Länder nur ungenügend. Neas' Argumentation³ zugunsten eines Europa à la carte steht im Widerspruch zur Feststellung, dass Tschechien von der Stabilität des Euro abhängig sei.

Laut Neas sei die EU immer ein politisches Projekt gewesen,⁴ wobei eine Vollendung des Binnenmarkts die wichtigste aktuelle Aufgabe sei, und nicht etwa die fiskalpolitische Integration. Ministerpräsident Neas sieht ein Europa mehrerer Geschwindigkeiten als nicht aufzuhaltende Entwicklung der EU. Eine Föderalisierung der Eurozone sei jedoch nicht im Interesse Tschechiens. Der Eurobeitritt wird deshalb in Frage gestellt, zumal ein Souveränitätsverzicht inakzeptabel sei. Erst nach einer Volksabstimmung zum Eurobeitritt würde der Fiskalpakt auch für Tschechien gelten. Neas hat somit die negative öffentliche Einstellung zum Euro⁵ sowie den euroskeptischen Flügel seiner Partei befriedigt. Staatspräsident Klaus forderte sogar ein Opt-out aus der Pflicht, dem Euro beizutreten. Die Regierung Neas lehnte das zwar ab, weigerte sich jedoch mit Hinweis auf die bisher nicht erreichten Maastricht-Kriterien ein konkretes Beitrittsdatum zu nennen.

Die Regierung lehnt eine Steuerharmonisierung und eine Finanztransaktionssteuer ab und ist skeptisch gegenüber Eurobonds und einer gemeinsamen Bankenaufsicht. Insgesamt wurde die tschechische Stimme bei den wichtigsten Punkten der aktuellen EU-Agenda – der Eurokrise und dem Haushalt 2014-2020 – deutlich geschwächt.

Die EU-Förderprogramme

Für das Jahr 2011 belief sich die tschechische Nettozahlerposition auf 1,23 Mrd. Euro, was eine deutliche Verschlechterung (etwa 64%) gegenüber dem Vorjahr bedeutete. Die Europäische Kommission mahnte Prag wegen der Konzeption der Förderprogramme (zu hohe Anzahl der Operationsprogramme), mangelnder Unabhängigkeit der Buchprüfer sowie Zweifeln an der Rechtmäßigkeit von Auftragsvergaben und der Qualifikation der Verwaltungsangestellten. Brüssel hatte im März mit der kompletten Einstellung der Zahlungen aus EU-Mitteln gedroht, falls es Tschechien nicht gelingt, bis Juni 2012 die Kontrolle zu verbessern und eine unabhängige Prüfung der Förderprogramme zu garantieren. Daraufhin hatte Prag mit der Kommission eine Vereinbarung getroffen: Tschechien würde die Anträge auf Mittel bis Juni vorübergehend aussetzen und die Kommission würde Prag daraufhin im Gegenzug mehr Zeit zur Beseitigung der Mängel gewähren. Der drohende Stopp der EU-Gelder wurde damit aufgeschoben. Die Koordinierung des Abrufens von EU-Mitteln zwischen der Regierung und den Regionen war problematisch, da die Regionen (mit Ausnahme von Prag) von der oppositionellen sozialdemokratischen Partei regiert werden. Ebenfalls negativ auf die EU-Förderpolitik wirkt sich die Tatsache aus, dass Tschechien das einzige EU-Mitglied bleibt, das über kein Staatsdienstgesetz verfügt.

3 Neas, Petr, in *Lidové noviny*, 2.1.2012.

4 Zehn Thesen des Ministerpräsidenten zur Zukunft Europas, 3.4.2012, <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/premier/vyznamne-projevy/prednaska-premiera-petra-necase-na-pravnicke-fakulte-univerzity-karlovy-94293/>.

5 Im April 2012 hat die Ablehnung des Euro mit drei Vierteln der Befragten einen historischen Tiefstand erreicht. Vgl. CVVM-Umfrage Obané o pijetí eura – duben 2012, www.cvvm.cas.cz.

Petr Neas hat den Abruf von EU-Fördermitteln zur Chefsache erklärt und Ende März seinen Aktionsplan zur Verbesserung des Leitungs- und Kontrollsystems für die Strukturfonds vorgestellt. Das Ministerium für Regionalentwicklung, das die Nutzung von EU-Geldern koordiniert, hat eine Zentralisierung der Finanzprüfungen aller Programme im Finanzministerium angekündigt. Doch der Versuch, durch ein Zentralaudit die Lage zu retten, war wenig erfolgreich. Im Mai hat der Europäische Rechnungshof einen Bericht zur Prüfung des Managements und der Kontrollsysteme nach Prag geschickt, in dem er die Arbeit des Finanzministeriums kritisch bewertet. Die festgestellten Mängel in den überprüften Projekten deuteten an, dass das Finanzministerium die Prüfungsergebnisse gezielt manipuliere, damit der Fehleranteil im Jahresbericht unter der zulässigen Grenze von zwei Prozent liege.⁶ Der Rechnungshof bezeichnete als häufigsten Fehler die Manipulation bei öffentlichen Ausschreibungen. Ende Juni hat das Ministerium für Regionalentwicklung die Erfüllung des Aktionsplans zur Behebung der Fehler gemeldet. Sollte die Kommission bis Ende 2012 den Stopp aller EU-Gelder nicht aufheben, so könnte das für das Land eine Neuverschuldung von bis zu 6% des Bruttoinlandsprodukts bedeuten. Ziel der Regierung sind indes 3%.

Das Problem erschwert auch die tschechische Position bei den kommenden Verhandlungen für den nächsten EU-Haushalt für die Jahre 2014 bis 2020. Die Regierung hat im November überraschend ihre Verhandlungsposition zum neuen EU-Haushalt geändert, indem sie die pragmatische Linie verlassen und die Gruppe der Nettozahler unterstützt hat. Laut Prag sollte der EU-Haushalt in erster Linie der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, dem Wachstum und der Kohäsion innerhalb der EU dienen. Einsparungsmöglichkeiten sieht man im Bereich der EU-Agrarpolitik. Die Errichtung eines gesamteuropäischen Fonds für die Infrastrukturentwicklung wird als Risiko für den Kohäsionsfonds gewertet, was das Abrufen von Mitteln zusätzlich erschweren würde.

Zwei Chancen vertan

Die zwei größten Chancen der EU-Mitgliedschaft, eine nachhaltige und effiziente Nutzung der EU-Mittel einerseits sowie eine aktive Partizipation am politischen Gestaltungsprozess in der krisengeschüttelten EU andererseits, scheint Tschechien nicht genutzt zu haben. Die für die Bevölkerung schmerzhaften Sparmaßnahmen der Regierung werden insbesondere durch den mangelhaften Abruf von EU-Mitteln radikal in Frage gestellt. Prag hat es versäumt, eine konzeptionelle Europapolitik zu verfolgen und einen positiven Beitrag zur Überwindung der Eurokrise zu leisten. Die Folgen sind eine fortschreitende Selbstmarginalisierung in Europa und eine Begrenzung der De-Facto-Souveränität im Sinne realer Mitbestimmung. Der einleitende Satz des Regierungsprogramms zur EU, „Die Tschechische Republik wird eine selbstbewusste, aktive und lesbare Politik betreiben“, blieb insofern unerfüllt.⁷

Weiterführende Literatur

Vít Stítecký a kol.: eská zahraniční politika: mezi politickým (ne)zájmem a byrokratickou efektivitou. IIR, Prag 2011.

David Král: Why the Czechs did not sign up to the fiscal treaty, in: EPIN Commentaries, No. 9, 7 February 2012.

6 Holub, Petr: eši zatajili Bruselu 40 procent zfušovaných projekt, in: Aktuáln.cz, 25.5.2012.

7 Koalitionsvertrag, Programmteil, 10.4.2012, <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalicioni-smlouva---programova-cast--10--dubna-2012-95117/>.

Ungarn

Heiko Fürst

Zu Beginn des Jahres 2012 trat in Ungarn die umstrittene neue Verfassung in Kraft. Den politischen Umbau, den die seit Frühjahr 2010 mit absoluter Mehrheit regierende national-konservative Partei Fidesz begonnen hatte, führte sie auch im aktuellen Jahr fort. In den eineinhalb Jahren bis Januar 2012 hatte die Regierung zumeist im Schnelldurchlauf insgesamt gut 350 Gesetze verabschiedet. Zielsetzung vieler zentraler Gesetze war dabei eine umfassende Kontrolle von Staat und Wirtschaft. Auch im vergangenen Jahr führte dies zu Konflikten mit internationalen Institutionen, insbesondere dem Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Union.

Machtpoker um neue und alte Gelder

Kurz nach Amtsantritt der Fidesz-Regierung im Jahr 2010 wurden die Gespräche mit dem IWF, dessen Schuldner Ungarn seit 2008 ist, unter prallem Selbstbewusstsein mit viel nationaler Rhetorik abgebrochen. Aufgrund der desolaten Haushaltslage des am stärksten verschuldeten östlichen EU-Mitglieds erfolgte Ende 2011 eine Wiederaufnahme von Gesprächen um Unterstützungsmaßnahmen mit dem IWF. Diese wurden jedoch bereits im Dezember umgehend wieder abgebrochen, als Ungarn eine Novellierung des Zentralbankgesetzes in Angriff nahm, durch die die Unabhängigkeit der Notenbank weiter beschnitten wurde. Der Preis für einjährige ungarische Staatsanleihen schoss daraufhin Anfang Januar auf ein Zinsniveau von knapp 10 Prozent. Auch die ungarische Landeswährung Forint verlor weiter an Wert und hatte im Januar gegenüber dem Euro binnen drei Jahren einen Verlust von 30 Prozent zu verbuchen. Ministerpräsident Orbán stellte in der Folge Überlegungen an, die Devisenreserven der Notenbank anzuzapfen, sofern er keine weiteren Kredite erhalten würde.¹ Hierdurch wurde das Vertrauen in die ungarische Finanzpolitik weiter geschwächt. Aufgrund der mangelnden Strukturreformen wandte die EU-Kommission erstmalig das im Zuge der Verschärfung des EU-Stabilitätspakts im Dezember 2011 beschlossene Instrument der Verhängung finanzieller Sanktionen an. Bereits am 24. Januar hatten die EU-Finanzminister vor der Suspendierung von Mitteln aus dem Kohäsionsfonds gewarnt, wenn das anhaltend hohe Haushaltsdefizit nicht abgebaut werde. Seit seinem Beitritt im Jahr 2004 war es Ungarn in keinem Jahr gelungen, die 3-Prozent-Grenze einzuhalten.² Die kurzzeitige Unterschreitung der Defizitgrenze durch die Zwangsverstaatlichung privater Renten³ erkannte die Union nicht als nachhaltige Maßnahme an. Mitte Februar setzte sie Ungarn eine Frist von weniger als einem Jahr zur Einleitung überzeugender Maßnahmen und drohte, andernfalls ab 2013 Subventionen in Höhe von 495 Mio. Euro (ein Fünftel seiner Gesamtzuteilungen aus dem Kohäsionsfonds) zu streichen. Die bislang von der Fidesz-Regierung vorgeschlagenen Reformen wie Subventionskürzungen für den

1 Frank Bremser/Tim Bartz: Wende oder Ende?, in: Financial Times Deutschland, 6.1.2012.

2 Valentina Pop: Hungary risks losing EU funds, ministers say, in: euobserver, 24.1.2012.

3 Siehe Heiko Fürst: Ungarn, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2011, Baden-Baden 2012, S. 483-488, hier: S. 484.

Budapester Nahverkehr und Arzneimittel sowie die Einführung einer Autobahnmaut wertete die Kommission als unzureichend.⁴ Nach einer kontroversen Debatte im März unterstützten schließlich auch die EU-Finanzminister den Fahrplan der Kommission.

Anfang April legte die Regierung unter dem Namen „Széll Kálmán Plan 2.0“ ein Reformpaket vor, das eine Neueinschätzung der Wirtschaftslage und die Einführung zusätzlicher Steuern beinhaltete. Die Steuerlast war bereits zum Jahreswechsel erhöht worden. Für Bürger am deutlichsten spürbar war hierbei die Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer um 2 Prozentpunkte von 25 auf 27 Prozent. Bereits zu Ostern hatte Wirtschaftsminister Matolcsy eine weitere Reform der Mehrwertsteuer mit fünf verschiedenen Steuersätzen in die Diskussion eingebracht, bei der der höchste Satz 30 Prozent betragen solle.⁵ Mit dem Reformpaket Széll 2.0 wurden folgende Maßnahmen beschlossen:

- die Einführung einer verbindungszeitabhängigen Telekommunikationssteuer, wobei die ersten zehn Minuten steuerfrei bleiben;
- eine Finanztransaktionssteuer in Höhe von 0,1 Prozent des Transaktionsbetrags, die auch bei normalen Bankgeschäften greift und bei einem Maximalbetrag von circa 20 Euro gedeckelt wird;
- die Erhöhung der Körperschaftssteuer für Energieunternehmen auf 30 Prozent;
- eine neue Sondersteuer für Versicherungsprodukte;
- eine Streichung von Medikamentenzuschüssen durch den Staat.⁶

Neben den Steuererhöhungen ist vorgesehen, Zuständigkeiten unter anderem im Bildungssektor und dem Gesundheitswesen zentralstaatlich zu überführen. Insgesamt erzeugen die Steueranpassungen des Reformplans wie auch einige weitere Gebühren (z.B. für Mahlzeiten und Betreuung in Kindergärten) in erster Linie eine zusätzliche Belastung der Bürger. Die mit dem Széll 2.0-Plan durchgeführten Maßnahmen zielen auf eine Haushaltskorrektur in Höhe von 155 Mrd. Forint in 2012 und 600 Mrd. Forint in 2013. Die EU hatte Anpassungen in Höhe von 140 bzw. 400 Mrd. Forint gefordert. Ende Mai gab die Kommission die gesperrten Mittel daher wieder frei. Sie war allerdings bereits zuvor aus pragmatischen Gründen von ihrer harten Linie abgewichen, da eine weitere wirtschaftliche Destabilisierung Ungarns vermieden werden sollte. Ministerpräsident Orbán, der sich jederzeit beeindruckt von den Maßnahmen zeigte und erklärte hatte, Ungarn werde sich nicht wie eine Kolonie behandeln lassen und auch nicht den Befehlen ausländischer Mächte gehorchen⁷, feierte die Kehrtwende als politischen Sieg. Seine Hoffnung, im Anschluss auch umgehend eine bedingungslose Kreditusage des IWF zu erhalten, zerstoß dessen Länderbeauftragte Ivaschenko: Der Währungsfonds begrüße zwar die Fortschritte mit der Europäischen Kommission, doch vor Verhandlungsaufnahme sei die Anpassung des Zentralbankgesetzes erforderlich, sodass deren Unabhängigkeit fortbestehe.⁸

Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn

Am 17. Januar startete die EU-Kommission drei Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn. Sie betrafen die Unabhängigkeit der Notenbank, der Richter und der Datenschützer. Beim neuen Nationalbankgesetz bemängelte die Kommission, dass dem Finanz-

4 Valentina Pop: EU to freeze millions for Hungary over deficit, in: euobserver, 22.2.2012.

5 Steuermanns Irrfahrten, in: Pester Lloyd, 10.4.2012.

6 Magyarországnak Kormány: A következő lépés. Széll Kálmán terv 2.0, Budapest 2012.

7 Valentina Pop: Hungarian PM to EU: 'We won't be a colony', in: euobserver, 16.3.2012.

8 Punktsieg für Orbán – Phyrhussieg für Ungarn, in: Pester Lloyd, 30.4.2012.

minister die Möglichkeit eingeräumt werde, direkt an den Sitzungen des Monetären Rats teilzunehmen, dass der Präsident und die Mitglieder des Rats direkt auf Ungarn und die Verteidigung dessen Interessen vereidigt würden und dass der Regierung vorab die Tagesordnung der jeweiligen Sitzung vorgelegt werden müsse. Dem von der Orbán-Administration ungeliebten Zentralbankchef wurde ein dritter, durch die Regierung ernannter Vizepräsident an die Seite gestellt, und auch die Anzahl der Mitglieder des Monetären Rats wurde erhöht. Außerdem erhielten Parlament und Staatspräsident die Befugnis, sowohl die Mitglieder des Monetären Rats als auch den Notenbankchef ohne klare Gründe aus dem Amt zu entlassen. Die Regierung verfügt dadurch über wesentlich mehr Einfluss auf die Notenbank, wodurch ein potenzieller Konflikt zu Artikel 130 des EU-Vertrags entstand.⁹ Dieser regelt, dass „weder die Europäische Zentralbank noch eine nationale Zentralbank noch ein Mitglied ihrer Beschlussorgane Weisungen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen“ darf (Art. 130 AEUV). Auf Druck der Kommission hin strich die Regierung die Vorgabe, im Vorfeld die Tagesordnung des Monetären Rats zu erhalten und auch die Möglichkeit, Sitzungen durch Regierungsvertreter begleiten zu lassen. Sämtliche personalpolitischen Änderungen wie auch die Möglichkeit zur Entlassung des Zentralbankchefs und von Mitgliedern des Monetären Rats blieben allerdings erhalten.¹⁰ Als Kompromiss diene schließlich eine Vereinbarung, nach der Notenbankpräsident Simor bis zum Ende seiner Amtszeit im Jahr 2013 nicht abgelöst und ihm auch kein weiterer Stellvertreter zur Seite gestellt werde, also kein Gebrauch von den neuen Regelungen gemacht werde.¹¹ Nachdem das Parlament die Änderungen beschlossen hatte, kündigte der IWF im Juli den Besuch einer Verhandlungsdelegation an.¹²

Am 1. Januar 2012 trat eine Änderung der Struktur der Judikative in Kraft. Die Stelle des Obersten Gerichts ersetzte ein „Kurie“ genanntes Gremium, bestehend aus obersten Richtern und Generalstaatsanwalt. Außerdem wurde ein Nationales Gerichtsamts geschaffen, das umfassende Kompetenzen in Verwaltungs-, Budget- und Personalangelegenheiten der Gerichte besitzt. Die jeweiligen Vorsitzenden werden vom Parlament mit Zweidrittelmehrheit auf neun Jahre gewählt. Die Amtszeit des bisherigen Präsidenten des Obersten Gerichts wurde Ende 2011 vorzeitig beendet. Die Venedig-Kommission des Europarats kritisierte die neue Justizstruktur scharf: Es finde eine hohe Machtkonzentration in der Hand des Präsidenten des Nationalen Gerichtsamts statt, der ohne Konsultation mit den Mitgliedern der Judikative für eine sehr lange Amtszeit gewählt werde und keinen angemessenen Kontrollmechanismen unterliege.¹³ Außerdem tritt Ende 2012 eine neue Ruhestandsregelung für Richter in Kraft, nach der sie statt wie bislang mit 70 vorübergehend bereits mit 62 Jahren in Pension geschickt werden. Ende April unterzeichnete der kommissarische Staatspräsident, László Kövér, deshalb die ersten Entlassungsurkunden für 194 Richter. Sie werden vermutlich durch Anhänger der Regierungspartei Fidesz ersetzt

9 Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.1.2012; Nikolaj Nielsen: EU commission starts legal action against Hungary, in: euobserver, 17.1.2012.

10 Matolcsy nem enged az IMF-nek és az EU-nak, in: Népszabadság, 18.4.2012.

11 Varga Mihály és Simor András levele az IMF-nek, in: Népszabadság, 19.6.2012.

12 Statement by IMF Resident Representative Iryna Ivaschenko, Budapest, July 6, 2012, <http://www.imf.org/external/country/HUN/RR/2012/070612.pdf>

13 European Commission for Democracy Through Law: Opinion 663/2012 on Act CLXII of 2011 on the legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, 19.3.2012.

werden. Die entlassenen Richter klagten anschließend vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof gegen die Zwangspensionierung.¹⁴ Auch das nationale Verfassungsgericht befasste sich mit dem Gegenstand und beschied das Gesetz Anfang Juli für verfassungswidrig. Ministerpräsident Orbán erklärte umgehend, das Gesetz werde nicht geändert, sondern die Verfassung angepasst. Die EU-Kommission ihrerseits klagte im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof. Das beschleunigte Verfahren begann im September 2012.¹⁵

Neben dem Präsidenten des Obersten Gerichts wurde zu Beginn 2012 auch der nationale Datenschutzbeauftragte entlassen. Er wurde durch eine Nationale Behörde für Datenschutz und Informationsfreiheit ersetzt. Im Gegensatz zum bisherigen Verfahren sind die Entscheidungen der neuen Behörde rechtsverbindlich. Ihr mit neunjährigem Mandat ausgestatteter Vorsitzender kann vom Ministerpräsidenten und vom Staatspräsidenten jederzeit aus dem Amt enthoben werden.¹⁶ Die Kommission bemängelte die fehlenden Übergangsregelungen für den bisherigen Datenschutzbeauftragten und die Option einer willkürlichen Entlassung des neuen Vorsitzenden. Mitte Februar verabschiedete das Europäische Parlament eine Resolution, in der es sich „zutiefst besorgt über die Lage in Ungarn in Bezug auf die Praxis der Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit, die Achtung und den Schutz der Menschenrechte und der sozialen Rechte“ erklärte.¹⁷ Darin wird auch die Anwendung des Artikels 7 in Erwägung gezogen, d.h. die Überprüfung, ob ein Mitgliedsland die europäischen Grundwerte verletzt, was in der Folge zu einem Entzug des Stimmrechts im Rat führen kann. Die Resolution ging damit über das Vertragsverletzungsverfahren der Kommission hinaus.¹⁸

Die anhaltenden Konflikte zwischen Ungarn und der Union beeinträchtigten die Position des Fidesz in Ungarn kaum. Trotz hoher Unzufriedenheit ist die Opposition weiterhin schwach. Viktor Orbán ist überzeugt, in Ungarn ein erfolgreiches Wirtschaftsmodell für das 21. Jahrhundert zu entwickeln. Dass dem Fidesz trotz diverser kleiner Zugeständnisse eine grundlegende Umgestaltung gelingt, zeigt das Faktum, dass die Notenbank durch die vom Fidesz ernannten neuen (politischen) Mitglieder im Monetären Rat gegen die Voten ihres Präsidenten und der internen Mitglieder im August und September bereits zweimal die Leitzinsen senkte.¹⁹

Weiterführende Literatur

Manfred Sapper/Volker Weichsel (Hrsg.): Quo vadis, Hungaria? Kritik der ungarischen Vernunft, Berlin 2011.

Balázs Áron Kovács/Flóra Hevesi: Hungary, in: Nations in Transit: Democratization from Central Europe to Eurasia, 2011, S. 239-259.

14 Richter klagen gegen Regierung von Ungarn, in: Pester Lloyd, 25.6.2012.

15 Höchststrichterliche Abfuhr, in: Pester Lloyd, 17.7.2012.

16 Tízmillióra is büntethet az új adatvédelmi hatóság, in: Népszabadság, 13.12.2011.

17 Politische Entwicklungen in Ungarn in letzter Zeit. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2012 zu den aktuellen politischen Entwicklungen in Ungarn (2012/2511(RSP)), [http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/resultDetail.htm?language=DE&reference=P7_TA-PROV\(2012\)0053&lg=DE&fragDocu=FULL](http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/resultDetail.htm?language=DE&reference=P7_TA-PROV(2012)0053&lg=DE&fragDocu=FULL)

18 Brüssel könnte Ungarn bald zum Schweigen bringen, in: die tageszeitung, 17.2.2012.

19 Fogya a levegő Simor András körül, de nem mond le, in: Népszabadság, 26.9.2012.

Vereinigtes Königreich

Birgit Bujard

Stand das erste Regierungsjahr der britischen konservativ-liberaldemokratischen Koalition europapolitisch hauptsächlich im Zeichen des von ihr verabschiedeten Europagesetzes, so waren im zweiten Amtsjahr die Parlamentsabstimmung über ein EU-Referendum und Premierminister David Camerons Veto zur Änderung des Lissaboner Vertrages die wichtigsten Ereignisse in der britischen Europapolitik.

Der umstrittene European Union Act, den die Regierung bereits in ihrer Koalitionsvereinbarung 2010 angekündigt hatte, trat am 19. Juli 2012 in Kraft. Dieses Gesetz besagt, dass jede Vertragsänderung oder der Abschluss eines neuen EU-Vertrages in Zukunft durch ein Referendum bestätigt werden muss. Diese Regelung gilt auch für jegliche Entscheidungen, die auf Basis bestehender Verträge getroffen werden und die zum Inhalt haben, nationale Machtbefugnisse auf die europäische Ebene zu verschieben.¹ Die erstmalige Anwendung des neuen Europagesetzes erläuterte Außenminister William Hague am 13. Oktober 2011 im Parlament. Anlass war eine Entscheidung des Europäischen Rates vom März 2011 zur Änderung der europäischen Verträge, um die Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu ermöglichen, der die wirtschaftliche Stabilität der 17 Euro-Länder sichern sollte. Die Regierung sah in diesem Fall allerdings keine Notwendigkeit, eine Volksabstimmung abzuhalten. Hague begründete die Entscheidung damit, dass die Vertragsänderung ausschließlich die Länder der Eurozone betreffe, jedoch keinerlei Auswirkungen auf Großbritannien habe.² Anhand dieser Episode zeigte sich, dass die Koalitionsregierung ihre seit der Regierungsbildung 2010 praktizierte teilweise pragmatische Europapolitik auch nach Inkrafttreten des European Union Act weiterführte.

Keine Vertiefung europäischer Integration in der Außen- und Verteidigungspolitik

Zugleich wurde jedoch auch deutlich, dass die Regierung in anderen Bereichen eine wesentlich weniger flexible Position einnahm. Dies betraf beispielsweise die Außen- und Verteidigungspolitik, wie die Rede des damaligen Verteidigungsministers Liam Fox auf dem konservativen Parteitag in Manchester im Oktober 2011 bewies. Fox, überzeugter Atlantiker und einer der euroskeptischeren Mitglieder des Kabinetts, forderte in seiner Rede, dass die Rolle der NATO als zentrale Verteidigungsinstitution der europäischen Länder unbedingt gewahrt bleiben müsse. Nur durch sie sei gewährleistet, dass die USA sich weiter in Europa engagierten. Fox sprach sich daher auch gegen eine Vertiefung der

1 Für eine ausführliche Darstellung der Inhalte des European Union Acts, siehe: David Allen: Vereinigtes Königreich, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden 2012, S. 489-498.

2 William Hague: Statement under Section 5 of the European Union Act 2011, Oktober 2011, <http://www.fc.gov.uk/resources/en/pdf/eu-section5-statement>.

europäischen Integration im verteidigungspolitischen Bereich aus. Stattdessen wolle die britische Regierung in Zukunft neue Verteidigungsallianzen weltweit schließen.³

Auch in Bezug auf die UN zeigte die britische Regierung, dass sie nicht gewillt war, die Weiterentwicklung einer gemeinsamen EU-Außenpolitik zu unterstützen. So blockierte die britische UN-Delegation im Herbst 2011 70 Stellungnahmen der EU vor diversen UN-Ausschüssen zu so unterschiedlichen Themen wie Finanzen, Terrorismus und Menschenrechten mit der Begründung, diese Stellungnahmen müssten die Formulierung „im Namen der EU und ihrer Mitgliedstaaten“ beinhalten anstatt nur „im Namen der EU“. Damit setzte die Regierung unter der Führung von David Cameron auf Konfrontation mit den anderen 26 Mitgliedsstaaten. Diese wiederum argumentierten, das Vereinigte Königreich halte die EU auf Basis einer Formsache davon ab bei wichtigen Themen mit einer Stimme zu sprechen – und dies selbst dann, wenn alle Mitgliedstaaten der gleichen Meinung seien.⁴

Parlamentsabstimmung über ein EU-Referendum

Im Herbst 2011 sah sich die Cameron-Regierung im Parlament mit einer Abstimmung zur Durchführung eines Referendums über die weitere EU-Mitgliedschaft Großbritanniens konfrontiert. Der konservative Hinterbänkler David Nutall hatte den Antrag auf die Abhaltung einer Volksabstimmung – vorgesehen für Mai 2013 – eingebracht. Er sollte nun im Rahmen einer Hinterbänklerdebatte diskutiert werden. Das Besondere an Nutalls Antrag war, dass er ein Referendum forderte, welches drei Entscheidungsmöglichkeiten vorsah: a) die Beibehaltung des Status quo, b) das Verlassen der EU oder c) eine Reform der Bedingungen der britischen EU-Mitgliedschaft. Obwohl die Regierung an das Votum der Hinterbänklerdebatte nicht gebunden wäre, wollte die konservative Parteiführung unbedingt vermeiden, dass die Mehrzahl der Abgeordneten aus ihrem Lager einem solchen Vorschlag zustimmte. Gründe dafür gab es mehrere: So befürchtete Premierminister Cameron zum einen, dass durch diese Abstimmung die Streitigkeiten über Europa, wie sie in den 1990er Jahren die konservative Partei gespalten hatten, wieder offen ausbrechen könnten. Zudem bestand die Gefahr eines Auseinanderbrechens der Koalition, sehen sich doch die Liberaldemokraten als die pro-europäischste Partei Großbritanniens. Auch glaubte Cameron, dass die britische Position in den EU-Verhandlungen zur Eurokrise geschwächt würde, falls es aufgrund eines Referendums zu einem radikalen Wandel der europapolitischen Position Großbritanniens käme. Dies wäre der Fall, wenn sich die Mehrheit der Wahlberechtigten in einer Volksabstimmung für ein Verlassen der EU entscheiden sollte. Ebenso wäre eine Neuverhandlung der Beziehung zwischen Großbritannien und EU im Zuge der Eurokrise vor dem Hintergrund einer solchen innenpolitischen Entwicklung schwierig zu erreichen. So sprach sich der Premierminister bereits vor der Abstimmung gegen die Durchführung eines Referendums über die britische EU-Mitgliedschaft im Jahr 2013 aus.⁵

Außenminister William Hague – einer der prominentesten Europaskeptiker im Kabinett – erläuterte ebenfalls im Vorfeld der Parlamentsabstimmung in einem Artikel im Daily Telegraph, dass auch er ein Referendum zu diesem Zeitpunkt nicht für zielführend

3 Vgl. Patrick Wintour: Nato must remain key defender of Europe, says Liam Fox, guardian.co.uk, 5.10.2011.

4 Vgl. Julian Borger: EU anger over British stance on UN statements, guardian.co.uk, 20.10.2011.

5 Vgl. Allegra Stratton, EU referendum vote: No 10 may table amendment, guardian.co.uk, 20.10.2011.

halte. Zwar sei die Rückführung vergemeinschafteter Entscheidungsbefugnisse auf nationale Ebene gemäß des Wahlprogramms der konservativen Partei ein Ziel, dem er sich verpflichtet fühle. Jedoch sei ein Referendum über die britische EU-Mitgliedschaft vor dem Hintergrund der derzeitigen ökonomischen Lage nicht der richtige Weg dies zu erreichen. Auch sei diese Forderung kein Bestandteil des Wahlprogramms der Konservativen oder des Koalitionsvertrages.⁶

Um die befürchtete Rebellion in den eigenen Reihen gegen die Regierungslinie zu vermeiden, griff die konservative Parteiführung zu rigorosen Mitteln. So galt für die Abstimmung eine „three-line-whip“, die höchste Stufe von Fraktionszwang im House of Commons. Zudem wurde der Abstimmungstermin vorverlegt, damit Premier und Außenminister am Abstimmungstag im Parlament sein konnten. Die konservative Parteiführung hoffte, die Präsenz beider werde für eine höhere Abstimmungsdisziplin in der eigenen Fraktion sorgen. Die strenge Haltung der Regierung gegenüber den konservativen Parlamentariern wurde innerparteilich stark kritisiert. So forderten konservative Hinterbänker eine freie Wahl ohne Fraktionszwang und einige Abgeordnete kündigten bereits im Vorfeld an, dass sie bei dieser Abstimmung der Vorgabe der Parteiführung nicht Folge leisten würden.⁷ Somit zeigte sich auch, dass sich eines der Ziele, welches die Regierung mit der Verabschiedung des European Union Acts verfolgt hatte, nicht erfüllte, nämlich die Ruhigstellung der euroskeptischen Hinterbänker in den konservativen Reihen.

Am 24. Oktober 2011 stimmten schließlich 483 Abgeordnete gegen ein Referendum und 111 dafür. Premierminister Cameron gelang es zwar mit der Unterstützung der Labour-Partei und des liberaldemokratischen Koalitionspartners ein baldiges EU-Referendum zu vermeiden. Doch waren unter den 111 Parlamentariern, die für ein Referendum gestimmt hatten, 81 konservative Abweichler.⁸ Bei diesem Abstimmungsergebnis handelte es sich um die größte innerparteiliche Rebellion gegen einen konservativen Premierminister in der Europapolitik seit dem zweiten Weltkrieg. Damit setzte Premierminister Cameron einen neuen Rekord, der bis dato von seinem Vorgänger John Major gehalten worden war: Die größte Rebellion konservativer Abgeordneter in dessen Amtszeit fand während der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags statt, als im Jahr 1993 41 Abgeordnete in der dritten Lesung des Vertrags gegen die Regierung stimmten.

Rückführung vergemeinschafteter Kompetenzen auf die nationale Ebene

Bereits im 2010er Wahlkampf sowie im Koalitionsvertrag der liberaldemokratisch-konservativen Regierung war thematisiert worden, dass die Koalition eine Überprüfung der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen Großbritannien und der Europäischen Union vornehmen werde. Insbesondere die Sozial- und Arbeitsmarktregelungen, die sich aus der Sozialcharter ergaben, welche die New Labour-Regierung unter Tony Blair zu Beginn ihrer Amtszeit unterzeichnet hatte, waren den Konservativen ein Dorn im Auge. In ihrem Wahlprogramm hatten sie daher die Rückführung von Kompetenzen vor allem in diesen Politikbereichen auf die nationale Ebene gefordert. Es gelang ihnen allerdings nicht,

6 Vgl. William Hague on the EU membership vote: We won't leave Europe, but it won't rule us, *The Daily Telegraph*, 21.10.2011.

7 Vgl. Helene Mulholland: Senior Tory MPs vow to defy Cameron in EU referendum vote, *guardian.co.uk*, 20.10.2011.

8 Vgl. Michael White: Tory revolt over EU referendum bursts into flames, *guardian.co.uk*, 25.10.2011.

diese Forderung in die Koalitionsvereinbarung aufzunehmen lassen, da die Liberaldemokraten dieses Ziel nicht unterstützen.

Im Juli 2011 hatte Premierminister Cameron jedoch dem wichtigsten konservativen Hinterbänklergremium, dem „1922 Committee“, mitgeteilt, dass die Krise der Eurozone für Großbritannien eine hervorragende Möglichkeit biete, im Rahmen der in diesem Zusammenhang notwendig werdenden Vertragsänderungen auch eine Verschiebung gewisser Entscheidungsbefugnisse von europäischer auf nationale Ebene zu erreichen. Ferner wies Cameron in diesem Kontext auf die Vetomöglichkeit Großbritanniens hin, würden doch bei einer Änderung der europäischen Verträge nicht nur die 17 Euromitglieder sondern alle 27 Mitgliedsstaaten zustimmen müssen.⁹ Im Laufe der nächsten Monate wich die Regierung von dieser Argumentation jedoch immer mehr ab. So wies Außenminister William Hague im Oktober 2011 darauf hin, dass es keinesfalls zu einer baldigen Rückführung von Entscheidungsbefugnissen auf die nationale Ebene kommen werde, da dies nur im Zusammenhang einer massiven Veränderung der europäischen Verträge geschehen könne und eine derartige Vertragsrevision derzeit nicht anstehe.¹⁰

Der starke innerparteiliche Druck auf den Premierminister und seine Regierung von Seiten eines großen Teils der konservativen Fraktion in der Frage der Rückführung vergemeinschafteter Kompetenzen blieb jedoch bestehen. Zugleich gab es einen pro-europäischen Koalitionspartner, dem gegenüber Cameron sich ebenfalls kompromissbereit zeigen musste und der in dieser Frage auf die nationale Ebene eine andere Position vertrat. Beim Versuch, beiden Seiten gerecht zu werden, entschied Cameron, bis auf weiteres keine Rückführung vergemeinschafteter Entscheidungsbefugnisse auf die nationale Ebene als Bedingung für die britische Zustimmung zu Vertragsrevisionen zu fordern. Stattdessen kündigte die Regierung eine Überprüfung der Kompetenzen der EU, deren Nutzung sowie deren Auswirkungen auf nationale Interessen Großbritanniens an. Im Juli 2012 erläuterte Außenminister Hague dieses Vorhaben im Parlament.¹¹ Der Abschluss der Untersuchung und die Publikation der Ergebnisse sind für Ende 2014 vorgesehen. Berücksichtigt man, dass spätestens im Mai 2015 die nächsten britischen Parlamentswahlen stattfinden müssen und die Koalition in der Frage der Rückführung vergemeinschafteter Entscheidungsbefugnisse nicht einer Meinung ist, ist dieses Vorgehen insbesondere von Seiten der konservativen Parteiführung nachvollziehbar. Mithilfe dieser Kompetenzüberprüfung kann sie den euroskeptischen Kräften in der eigenen Partei signalisieren, dass das Thema auf der Tagesordnung bleibt ohne auf Konfrontationskurs zum Koalitionspartner gehen zu müssen. Zugleich wird die konservative Partei den nächsten Wahlkampf auf Basis der europapolitischen Schlüsse bestreiten, die sie aus dieser Überprüfung ziehen wird.

Die britische Regierung und der Umgang mit der Eurokrise

In seiner ersten Rede im Parlament nach dem konservativen Parteitag im Oktober 2011 erläuterte Schatzkanzler George Osborne die britische Haltung in Bezug auf die Eurokrise.

9 Vgl. Nicholas Watt: David Cameron told by Berlin: drop demands for repatriation of powers, guardian.co.uk 19.10.2011.

10 Vgl. Watt: David Cameron told by Berlin, guardian.co.uk, 19.10. 2011.

11 Vgl. William Hague: Review of the Balance of competences between the United Kingdom and the European Union, Juli 2012, <http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/publications/eu-balance-of-competences-review.pdf>.

Während Osborne an die Euroländer appellierte, die Krise endlich in den Griff zu bekommen, teilte er dem Parlament zugleich mit, dass es für diese Länder nur die „erbarmungslose Logik einer Währungsunion“¹² gebe. Für die Regierung bestand kein Zweifel daran, dass es nicht im Interesse Großbritanniens sein könne, dass der Euro scheitere. Stattdessen müsse die Eurokrise langfristig gelöst werden, da sie eine Gefahr für die Ökonomien aller EU-Länder und damit auch für Großbritannien darstelle.

Trotz dieser verbalen Unterstützung für die Integrationsbestrebungen der Euroländer führte das britische Verhalten in der Eurokrise zu Auseinandersetzungen mit den europäischen Partnern. Die Eurostaaten reagierten zunehmend verärgert auf die als arrogant wahrgenommene Art und Weise, in der insbesondere konservative Minister der britischen Regierungskoalition über die Eurokrise sprachen. Zugleich wurde mit Missfallen registriert, dass konkrete Schritte der Euroländer zur Lösung ihrer Probleme von britischer Seite schnell als Gefahr interpretiert wurden und der Eindruck vermittelt wurde, jegliche Entscheidung hätte zuvor mit den Briten besprochen werden müssen.¹³ Beim EU-Krisengipfel im Oktober 2011 wurde schließlich berichtet, der französische Präsident Nicolas Sarkozy habe Premierminister Cameron vorgeworfen, er kritisiere die Euroländer beständig, halte ihnen Vorträge und wolle sich, obwohl er den Euro nicht möge, in die Angelegenheiten der Euroländer einmischen.¹⁴ Der Ärger Sarkozys rührte unter anderem daher, dass Cameron auf dem Gipfel eine Änderung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates bewirkt hatte. Zu dem Passus, dass es zu einer stärkeren fiskalpolitischen und ökonomischen Integration der Mitglieder der Eurozone kommen müsse, ließ er hinzufügen, dass dabei die Interessen der zehn Nicht-Euroländer auf jeden Fall gewahrt werden müssten. Mit seiner Forderung, dass die anstehenden Beschlüsse über die Euro-Rettung von allen 27 EU-Staaten nicht nur debattiert sondern auch entschieden werden sollten, konnte sich Cameron allerdings nicht durchsetzen.¹⁵

Zwar erwartete (und forderte) die britische Regierung eine stärkere Integration der Länder der Eurozone, doch fürchtete sie zugleich, dass diese Entwicklung zur Folge haben könnte, dass die Euroländer Entscheidungen in kleiner Runde treffen würden, um dann die zehn Nicht-Euroländer vor vollendete Tatsachen zu stellen. Dies wäre zum Beispiel in den Bereichen möglich, in denen Entscheidungen nach dem qualitativen Mehrheitsprinzip getroffen werden. Um die Entscheidungsmacht Deutschlands und Frankreichs auf europäischer Ebene zu balancieren, bemühte sich Cameron um Allianzbildung mit den anderen Nicht-Eurostaaten – vor allem mit Polen und Schweden.¹⁶ Inhaltlich waren es insbesondere die Bestrebungen der Euroländer eine stärkere Finanzmarktregulierung durchzusetzen, die von britischer Seite als Bedrohung für den Finanzplatz London aufgefasst wurden. Vor allem die Idee einer europäischen Transaktionssteuer führte zu Differenzen zwischen Großbritannien und seinen EU-Partnern. Zwar sprach sich Cameron nicht prinzipiell gegen eine Finanztransaktionssteuer aus, aber eine nur auf Europa begrenzte Steuer kam für das Vereinigte Königreich nicht in Frage.¹⁷ Problematisch war jedoch, dass in

12 George Osborne: House of Commons, Hansard, Col. 41, 10.10.2011.

13 Vgl. David Gow: Will Britain soon be out of the EU anyway?, guardian.co.uk, 25.10.2011.

14 Vgl. Allegra Stratton/David Gow: Nicolas Sarkozy tells David Cameron: shut up over the euro, The Guardian, 23.10.2011.

15 Vgl. Sascha Lehnartz: Sarkozy empfiehlt Cameron, die Klappe zu halten, Die Welt, 24.10.2011.

16 Vgl. Nicholas Watt: David Cameron's mind still on euro even at Chogm summit in Australia, guardian.co.uk, 28.10.2011.

diesem Politikfeld Entscheidungen mit qualitativer Mehrheit getroffen werden. Somit würden die Briten eine Entscheidung in ihrem Sinne nur durchsetzen können, wenn sie genug andere gleichgesinnte Mitglieder fänden, um eine Sperrminorität zu bilden. Allerdings glaubte die Regierung, dass sie, sollte es zu einer begrenzten Änderung der europäischen Verträge kommen, um die neuen im Herbst 2011 beschlossenen fiskalpolitischen Regeln der EU dort zu integrieren, ihre Zustimmung davon abhängig machen könnte, dass die Interessen der City of London gewahrt würden.

Auf der Sitzung des Europäischen Rates in Brüssel am 8. Dezember 2011, bei dem über eine Änderung des Lissaboner Vertrags zur Formalisierung der Vereinbarungen des sogenannten Fiskalpakts der Eurozone entschieden werden sollte, kam es schließlich zum Eklat. David Cameron blockierte die insbesondere von Deutschland favorisierte Vertragsänderung, nachdem Sarkozy seinerseits den Forderungen Camerons nach Garantien zur Sicherung des Finanzplatzes London eine Absage erteilt hatte. Die Länder der Eurozone beschlossen daraufhin, einen gesonderten Vertrag außerhalb der EU-Verträge zu schließen. Sie luden auch die anderen EU-Mitglieder, die nicht der Eurozone angehörten, ein, dem neuen Vertrag beizutreten.¹⁸ Schnell zeigte sich, dass fast alle Nicht-Euroländer dieser Einladung folgen würden. Dies galt selbst für Schweden und Ungarn, deren Regierungschefs auf dem Gipfel Camerons Position noch unterstützt hatten.¹⁹ Somit unterzeichneten Anfang März 2012 25 EU-Mitglieder den neuen Fiskalvertrag. Nur Großbritannien und Tschechien taten dies nicht. Aufgrund dieser Entwicklung stellte sich zunehmend die Frage des zukünftigen Einflusses Großbritanniens auch in anderen Politikfeldern. Da das Vereinigte Königreich nicht an diesem zentralen Bestandteil der aktuellen EU-Struktur beteiligt ist, besteht die Gefahr, dass es schlechter Allianzen mit anderen EU-Mitgliedern bilden kann, um seine Interessen durchzusetzen. Andere Staaten könnten sich eher auf die Seite von Deutschland und Frankreich stellen, weil sie Großbritannien aufgrund von Camerons ‚Nein‘ im Dezember 2011 als eine weniger einflussreiche Kraft im europäischen Staatengefüge wahrnehmen. Die euroskeptischen Kräfte in der konservativen Partei wiederum begrüßten Camerons Vorgehen, da sie dies zum Anlass nehmen wollten, um eine neue Beziehung zwischen Großbritannien und der EU auszuhandeln. Diese sollte zukünftig auf freiem Handel, Wettbewerb und Wachstum basieren anstatt auf einer stark regulierten politischen Union. So argumentierte beispielsweise der konservative Abgeordnete John Baron im Guardian.²⁰

Es gab jedoch auch Kritik an Camerons Entscheidung. War es dem Premier doch trotz seiner intransigenten Haltung nicht gelungen, von den europäischen Partnern jegliche Garantien in Bezug auf den britischen Finanzstandort zu erhalten.²¹ Zugleich führte Camerons Vorgehen beim Europäischen Rat im Dezember 2011 auch zu Konflikten mit dem kleineren Koalitionspartner. Dies äußerte sich unter anderem in der öffentlichen Stellungnahme des Vizepremierministers Nick Clegg. Dieser sagte, er sei tief enttäuscht von

17 Vgl. Joe Churcher, Cameron vows to block EU transaction tax, *The Independent*, 8.1.2012.

18 Vgl. Nicholas Watt: Eurozone countries go it alone with new treaty that excludes Britain, *guardian.co.uk*, 9.12.2011.

19 Vgl. Ian Traynor: UK isolation grows as three more countries reconsider eurozone treaty, *guardian.co.uk*, 9.12.2011.

20 Vgl. John Baron: David Cameron must recast our relationship with the EU for ever, *guardian.co.uk*, 9.12.2011.

21 Vgl. Lisa O'Carroll: Heseltine warns Britain against turning its back on Europe, *guardian.co.uk*, 10.12.2011.

den Ergebnissen des Gipfeltreffens, da er fürchte, Großbritannien könne nun auf europäischer Ebene isoliert und marginalisiert werden. Zugleich stellte Clegg aber klar, dass die Koalition über diese Entscheidung nicht auseinanderbrechen werde.²² Für beide Koalitionspartner gab es keinen Vorteil, ihr Bündnis zu diesem Zeitpunkt zu beenden, zumal keiner die Regierung alleine hätte weiterführen können.

Beim Dezember-Gipfel des Europäischen Rates und auch danach sprach Cameron noch davon, dass Großbritannien eine Nutzung der EU-Institutionen durch die Eurostaaten zur Durchsetzung ihrer Fiskalunion nicht zulassen werde. Er begründete dies damit, dass eine solche Nutzung nicht in den EU-Verträgen verankert sei, sondern nur in einem völkerrechtlichen Vertrag. Doch beim Treffen der Staats- und Regierungschefs Ende Januar 2012 rückte der britische Premier schließlich von dieser Position ab und stimmte der Nutzung der EU-Institutionen zumindest in Teilen zu. Die Regierung betrachtete die Frage der Sicherheiten für den Finanzplatz London jedoch weiterhin als ungeklärt und suchte eine Lösung der Frage ohne die Durchführung einer Abstimmung nach qualitativer Mehrheit. Dies zeigte sich unter anderem, als Schatzkanzler Osborne im Juni 2012 in einer Mansion House-Rede wieder darauf zu sprechen kam.²³

Betrachtet man die europapolitischen Entscheidungen der Cameron-Regierung seit Sommer 2011, so ist zu konstatieren, dass es in dieser Zeit zu einem Paradigmenwechsel in der britischen Europapolitik gekommen ist. Ausdruck dessen ist insbesondere das Veto Camerons auf dem EU-Gipfel im Dezember 2011. Lange Zeit war es ein zentraler Bestandteil britischer Europapolitik gewesen, dass man sich an bestimmten Projekten nicht beteiligen wollte, weil man diese nicht für erfolgsversprechend hielt oder glaubte, eine Beteiligung daran sei nicht im nationalen Interesse. Zugleich haben sich britische Regierungen wiederholt Möglichkeiten offen gehalten, den betreffenden Projekten beizutreten, sofern sie sich in der Folgezeit als erfolgreich erweisen würden und eine Teilnahme Großbritanniens daran als sinnvoll erachtet werden sollte. Diese Politik hatte beispielsweise James Callaghan 1978 mit seiner Entscheidung gegen einen Beitritt Großbritanniens zum Europäischen Wechselkursmechanismus (EWS) verfolgt. Trotz seiner Absage bezüglich eines Beitritts Großbritanniens zum EWS zu dessen Einführung im Jahr 1979, hatte er mit den europäischen Partnern ausgehandelt, dass das Vereinigte Königreich – sollten sich die wirtschaftlichen Bedingungen ändern – jederzeit zu einem späteren Zeitpunkt dem Projekt würde beitreten können. Die gleiche europapolitische Strategie hatte John Major im Zuge der Aushandlung des Maastrichter Vertrags angewandt, als er den Opt-out Großbritanniens aus der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion aushandelte. Diese Austrittsklausel enthielt ebenfalls die Option, dass das Vereinigte Königreich zu einem späteren Zeitpunkt dem Projekt werde beitreten können, sofern die britische Regierung dies wolle. Von dieser Strategie ist die Cameron-Regierung nun abgewichen, denn zum ersten Mal seit Großbritanniens Beitritt zur EU gibt es einen Vertrag zu einer zentralen Frage der Ausgestaltung der EU, der nicht von Großbritannien unterzeichnet wurde.

Aus innerparteilicher Sicht ist dieser Strategiewechsel verständlich, denn die Konfliktlinie innerhalb der konservativen Partei über die britische Europapolitik verläuft nicht

22 Vgl. Helen Warrell: Clegg warns of isolation after EU veto, *ft.com*, 11.12.2011.

23 Vgl. George Osborne's Mansion House speech: in full, *The Daily Telegraph*, 14.6.2012.

mehr wie zu Zeiten John Majors zwischen Pro-Europäern und Euroskeptikern. Bei Camerons Konservativen besteht sie zwischen gemäßigten und starken Euroskeptikern. Die letztere Gruppe erweist sich als ungeduldiger, wenn es um die Frage des Zeitpunktes einer Entscheidung über die zukünftige Beziehung Großbritanniens zur EU geht. Zudem bleibt offen, ob Cameron die von den anderen EU-Staaten geforderte Vertragsänderung durch das Parlament hätte bringen können, wenn er ihr im Dezember 2011 zugestimmt hätte – auch wenn für Großbritannien damit keinerlei Übertragung nationaler Entscheidungsbefugnisse auf die europäische Ebene verbunden gewesen wäre. Wenn überhaupt, wäre diese Ratifizierung der Vertragsrevision nur mit Unterstützung der Liberal Democrats und der Labour Partei möglich gewesen. Ein solches Projekt jedoch gegen den Widerstand der eigenen Fraktion durchzusetzen und ohne argumentieren zu können, er habe im Gegenzug von den europäischen Partnern Konzessionen erreicht, hätte Camerons innerparteilichen Führungsanspruch vehement in Frage gestellt. Zugleich sieht sich die konservative Partei durch die Erfolge der United Kingdom Independence Party (UKIP) bedroht, die unter der Führung von Nigel Farage für einen EU-Austritt Großbritanniens eintritt und beispielsweise bei den Kommunalwahlen im Mai 2012 erstmals 13% der Stimmen in einzelnen Regionen erhielt.²⁴

Auf europäischer Ebene bleibt fraglich, wie Großbritannien in Politikfeldern wie dem Binnenmarkt, in denen die Briten ein europäisches Engagement befürworten, eine einflussreiche Rolle spielen will, wenn zugleich den europäischen Partnern vermittelt wird, man werde andere Verpflichtungen nicht übernehmen. Zudem ist unklar, wie Cameron mit den anderen EU-Mitgliedern die neue von den Konservativen anvisierte Beziehung zwischen EU und Großbritannien aushandeln will. Der Premierminister hat bereits mehrfach davon gesprochen, dass er einen EU-Austritt Großbritanniens für falsch hält.²⁵ Das Drohpotential, welches dem Premierminister gegenüber den europäischen Partnern zur Verfügung steht, um Konzessionen zu erreichen, ist daher begrenzt. Zugleich bieten anstehende Entscheidungen, wie etwa über den mehrjährigen EU-Finanzrahmen für die Jahre 2014 bis 2020, viel Potential für weitere Auseinandersetzungen zwischen Großbritannien und seinen europäischen Partnern. Es stellt sich die Frage, inwieweit die anderen europäischen Länder bereit sein werden, Großbritanniens Bemühungen um eine Neuformulierung seiner Beziehung mit der EU zu unterstützen. Zudem bleibt offen, ob die anderen EU-Mitglieder gewillt sein werden, weitere Sonderregelungen für Großbritannien gelten zu lassen, damit das Vereinigte Königreich bestimmte bereits eingeschlagene Integrations Schritte wieder rückgängig machen kann.

Weiterführende Literatur

David Rennie: The continent or the open sea, Does Britain have a European future?, Centre for European Reform, 28. Mai 2012.

24 Vgl. Lizzy Davies: Ukip enjoys record local election results, guardian.co.uk, 4.5.2012.

25 Siehe etwa: Joe Churcher: David Cameron refuses to back EU exit, *The Independent*, 19.7.2012.

Zypern

Heinz-Jürgen Axt

Es war für Zypern ein Jahr schlechter Nachrichten: Erst explodierte im Juli 2011 ein Munitionslager in einem Marinestützpunkt und zerstörte das größte Kraftwerk Zyperns. Dann zeichnete sich immer deutlicher ab, dass die Schulden- und Finanzkrise von Griechenland auf Zypern überschwappen würde. Schließlich eskalierten die Spannungen im Verhältnis zur Türkei, nachdem die Republik Zypern damit begann, Explorationsbohrungen in der östlichen Ägäis vorzunehmen, als sich die Hinweise auf umfangreiche Erdgasvorhaben verdichteten. Dass die Türkei dann noch ankündigte, sie werde während der EU-Ratspräsidentschaft Zyperns im zweiten Halbjahr 2012 die Kontakte zur EU, zumindest zur Ratspräsidentschaft einfrieren trug nicht zur Entspannung bei. Dass unter diesen Bedingungen die Verhandlungen zwischen griechischen und türkischen Zyperern keine nennenswerten Fortschritte machten, ist wenig verwunderlich.

Im Juli 2011 brach im Marinedepot „Evangelos Florakis“ nahe der Stadt Zygi ein Feuer aus, das zur Explosion von Munition führte. Diese hatte man 2009 von einem unter zyprischer Flagge fahrenden Schiff konfisziert, das auf dem Weg vom Iran nach Gaza war. Die Explosion tötete zwei Seeleute, fünf Nationalgardisten und fünf Feuerwehrleute. Das nahe gelegene Kraftwerk in Vassilikou, das größte der Insel, wurde ebenfalls in Mitleidenschaft gezogen. Über den gesamten Sommer kam es wiederholt zu Stromengpässen und -ausfällen. Ob das Feuer durch eine Bombe ausgelöst wurde, wie spekuliert wurde, konnte bis heute nicht geklärt werden. Offiziell wurde ein Buschfeuer als Ursache ausgegeben.¹ Unter den Nachwirkungen der Explosion hatte nicht nur die Wirtschaft und Bevölkerung zu leiden, auch die politische Führung des Landes wurde wegen des Krisenmanagements stark kritisiert. Wegen der gesunkenen Popularität hat mittlerweile Präsident Dimitris Christofias erklärt, er werde bei den im Februar 2013 anstehenden Wahlen nicht mehr als Kandidat zur Verfügung stehen.²

Schon 2010 waren die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise für Zypern zu erkennen.³ Die Schulden erreichten 2010 einen Stand von 60,8% des Bruttoinlandsprodukts (BIP), das Budgetdefizit kam 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 sollte das Defizit 2011 auf 4% des BIP gesenkt werden. 2011 war aber ein Defizit von 6,3% zu konstatieren. Der Schuldenstand stieg auf 71,6%. Das reale BIP wuchs 2011 lediglich noch um 0,5%. Das veranlasste die Ratingagenturen Zyperns Bonität herabzustufen. Im Juni 2012 stufte die Agentur „Fitch“ den Inselstaat auf „BB+“ mit negativem Ausblick herab. Anlagen in Zypern werden als spekulativ eingeschätzt, mit Ausfällen sei zu rechnen.

Zypern steht vor einem doppelten Problem: Zum einen fehlen die Mittel zur Finanzierung der zunehmenden Staatsverschuldung und zum anderen macht die starke Verflechtung

1 Vgl. Cyprus explosion knocks out island's electricity plant (<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/cyprus/8629594/Cyprus-explosion-knocks-out-islands-electricity-plant.html#>).

2 President Christofias Will Not Seek Re-election in 2013 (<http://www.cyprusnewsreport.com/?q=node/5700>).

3 Vgl. den Bericht im letztjährigen Jahrbuch.

der zyprischen Banken mit Geldinstituten in Griechenland ernsthafte Sorge. Zypern gilt daher als der nächste Kandidat, der nach Griechenland, Irland, Portugal und Spanien unter dem Rettungsschirm der Eurozone Zuflucht suchen muss. Man geht von einem Finanzbedarf Zyperns in Höhe von rund 10 Mrd. Euro aus. Weil zyprische Staatsanleihen nicht mehr als Sicherheiten bei der Europäischen Zentralbank hinterlegt werden können, ist den Banken die Refinanzierung durch die EZB entzogen. Der Schuldenschnitt in Griechenland im Februar 2012 hat die zyprischen Banken hart getroffen. Dem Staat fehlt das Geld, um die Banken zu kapitalisieren. Die Banken aus Zypern halten immerhin rund 31 Mrd. Euro an Staatsanleihen Griechenlands. In dieser Situation hat sich Russland als Kapitalgeber angeboten. Im Dezember 2011 stellte Russland Zypern einen Kredit über 2,5 Milliarden Euro zu moderaten Zinsbedingungen von 4,5% zur Verfügung. 2012 wird über weitere Kredite verhandelt. Die zyprische Regierung bemüht sich damit auch, den Auflagen zu entgehen, die mit einer finanziellen Unterstützung durch die Europartner verbunden sind.

So wie Griechenland hat auch Zypern die Steuern erhöht. Die Mehrwertsteuer stieg von 15 auf 17%. Personaleinschnitte im öffentlichen Dienst wurden bislang nicht vorgenommen. Ungefähr jede 8. Beschäftigte ist in Zypern im öffentlichen Dienst tätig. In Griechenland ist es jeder 7., in Deutschland dagegen jeder 10. Beschäftigte. Die automatische Anpassung der Löhne an die Preisentwicklung ist mittlerweile eingefroren worden. Beamte müssen statt wie bisher 0,75% ihrer Bezüge inzwischen 2,25% an die Pensionskasse abführen. Neueinstellungen im öffentlichen Dienst werden nicht mehr vorgenommen.

Dass Russland sich so stark in Zypern engagiert, könnte auch damit zu tun haben, dass das russische Unternehmen Gazprom an den vor der zyprischen Küste entdeckten Gasvorkommen interessiert ist. Im Spätsommer 2011 hatte die griechisch-zyprische Führung angekündigt, auf der Basis der 2010 mit Israel, Libanon und Ägypten erfolgten Abgrenzung der exklusiven Wirtschaftszonen in den Gewässern südlich von Zypern nach Erdöl- und Erdgas-Vorkommen zu suchen. Im September 2011 begann das Unternehmen Noble Energy im Auftrag der Regierung Zypern mit den Explorationsarbeiten. Die türkische Regierung sah darin nicht nur eine Torpedierung der laufenden bikommunalen Verhandlungen, sondern vereinbarte mit Nordzypern ebenfalls ein Abkommen zur Abgrenzung des Kontinentalsockels. Ankara ging noch weiter, indem es eine exklusive Wirtschaftszone von 200 Seemeilen reklamierte, die tief in die von Zypern und Israel vorgenommene Abgrenzung der Wirtschaftszonen hinreicht. Zur Absicherung entsandte die türkische Marine Kanonenboote und mobilisierte die Republik Zypern die Nationalgarde, womit die Spannungen zunahmen. Vorerst scheint die Gefahr einer militärischen Konfrontation gebannt. Die EU und vor allem die USA haben deutlich scharf reagiert – schließlich handelt es sich bei Noble Energy um ein US-amerikanisches Unternehmen.

Die türkisch-zyprischen Spannungen sind aber keineswegs beigelegt. Im Gegenteil, am 19. Juni 2011 verkündete der türkische Premierminister Erdogan, die Kontakte zur EU-Ratspräsidentschaft Zyperns zu unterbrechen, sollte es bis Ende Juni 2012 keine Fortschritte bei der Lösung der Zypernfrage geben. Bei den 2008 aufgenommenen Verhandlungen zwischen griechischen und türkischen Zypern sind keine substantziellen Fortschritte erkennbar.

Weiterführende Literatur

Friedrich-Ebert-Stiftung, Zypern-Nachrichten, Nr. 1/Juli 2012.

Ker-Lindsay, James: *The Cyprus Problem: What everyone Needs to Know*, Oxford 2011.

Seufert, Günter: *Die türkische Zypernpolitik im Kontext der EU-Ratspräsidentschaft Nikosias*, SWP-Aktuell, Juli 2012.

7. Die Erweiterung der Europäischen Union

Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union

Barbara Lippert

Inmitten der Verschuldungs- und Finanzkrise, in die scheinbar alle politische Energie der Europäischen Union geht, funktioniert das Räderwerk der Erweiterungspolitik im Normalbetrieb. Es wird angetrieben von der Europäischen Kommission und wurde in den beiden zurückliegenden Semestern von den erweiterungsfreundlichen Präsidentschaften Polens und Dänemarks unterstützt. So leitete die EU ab Sommer 2011 die notwendigen Schritte für die Ratifizierung des Vertrags zur Aufnahme Kroatiens ein, die Verhandlungen mit Island machten gute, die mit der Türkei jedoch keine nennenswerten Fortschritte. Ende Juni 2012 begannen die Beitrittsverhandlungen mit Montenegro, die übrigen Staaten des Westbalkans sind noch unterschiedlich weit von diesem Ziel entfernt. Die EU modifizierte die Verfahren für die Vorbereitung und Durchführung von Verhandlungen punktuell, sei es, um gezielt Impulse zu setzen oder die Steuerung und das Monitoring in den Zielländern zu verbessern. Die negativen Erfahrungen mit Rumänien bei der Durchsetzung von EU-Standards zur Korruptionsbekämpfung und Unabhängigkeit der Justiz dürften die Debatte über die Beitrittsreife und wirksame Kontroll- und Sanktionsinstrumente sowie den richtigen Zeitpunkt für die Aufnahme neuer Mitglieder erneut anfachen.

Die Erweiterungspolitik im Jahreszyklus

Turnusgemäß legte die Kommission im Oktober 2011 ihr Erweiterungspaket vor. Es enthält die Mitteilung zur Erweiterungsstrategie und den wichtigsten Herausforderungen 2011-2012, 8 Fortschrittsberichte sowie die Stellungnahmen zu den Anträgen Kroatiens und Serbiens auf den EU-Beitritt.¹ Auf diese Referenzdokumente stützte der Rat für Allgemeine Angelegenheiten seine Schlussfolgerungen, denen der Europäische Rat billigend folgte. Allerdings vertagte er im Dezember die Entscheidung über die Erteilung des Kandidatenstatus für Serbien auf Februar bzw. März 2012 und gab erst dann grünes Licht.² Im Juni beschloss der Rat, die Verhandlungen mit Montenegro zu eröffnen und folgte damit dem Implementierungsbericht der Kommission vom Mai 2012.³ Das Europäische Parlament (EP) nahm in Entschlüssen und Berichten detailliert Stellung zu den betreffenden Ländern.⁴

1 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2011-2012, KOM(2011) 666 endgültig; dies.: Fortschrittsberichte zu Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Kosovo, Türkei und Island SEC(2011) 1200-1207, alle Brüssel, 12.10.2011; dies.: Stellungnahmen zu den Anträgen Kroatiens und Serbiens auf Beitritt zur Europäischen Union, KOM(2011) 667-668 sowie Analytical Report zu Serbien SEC(2011) 1208.

2 Rat der EU: 3132. Tagung (Allgemeine Angelegenheiten), Ratsdokument 18089/11, Brüssel, 5.12.2011; Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen, 9.12.2011, EUCO 139/11; Schlussfolgerungen, 1./2.3.2012, EUCO 4/3/12.

3 Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen, 28./29.6.2012, EUCO 76/12, hier Punkt IV, S. 4; Europäische Kommission: Bericht über die Fortschritte Montenegros bei der Durchführung von Reformen, COM(2012) 222, Brüssel, 22.5.2012.

4 Europäisches Parlament: Entschlüssen zu den Fortschrittsberichten 2011 über Montenegro und Serbien, P7_TA(2012)0117 und P7_TA(2012)0114, Brüssel, 29.3.2012 sowie Bericht zu dem Antrag Kroatiens auf Mitgliedschaft in der EU, P7_TA(2011)0539, Brüssel, 1.12.2011.

Insgesamt kamen die EU-Organe Ende 2011 zu dem Ergebnis, dass mit Ausnahme von Kroatien keiner der Anwärter derzeit die nötige Reife für einen Beitritt mitbringt. Dessen ungeachtet spricht die EU von der großen Transformationskraft, die sie auf die Länder ausübt. Sie sieht sich vor allem darin bestätigt, auf die „richtige politische Strategie“⁵ zur Befriedung von Krieg und Gewalt auf dem Balkan gesetzt und mit dem Beitritt, wie jetzt im Falle Kroatiens, den Ländern eine umfassende Zukunftsperspektive eröffnet zu haben.⁶

Kommission und Rat identifizierten fünf zentrale Herausforderungen, die vor allem auf die Transformationsländer des Westbalkans und teilweise auch auf die Türkei gemünzt sind, aber nur bei den wirtschafts- und energiepolitischen Fragen Island am Rande betreffen.⁷ Demgemäß richtet die EU ihr Augenmerk erstens besonders auf „Rechtstaatlichkeit und Reform der öffentlichen Verwaltung“⁸. Im Speziellen geht es um die Bekämpfung von Korruption und Organisierter Kriminalität sowie die Unabhängigkeit der Justiz. Auf diesen Feldern sind die Defizite zumal in den Westbalkan-Staaten chronisch und Fortschritte nur mühsam zu erreichen: Sei es, weil die unmittelbar betroffenen politischen Eliten sehr konkret den Verlust von Macht und Geld fürchten und Gewaltenteilung und Rechtstaatlichkeit in der Praxis erst gegen Widerstände durchgesetzt werden müssen. Generelle Schwächen liegen beim Aufbau einer unparteiischen öffentlichen Verwaltung, deren Zuständigkeiten und Handeln insbesondere gegenüber der Regierung klar geregelt sein und die über eine angemessene finanzielle und personelle Ausstattung mit fachlich qualifiziertem Personal verfügen muss. Mit dem auch aus den Erfahrungen mit dem Kandidatenland Kroatien entwickelten „neuen Ansatz“ will die EU, vor allem die Kommission und interessierte Mitgliedstaaten, die Kandidaten zwingen, sich frühzeitig und konkret mit Defiziten auseinanderzusetzen. Deshalb sieht die EU in den neuen Verhandlungsrahmen vor, dass die relevanten Kapitel 23/24 früh geöffnet werden und damit zügig ein überwachter Prozess einsetzt, in dem definierte Benchmarks und ein engmaschiges Berichtswesen Hauptinstrumente der EU sind. Die EU unterstützt diesbezügliche Anstrengungen mit Mitteln aus dem Instrument für Heranführungshilfe (IPA). Außerdem greifen die Twinning- und TAIEX-Angebote, an denen die Mitgliedstaaten operativ beteiligt sind. Sie schalten sich aber zusehends auch ein in die Kontrolle und Bewertung der Umsetzung von Verpflichtungen. Der Rat spricht von mehr „Interaktion“⁹ mit den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem „neuen Ansatz“. Auch die „Gewährleistung der Meinungsfreiheit in den Medien“¹⁰, die zweite Herausforderung, fällt partiell unter das Verhandlungskapitel 23 zu Justiz und Grundrechten. Die EU beanstandet politische Einflussnahme, wirtschaftlichen Druck und Einschüchterungen oder Übergriffe auf Journalisten. Schon traditionell verfolgt die EU, drittens, eine „Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und Aussöhnung im westlichen Balkan“¹¹. Zwei Probleme ragen heraus: die interethnischen Konflikte und Blockaden in Bosnien sowie der Streit um den Status von Kosovo zwischen Priština und

5 Europäische Kommission, Erweiterungsstrategie 2011-2012, hier S. 2.

6 Rat der EU, 3132. Tagung, hier Punkt 12; Europäische Kommission, Stellungnahme zum Antrag Kroatiens, hier Punkt 14, S. 4.

7 Hier sowie für den gesamten folgenden Absatz: Europäische Kommission, Erweiterungsstrategie 2011-2012; Rat der EU, 3132. Tagung, S. 10-24.

8 Europäische Kommission, Erweiterungsstrategie 2011-2012, hier S. 5.

9 Rat der EU: 3132. Tagung, hier Punkt 4.

10 Europäische Kommission, Erweiterungsstrategie 2011-2012, hier S. 7.

11 Europäische Kommission, Erweiterungsstrategie 2011-2012, hier S. 8.

Belgrad, unabhängig davon, dass weiterhin fünf EU-Staaten Kosovo nicht anerkennen. Wegen wachsender bilateraler Konflikte und Streitigkeiten, an denen auch EU-Mitglieder beteiligt sind und die die EU-Erweiterungs- und Verhandlungsprozesse belasten und verzögern, spricht die EU-Kommission diese Problematik zunehmend direkt an.¹² Ein positives Beispiel ist die Verständigung zwischen Slowenien und Kroatien über die Grenzstreitigkeiten; negative Langzeitbeispiele sind der Namensstreit zwischen Griechenland und Mazedonien oder auch die Zypernfrage. Der Rat formuliert ganz diplomatisch, die Betreffenden sollten die Dinge in einem konstruktiven Geist angehen. Er hält sich aber aus Rücksichtnahme auf Mitglieder in den eigenen Reihen bedeckt.¹³ Eine vierte Herausforderung liegt bei einem „nachhaltigen Wirtschaftsaufschwung“ und der „Ausrichtung auf die Initiative Europa 2020“.¹⁴ Hier geht es vor allem darum, in den Erweiterungsländern, die sich in einer sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Lage befinden, die Voraussetzungen für mehr Wachstum zu verbessern. Die EU hält die Ziele und Maßnahmen ihrer Initiative „Europa 2020“ für eine geeignete Richtschnur. Schließlich sieht die EU in der „Ausweitung der Verkehrs- und Energieversorgungsnetze“¹⁵ eine wichtige, fünfte, Aufgabe der Erweiterungsländer untereinander, wobei die Türkei hier allein aufgrund ihrer geopolitischen Lage in einer Schlüsselstellung ist.

Kommission, Rat und Europäischer Rat bekräftigten erneut den Erweiterungskonsens von 2006 und stimmten die Grundmelodie an, dass es vor allem auf die Glaubwürdigkeit der Erweiterungspolitik ankomme.¹⁶ Zweifel verstummen nicht, dass die EU das Beitrittsversprechen am Ende nicht einlösen wolle und Aspiranten bloß hinhalte.¹⁷ Übersehen wird dabei, dass die so genannte Erweiterungsmüdigkeit in der EU viele Ursachen hat. So werden das ernsthafte Bemühen der Kandidaten, die Aufnahmebedingungen in der Praxis dauerhaft zu erfüllen und ihre Beitrittsmotive in Politik, Medien und öffentlicher Meinung der EU kritisch diskutiert.¹⁸ Insbesondere die Kommission will jedoch Skepsis und Passivität entgegenwirken. Mit der „konstruktiven Agenda“ für die Türkei will sie beispielsweise einen Impuls geben für eine glaubwürdige und lebendige Beitrittsperspektive.¹⁹

Die IPA-Mittel sollen stärker mit den politischen Prioritäten länderspezifisch verbunden werden. Für die neun Länder stehen 2011 und 2012 insgesamt 3,232 Mrd. Euro zur Verfügung. Der Löwenanteil fällt dabei auf die Türkei mit ca. 1,68 Mrd. Euro. Es folgen Serbien und Kroatien, auf die rund 409,5 Mio. Euro bzw. 318 Mio. Euro entfallen. Für die übrigen Länder des Westlichen Balkans einschließlich des Kosovo sind in den Jahren 2011 und 2012 Mittel in Höhe von etwa 834 Mio. Euro vorgesehen. Für Island sind für das Jahr 2013 8 Mio. Euro eingeplant. Darüber hinaus sieht der Finanzplan weiterhin Mittel für

12 Europäische Kommission, Erweiterungsstrategie 2011-2012, hier S. 9.

13 Rat der EU, 3132. Tagung, hier Punkt 7, S. 11.

14 Europäische Kommission, Erweiterungsstrategie 2011-2012, hier S. 10.

15 Europäische Kommission, Erweiterungsstrategie 2011-2012, hier S. 13.

16 Europäische Kommission, Erweiterungsstrategie 2011-2012, hier S. 2; Rat der EU, 3132. Tagung, hier S. 10; Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 9.12.2011; Stefan Füle: Address to the Committee on Foreign Affairs of the European Parliament, SPEECH/11/652, Brüssel, 12.10.2011.

17 Vgl. u.a. Michael Leigh: Don't Sideline EU Enlargement, *The Wall Street Journal*, 7.12.2011; Andrea Despot, Dusan Reljic, Günter Seufert: Zehn Jahre Einsamkeit, Zur Überbrückung der Pause im Erweiterungsprozess der Europäischen Union sollten dem Westbalkan und der Türkei praktische Integrationsschritte angeboten werden, SWP Aktuell 23, April 2012; Graham Avery/Corina Stratulat: Croatia: pathfinder for EU enlargement, *European Policy Centre Commentary*, 30.6.2011.

18 Vgl. Andrea Despot/Dusan Reljic: Kroatiens Drängen in die EU, SWP Aktuell 26, Mai 2011.

19 Europäische Kommission, Erweiterungsstrategie 2011-2012, hier Punkt 17, S. 30.

Mehrländerprogramme vor, im Jahr 2011 in Höhe von 160,8 Mio. Euro und für 2012 in Höhe von 164,2 Mio. Euro.²⁰

Der Beitrittsvertrag mit Kroatien

Mit dem Ende der Verhandlungen am 30. Juni 2011 und der Einigung auf den Wortlaut des Beitrittsvertrags am 3. Oktober 2011 ergriff die EU die nach Artikel 49 EUV notwendigen internen Schritte. Am 12. Oktober 2011 gab die Kommission in ihrer Stellungnahme an den Rat zum Beitrittsantrag ein positives Votum ab. Danach erfülle Kroatien die politischen Kriterien und werde auch die wirtschaftlichen und die den Besitzstand betreffenden Voraussetzungen zum Beitrittsdatum, also dem 1. Juli 2013, erfüllen. Insgesamt habe das Land einen „hohen Vorbereitungsstand für die Mitgliedschaft erreicht“²¹. Der Rat stimmte am 5. Dezember 2011 einstimmig der Aufnahme zu. Das Europäische Parlament votierte mit großer Mehrheit am 1. Dezember für die Aufnahme: 564 MEPs stimmten dafür, 38 dagegen und 32 enthielten sich. Der Vertrag wurde am 9.12.2011 in Brüssel von allen Vertragsparteien unterzeichnet, also den 27 Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten und Kroatien. Der Europäische Rat, der in diesem Verfahren keine formale Rolle spielt, würdigte die Unterzeichnung in seinen Schlussfolgerungen.²² Von diesem Zeitpunkt an, also während die Ratifizierung in allen 27 Mitgliedstaaten²³ und Kroatien läuft, erhält Kroatien einen Beobachterstatus in den Organen und Institutionen der EU, den diese selbst regeln.

Das Vertragswerk umfasst in der deutschen Sprachfassung insgesamt 272 Seiten. Der Beitrittsvertrag im engeren Sinne enthält nur 4 Artikel, die im Wesentlichen den Beitritt Kroatiens mit Übernahme aller Rechte und Pflichten aus den Europäischen Verträgen (Euratom, EUV, AEUV) und die Ratifizierungsmodalitäten betreffen. Umfangreich und äußerst detailliert ist hingegen die zugehörige Beitrittsakte, ergänzt um 9 Anhänge, ein Protokoll und die Schlussakte. In der Beitrittsakte sind die Bedingungen des Beitritts und die Anpassungen der europäischen Verträge festgehalten. Besonders interessant sind die Einbeziehung Kroatiens in die Institutionen und die Finanzbestimmungen sowie die Übergangsregelungen.

Kroatien wird mit einer Bevölkerung von rund 4,4 Millionen bei der Stimmengewichtung im Rat (7 Stimmen) und dem Kontingent im EP (12 Sitze) sowie in den beratenden Einrichtungen Wirtschafts- und Sozialausschuss (9 Sitze) und Ausschuss der Regionen (9 Sitze) auf eine Stufe mit Dänemark, Irland, Litauen, der Slowakei und Finnland gestellt.²⁴ Kroatisch wird die 24. Amtssprache der EU. Übergangsweise werden mehrere Fazilitäten für Kroatien bereitgestellt: Für Justiz und Verwaltungskapazitäten im Jahr 2013 in Höhe von 29 Mio. Euro; eine Schengen-Fazilität ab dem Tag des Beitritts bis Ende 2014

20 Europäische Kommission: Instrument für Heranführungshilfe (IPA). Geänderter Indikativer Mehrjahresfinanzrahmen 2011-2013, KOM(2011) 641, Brüssel, 12.10.2011.

21 Europäische Kommission: Stellungnahme zum Antrag Kroatiens, Punkt 11, S. 3.

22 Europäisches Parlament, Entschließung zum Antrag Kroatiens; Rat der EU, 3132. Tagung; Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 9.12.2011; Rat der EU: Beitrittsvertrag: Vertrag über den Beitritt der Republik Kroatien, Ratsdokument 14409/11, Brüssel, 7.11.2011, im Folgenden abgekürzt: BV.

23 In 12 der 27 Mitgliedstaaten ist der Beitrittsvertrag bereits ratifiziert. Vergleiche Website des Kroatischen Parlaments: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=5301> (Stand Juli 2012).

24 Artikel 19-26 BV. Die Zahl der Abgeordneten im EP erhöht sich für die Wahlperiode bis 2014 um diese 12 Sitze.

in Höhe von 120 Mio. Euro und eine Cashflow-Fazilität von Juli 2013 bis Dezember 2014 in Höhe von 103,6 Mio. Euro. Im Rahmen der Struktur- und Kohäsionspolitik erhält Kroatien für das Jahr 2013 anteilig 449,4 Mio. Euro (prozentual ansteigend bis 2016) sowie 8,7 Mio. Euro aus dem Europäischen Fischereifonds und 27,7 Mio. Euro aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds.²⁵

Übergangsregelungen, also zeitlich befristete Sonderregelungen bis zur vollen Übernahme des Besitzstands, sind für zehn Politikfelder getroffen worden.²⁶ Kritische Politikfelder mit langen Übergangsfristen betreffen wie bei den beiden vorangegangenen Erweiterungsrunden die Vier Freiheiten. Bei der Freizügigkeit wurde eine Übergangsfrist von 7 Jahren vereinbart. Für die Beibehaltung der Schutzklauseln, die übrigens reziprok ausfallen können, werden formale Voraussetzungen definiert, die nach Ablauf von 2 und 5 Jahren gelten. Mitgliedstaaten können allerdings die Freizügigkeit vom ersten Tag an einräumen. Die Dienstleistungsfreiheit wird zur Flankierung dieser Übergangsregelung branchenspezifisch eingeschränkt für Unternehmer, die Arbeitnehmer bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung einsetzen (z.B. bei den Sicherheitsdiensten oder der Hauskrankenpflege). Beim freien Kapitalverkehr gilt ebenfalls eine Übergangsfrist von 7 Jahren in Bezug auf den Erwerb von landwirtschaftlich genutzter Fläche durch EU- und EWR²⁷-Staatsbürger bzw. juristische Personen. Für den freien Warenverkehr wurden Übergangsfristen von bis zu 4 Jahren vereinbart. Eine große Zahl von Übergangsregelungen betrifft die Landwirtschaft und Fischerei. Sie beziehen sich u.a. auf betriebliche Voraussetzungen sowie die Lebensmittelsicherheit. Lange Übergangsfristen bis zum Jahr 2024 sind erneut auch für den Bereich Umwelt angesetzt worden. Sie betreffen u.a. die Luftqualität, EU-Standards bei der Abfallwirtschaft und die Chemikalienverordnung REACH. Im Bereich Verkehr/Transport wird nach dem 2+2-Muster vereinbart, dass kroatische Unternehmer in den ersten beiden Jahren nach dem Beitritt keine Transportdienstleistungen auf dem Binnenmarkt (Kabotage) erbringen dürfen. Die Regelung kann von den alten EU-27 um weitere zwei Jahre verlängert werden. Beim Steuerwesen sind Übergangsregelungen bis 2017 vorgesehen. Kroatien wird erst den vollen Schengen-Besitzstand anwenden und damit Teil des Schengen-Raums, wenn das reguläre Evaluationsverfahren abgeschlossen ist und ein nachfolgender einstimmiger Beschluss der EU unter modifizierter Einbeziehung der Nicht-Schengen Staaten Irland und Großbritannien vorliegt. Im Vergleich zu den Beitritten von 2004 und 2007 fällt auf, dass keine Übergangsregelungen für die Wettbewerbspolitik anfallen. Insgesamt jedoch liegen die Übergangsregelungen mit Kroatien nach Umfang, Art und Inhalt nahe bei denen aus der Erweiterungsrunde 2004. Die Kommission überwacht bis zum anvisierten Beitrittstermin am 1. Juli 2013, inwieweit Kroatien den Verpflichtungen nachkommt und ausstehende Aufgaben erfüllt. Sie berichtet an Rat und EP im Halbjahresrhythmus.²⁸ Ins Visier nimmt sie vor allem die Justizreform, die Effizienz der Justiz, die unparteiische Bearbeitung der Fälle von Kriegsverbrechen und die Korruptionsbekämpfung.²⁹ Darüber hinaus geht es um den „Schutz der Außengrenzen, die polizeiliche Zusammenarbeit, die Bekämpfung der

25 Artikel 30-35 BV.

26 Hier wie für den gesamten Absatz: Artikel 18 BV i.V.m. Anhang V BV.

27 Europäischer Wirtschaftsraum.

28 Der erste Bericht ist im April 2012 erschienen, der zweite ist für Herbst 2012 vorgesehen. Europäische Kommission: Monitoring report on Croatia's accession preparations, Brüssel, 24.4.2012.

29 Europäische Kommission: Monitoring report, hier S. 2.

organisierten Kriminalität³⁰ und wettbewerbsrechtliche Fragen, besonders bei der Restrukturierung von Schiffbau- und Stahlindustrie. Abgesehen von den üblichen Schutzklauseln für beide Seiten ist kein Überwachungsregime nach dem Kooperations- und Verifikationsmechanismus für Rumänien und Bulgarien im Bereich der Innen- und Justizpolitik für die Zeit nach der Aufnahme in die EU vorgesehen.³¹

Der Rat begrüßte die von Kroatien abgegebene Erklärung über die Förderung der Werte in Südosteuropa, in der es gutnachbarliches Verhalten verspricht.³² Bilaterale Schwierigkeiten sollen den Beitrittsprozess von Nachbarn nicht behindern. Von einem starken politischen Impuls in die Region und die Nachbarländer hinein kann man beim Beitritt Kroatiens allerdings nicht sprechen. Vertreter der EU-Organe und die Mitgliedstaaten würdigten in üblicher Weise die Besiegelung des Beitritts, auch weil die EU dadurch unterstreicht, dass sie handlungsfähig ist und es mit Erweiterung und Vertiefung weitergeht.³³ Es handele sich, so der Europäische Rat, um einen bedeutenden Moment für die europäische Integration.³⁴ Im Lichte der (Übergangs-)Regelungen im Beitrittsvertrag kann nicht von einem Differenzierungsschub gesprochen werden, aber der Kreis der Länder außerhalb der Eurozone wächst und gleichfalls die wirtschaftlich-soziale Heterogenität in der EU-28. Ebenso dürfte die wackelige Funktionsfähigkeit von Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Konsolidierung Risiken für den Zusammenhalt und die politische Identität der EU bergen. So kommt erneut ein Land mit erheblichen Problemen im Bereich des Justizwesens, der Bekämpfung von Organisierter Kriminalität und der Korruption in die EU.³⁵ Am Referendum über den Beitritt beteiligten sich in Kroatien nur 44% der Wahlberechtigten. Eine klare Mehrheit von 66% stimmte dafür.³⁶ Mit einer Dauer von 74 Monaten fielen die Beitrittsverhandlungen ausgesprochen lang aus. Sie wurden von Slowenien rund ein Jahr wegen bilateraler Grenzstreitigkeiten blockiert. Nur im Falle Portugals vergingen zwischen der Eröffnung und dem Abschluss der Gespräche noch ein paar Monate mehr. Aber all das wird noch deutlich von den Verhandlungen mit der Türkei überboten werden.

Die laufenden Beitrittsverhandlungen

Unter polnischer und dänischer Präsidentschaft hielt die EU Beitrittskonferenzen mit der Türkei, Island und Montenegro ab. Darüber hinaus trafen beide Seiten im Rahmen der jeweiligen bilateralen Assoziierungsinstitutionen auf verschiedenen Ebenen zusammen.

Türkei

Die Verhandlungen mit der Türkei kamen nicht voran. Auf den Beitrittskonferenzen am 19. April 2011 und 22. Juni 2012 wurden keine neuen Kapitel eröffnet oder geschlossen.

30 Artikel 36 BV.

31 Rat der EU, 3132. Tagung, Punkt 13, hier S.13.

32 Parlament der Republik Kroatien: Declaration on the Promotion of European Values in Southeast Europe, Zagreb, 21.10.2011.

33 U.a. Joint statement of European Commission President Barroso and European Council President Van Rompuy on the outcome of the EU accession referendum in Croatia, MEMO/12/29, Brüssel, 22.1.2012; Frankfurter Allgemeine Zeitung: Kroatien darf im Juli 2013 der Europäischen Union beitreten, 10.12.2011; Beat Ammann: Kroatien wird 28. Mitglied der EU, Neue Züricher Zeitung, 10.12.2011; Standing ovation for Croatia's 2013 EU accession, EurActiv, 2.12.2011.

34 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 9.12.2011, hier Punkt 11, S. 5.

35 Kritisch: Despot/Reljic: Kroatiens Drängen in die EU, SWP Aktuell 26, Mai 2011.

36 Agence Europe: EU welcomes Croatian „yes“ vote on EU accession, 24.1.2012.

Diese Stagnation will die EU durch eine so genannte „konstruktive Agenda“³⁷ überwinden, die jedoch nicht als Ersatz für die Verhandlungen gelten soll. Kommissar Füle kündigte den Start im Mai 2012 an. Das Ziel sei es, praktische Fortschritte in Bereichen zu machen, die in den Verhandlungen aus unterschiedlichen Gründen blockiert werden. Es geht zunächst um die Bereiche Visa, Mobilität und Migration, die fortschreitende Angleichung an die EU-Gesetzgebung, Energie, Handel und Zollunion. Verschiedene Arbeitsgruppen sollen jeweils die Heranführung an ein Verhandlungskapitel begleiten. Die erste Gruppe „Justiz und Grundrechte“ hat am 17. Mai 2012 die Arbeit aufgenommen.³⁸

Im Fortschrittsbericht und den Schlussfolgerungen des Rats finden das Festhalten der Türkei am Verhandlungsprozess und an der Agenda für politische Reformen Anerkennung. Monita beziehen sich auf die Achtung der Grundrechte, insbesondere die Meinungs- und Medienfreiheit. Hier bedürfe es erheblicher Anstrengungen.³⁹ Die Kommission bescheinigt dem Land aber weiterhin, die politischen Kriterien in ausreichendem Maße zu erfüllen. Gelobt wird die robuste Wirtschaftsentwicklung, allerdings sei das Handels- und Leistungsbilanzdefizit enorm. Bei der Übernahme des EU-Rechts sind vielfach Fortschritte zu verzeichnen. Die EU betont ihr großes Interesse an einem Dialog über Visa-Mobilität und Migration sowie an der Implementierung des im Juni 2012 paraphierten Rückübernahmeabkommens.⁴⁰

Das EP folgt den Einschätzungen weitgehend und unterstützt insbesondere den so genannten neuen Ansatz zur frühzeitigen Behandlung der Kapitel Grundrechte und Justiz in den Verhandlungen. Es erwartet, dass von der „neuen Agenda“ ein Impuls für die Verhandlungen ausgeht. Die Abgeordneten fordern zudem eine stärkere Kooperation zwischen EU und Türkei in der Außen- und Nachbarschaftspolitik sowie bei Energiefragen.⁴¹

Die Spannungen zwischen der Türkei und Zypern haben zugenommen und verschärft sich im Lichte der in der zweiten Hälfte 2012 anstehenden Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft durch Nikosia. Ankara kündigte einen Boykott an, was die EU-Organe mit Bedauern registrierten, nachdem mehrere Aufrufe zu einem Umdenken fehlgeschlagen sind.⁴² Der Europäische Rat fordert, „dass die Rolle des Vorsitzes des Rates, die ein im Vertrag verankertes grundlegendes institutionelles Merkmal der EU ist, uneingeschränkt geachtet wird“⁴³.

Von einer Umsetzung des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen ist in Ankara keine Rede und die EU fordert dies nun seit Eröffnung der Verhandlungen 2008 erfolglos

37 Rat der EU: 3132. Tagung, hier Punkt 27, S. 16.

38 Stefan Füle: EU-Turkey relations, SPEECH/12/360, Brüssel, 15.5.2012; Agence Europe: Turkey: Positive agenda launched and opening of chapters discussed, 17.5.2012.

39 Europäische Kommission: Fortschrittsbericht 2011 über die Türkei, SEC(2011)1201, Brüssel, 12.10.2011.

40 Rat der EU: Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt. Gemeinsame Leitlinien, Ratsdokument 10693/12, Brüssel 22.6.2012; ders.: Beschluss über die Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei, Ratsdokument 10676/12, Brüssel, 22.6.2012 sowie Europäische Kommission: Fortschrittsbericht 2011 über die Türkei, hier S. 96.

41 Europäisches Parlament: Entschließung zum Fortschrittsbericht der Türkei, P7_TA(2012)0116, Brüssel, 29.3.2012.

42 U.a. Premierminister Erdogan bei seinem Besuch im Juli 2011 im Norden Zyperns sowie der stellvertretende Premierminister Atalay im September: vgl. Agence Europe: Turkey criticised for Cyprus freeze threat, 23.7.2011; dies.: EU calls on Turkey to end its threats, 20.9.2011; dies.: Parliament condemns Turkish threats to Cyprus, 29.9.2011; Rat der EU, 3132. Tagung, hier Punkt 22, S. 15.

43 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 9.12.2011, hier Punkt 14, S. 6.

ein. Hebel hat sie offenbar keine. Die Türkei begründet ihre verstockte Haltung weiterhin damit, dass die EU ihrerseits den versprochenen Direkthandel mit Nordzypern, dem türkisch besetzten Teil der Insel, nicht durchführt.⁴⁴

Island

Mit Island führte die EU nach der ersten Beitrittskonferenz am 27. Juni 2011 vier weitere.⁴⁵ Die Verhandlungen schreiten zügig voran, wenn es auch nicht gelang, wie von Island angestrebt, sämtliche Kapitel unter dänischer Präsidentschaft zu öffnen. Bis Mitte 2012 waren 10 Kapitel geschlossen, nämlich: Wissenschaft und Forschung, Bildung und Kultur, Arbeitnehmerfreizügigkeit, Rechte am geistigen Eigentum, Gesellschaftsrecht, Unternehmens- und Industriepolitik, Transeuropäische Netze, Justiz und Grundrechte, Verbraucherschutz und Gesundheitsschutz sowie Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Weitere acht sind eröffnet: Öffentliche Auftragsvergabe, Informationsgesellschaft und Medien, Finanz- und Haushaltsbestimmungen, Wettbewerbspolitik, Energie, Verkehr, Beschäftigung und Soziales sowie Finanzkontrolle.⁴⁶

Island ist ein vergleichsweise mustergültig vorbereiteter und geeigneter Kandidat, der die politischen Kriterien erfüllt, als funktionierende Marktwirtschaft eingestuft wird und als Mitglied des EWR und des Schengen-Raums bereits einen sehr hohen Stand der Rechtsangleichung an die EU aufweist. Positiv zu vermerken ist, dass der Streit um die Icesave Bank mit Irland und Großbritannien beigelegt werden konnte und die Verhandlungen nicht weiter belasten sollte.⁴⁷ Die Kommission erwartet laut Fortschrittsbericht nicht nur im Bereich der Fischerei schwierige Verhandlungen, sondern auch in den Fragen des freien Kapitalverkehrs, der Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt einschließlich des Walfangs, Steuern und Zollunion (die nicht vom EWR abgedeckt wird), Regionalpolitik und Lebensmittelsicherheit.⁴⁸ Der Rat unterstreicht u.a. die Fortschritte bei der Stabilisierung der Wirtschaft nach der Banken- und Wirtschaftskrise 2008/2009.⁴⁹

Das EP spricht in seiner Entschließung und Debatte über die Fortschritte Islands die Uneinigkeit innerhalb der isländischen Regierung über die EU-Mitgliedschaft an. Das Thema bleibt unter den politischen Kräften und in der Inselbevölkerung äußerst kontrovers.⁵⁰

44 Rat der EU, 3132. Tagung, hier Punkte 14-27; Günter Seufert: Die türkische Zypernpolitik im Kontext der EU-Ratspräsidentschaft Nikosias, SWP Aktuell 38, Juli 2012.

45 Diese fanden statt am 19.10.2011 (Stellvertreter-), 12.12.2011 (Minister-), 30.3.2012 (Stellvertreter-) und 22.6.2012 (Ministerebene).

46 Aufzählung in chronologischer Reihenfolge nach Eröffnung bzw. Schließung.

47 Europäisches Parlament: Entschließung zum Fortschrittsbericht Islands, P7_TA(2012)0084, Straßburg, 14.3.2012, hier S. 5.

48 Europäische Kommission: Fortschrittsbericht 2011 über Island, SEC(2011) 1202, Brüssel, 12.10.2011.

49 Rat der EU, 3132. Tagung, hier Punkt 30, S. 17.

50 Europäisches Parlament: Entschließung zum Fortschrittsbericht Islands; dass.: Bericht von Cristian Dan Preda über den Besuch einer Delegation des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten in Island (8./9. September 2011), Tagesordnung AFET(2011)0922, Brüssel, 22.9.2012; in der Presse wird dies vielfach v.a. im Zusammenhang mit den Präsidentschaftswahlen diskutiert, siehe u.a. <http://eunews.blogspot.de/>; Süddeutsche Zeitung: Grimsson wiedergewählt, 2.7.2012; Wiener Zeitung: Mehrheit in Island gegen EU-Beitritt, 18.7.2012.

Montenegro

Im Lichte der Fortschritte, die Montenegro auch bei der Umsetzung der von der EU vorgegeben sieben Prioritäten vorweisen kann, empfahl die Kommission im Oktober 2011, die Beitrittsverhandlungen mit dem nur rund 625.000 Einwohner zählenden Land zu eröffnen.⁵¹ Das EP begrüßte am 29.3.2012 bedeutsame Fortschritte in Montenegro und legte ebenfalls die Eröffnung der Verhandlungen nahe.⁵²

Der Rat gab die Frage im Dezember 2011 zur weiteren Befassung an den Europäischen Rat weiter. Dieser verlangte im Sinne des Rats noch einmal eine Überprüfung der Fortschritte bei der Implementierung der Reformen vor allem Bereich der Grundrechte, des Justizwesens und der Bekämpfung Organisierter Kriminalität und Korruption. Somit sieht der am 27. Juni 2012 vorgelegte Verhandlungsrahmen den so genannten neuen Ansatz zur Überwachung und Unterstützung des Kandidaten vor.⁵³ Experten warnen zwar davor, dass die dort vorgesehen Instrumente nicht ausreichen werden, um nachhaltige und nicht nur Scheinveränderungen zu erzielen.⁵⁴ Die Kommission kam in ihrem Bericht vom Mai 2012 aber zu dem Ergebnis, dass Montenegro in den vom Europäischen Rat angemahnten Bereichen kontinuierliche Fortschritte aufweist.⁵⁵ Sie hielt deshalb an der Einschätzung fest, dass der Grad der Vorbereitung in Montenegro die Eröffnung von Verhandlungen rechtfertigt. Am 26. Juni 2012 beschloss der Rat die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit Montenegro, der Europäische Rat indossierte den Beschluss auf seiner Tagung am 28./29.6.2012. Die Verhandlungen wurden am 29. Juni eröffnet.⁵⁶ Der Rat forderte Europol auf, einen Lagebericht zur Organisierten Kriminalität in Montenegro vorzulegen. Darauf hatten vor allem die Niederlande, Frankreich und Schweden gedrängt.⁵⁷ Die Schlussfolgerungen des Rats zu Montenegro unterstreichen die Bedeutung der Kapitel „Justiz und Grundrechte“ sowie „Recht, Freiheit und Sicherheit“ und zeigen zugleich, dass in Montenegro diesbezüglich gravierende Defizite herrschen, die nun im Laufe der Verhandlungen beseitigt werden müssen.⁵⁸ Die Kommission wird hier in ihrer Zwitterrolle als Hüterin der Verträge und des Unionsinteresses einerseits und als Kontrolleur und Mentor des Kandidaten andererseits agieren.

-
- 51 Europäische Kommission: Fortschrittsbericht 2011 über Montenegro, SEC(2011) 1204, Brüssel, 12.10.2011. Die zentralen Prioritäten betreffen folgende Bereiche: Gesetzesrahmen für Wahlen und die Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion des Parlaments, Reform der öffentlichen Verwaltung, Justizreform, Korruptionsbekämpfung, Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, Medienfreiheit und Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, Anwendung der Antidiskriminierungspolitik und Situation der Vertriebenen. Für den vollständigen Text siehe, dies.: Stellungnahme zum Antrag Montenegros auf Beitritt zur Europäischen Union, SEK(2010) 1334, Brüssel, 9.11.2010.
 - 52 Europäisches Parlament: Entschließung zum Fortschrittsbericht Montenegros; Rat der EU, 3132. Tagung, hier Punkte 40-42, S. 19.
 - 53 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 9.12.2011, hier Punkt 12, S. 5; Rat der EU: 3180. Tagung (Allgemeine Angelegenheiten), Ratsdokument 11690/12, Luxemburg, 26.6.2012, hier S. 7.
 - 54 Vgl. Solveig Richter: Montenegro: Klein, aber gar nicht fein?, SWP Aktuell 36, Juni 2012.
 - 55 Europäische Kommission: Bericht über die Fortschritte Montenegros bei der Durchführung der Reformen, Brüssel, 22.5.2012, hier S. 13-14.
 - 56 Rat der EU: 3180. Tagung; Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 28./29.6.2012.
 - 57 Agence Europe: EU27 support opening of accession negotiations, 27.6.2012; Toby Vogel: Swedish threat to Montenegro's membership talks, European Voice, 21.6.2012.
 - 58 Rat der EU: 3180. Tagung, hier S. 7.

Weitere Anwärter

Drei der fünf übrigen Länder des Westbalkans haben Beitrittsanträge gestellt: Mazedonien (2004), Serbien (2009) und Albanien (2009). Sie befinden sich auf unterschiedlichen Stufen, die sie bis zum Eintritt in Verhandlungen erklimmen müssen. Mazedonien erhielt schon 2005 den Kandidatenstatus zugesprochen. 2009 empfahl die Kommission die Eröffnung von Verhandlungen und auch 2011 bescheinigte sie dem Land, trotz minimaler Fortschritte die Einstiegsriterien weiterhin zu erfüllen. Jedoch blockiert Griechenland wegen des Namensstreits weiter den Start der Verhandlungen. Das EP forderte vom Rat, einen Termin für die Eröffnung der Verhandlungen festzusetzen.⁵⁹ Als Notbehelf begann die Kommission am 15. März 2012, einen Beitritts-Dialog auf höchster Ebene; das zweite Treffen fand am 7. Mai 2012 in Skopje statt.⁶⁰ Unter anderem nahm Mazedonien im März 2012 als Beobachter am Screening für die Kapitel 23 und 24 teil und wird so inoffiziell in die Verhandlungsprozesse eingespielt. Darüber hinaus wurde ein Fahrplan mit Reformmaßnahmen in den fünf prioritären Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Reform der öffentlichen Verwaltung, Pressefreiheit, Wahlreform und funktionierende Marktwirtschaft verabschiedet.⁶¹

Die Kommission nahm im Oktober 2011 zum Antrag Serbiens auf Mitgliedschaft in der EU Stellung.⁶² Sie empfahl, dem Land den Kandidatenstatus zu gewähren. Rat und Europäischer Rat folgten dem nicht sogleich. Zwar anerkannten sie die Fortschritte Serbiens, insbesondere bei der Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof, jedoch verschoben sie die Entscheidung auf Februar/März 2012. Dahinter steckte insbesondere das Verlangen von Deutschland, den Niederlanden, Österreich und dem Vereinigten Königreich, weiter Druck auf Serbien auszuüben, die Arbeit von KFOR und Eulex im Kosovo zu unterstützen. Insbesondere Deutschland beharrte auf einer Prüfung der Vereinbarung zwischen Priština und Belgrad zum integrierten Grenzmanagement und verlangte den Abbau von Parallelstrukturen in Nordkosovo.⁶³ Darüber hinaus drohte Rumänien zunächst, aufgrund der eigenen Minderheiten in Serbien ein Veto einzulegen.⁶⁴ Am 28. Februar sprach sich der Rat dafür aus, Serbien den Kandidatenstatus zu gewähren, der Europäische Rat folgte dem am 1. März 2012.⁶⁵ Das EP forderte wenige Wochen vor den Präsidentschaftswahlen vom Mai 2012 in Serbien, mit Belgrad schnellstmöglich Verhandlungen aufzunehmen. Die Abgeordneten kritisierten zugleich die zugespitzte Lage in

59 Europäisches Parlament: Entschließung zum Fortschrittsbericht 2011 über die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, P7_TA(2012)0083, Straßburg, 14.3.2012.

60 Europäische Kommission: Start of the High Level Accession Dialogue with the government of the former Yugoslav Republic of Macedonia, MEMO/12/187, Skopje, 15.3.2012; Agence Europe: High-level discussions and reforms continue, 8.5.2012.

61 Vgl. Agence Europe: High-level accession dialogue opens, 17.3.2012.

62 Europäische Kommission: Stellungnahme zum Antrag Serbiens, Brüssel, 12.10.2011.

63 Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zum Europäischen Rat, Berlin, 2.12.2011; Agence Europe: Candidate status still not sure despite agreement with Kosovo, 6.12.2011. Außerdem Michael Leigh: Don't sideline EU enlargement, Wall Street Journal 7.12.2011; Despot/Reljic/Seufert: Zehn Jahre Einsamkeit, SWP Aktuell 23, April 2012.

64 Agence Europe: Council recommends granting Serbia candidate status, 29.2.2012. Es handelt sich um die Vlachen, von denen sich die meisten selbst nicht als Rumänen, sondern als eine autochthone Gruppe definieren. Bukarest ist mit der Stellung der rumänischen Minderheit in Serbien, die es auch gibt, zufrieden. Im Grunde will Bukarest die Vlachen als Rumänen vereinnahmen, wogegen sich die Mehrheit der Vlachen in Serbien (insgesamt etwa 65.000 Personen) ausspricht.

65 Rat der EU: 3150. Tagung (Allgemeine Angelegenheiten), Ratsdokument 6854/12, Brüssel, 28.2.2012, hier S. 7; Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 1./2.3.2012.

Nordkosovo, so zwischen NATO-Soldaten und serbischen Bürgern des Kosovo in der zweiten Jahreshälfte 2011 und ebenso, dass Belgrad eine Übereinkunft über das integrierte Management der gemeinsamen Grenze verzögere.⁶⁶

Albanien hatte 2010/11 kaum Fortschritte zu verzeichnen.⁶⁷ Das bezieht sich vor allem auf die 12 Schlüsselprioritäten, die die Kommission in ihrer Stellungnahme zum Beitrittsantrag 2010 aufgelistet hatte.⁶⁸ Auch angesichts der innenpolitischen Blockaden zwischen Regierung und Opposition rund um die Kommunalwahlen im Mai 2011 sowie die Präsidentschaftswahl am 11. Juni 2012 ist das Land weit entfernt davon, die politischen Kriterien auch nur ausreichend zu erfüllen. Der Rat betonte in dieser Phase von Stillstand und Rückschlägen, dass er weiterhin der europäischen Perspektive Albanien verpflichtet sei.⁶⁹

Bosnien-Herzegowina und Kosovo haben aus unterschiedlichen Gründen noch keine Anträge auf Mitgliedschaft gestellt; bis zum Kandidatenstatus ist es noch ein weiter Weg. In Bosnien-Herzegowina, das zwischen Oktober 2010 und Dezember 2011 ohne Regierung auf gesamtstaatlicher Ebene war, herrschte politisch-institutioneller Stillstand.⁷⁰ Eine Verfassungsreform, die insbesondere gleiche Zugangsrechte zu Institutionen für alle Bürger unabhängig von ihrer Ethnie Rechnung trägt, sei unabdingbar.⁷¹ Insgesamt mache das Land nur begrenzt Fortschritte, die politischen und wirtschaftlichen Kriterien zu erfüllen. Die EU greift auch hier zu einem neuen Ansatz, den so genannten Beitrittsdialogen auf hoher Ebene. Er soll u.a. helfen, einen Mechanismus und institutionelle Voraussetzungen für eine effektive Koordinierung in EU-Fragen zu schaffen. Die Kommission will bis Ende 2012 eine Durchführbarkeitsstudie erstellen, die sich vor allem auf das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen bezieht.⁷² Aus Sicht der Kommission machte Kosovo Fortschritte bei der innerstaatlichen Koordinierung der EU-Agenda und beispielsweise der Justizreform, jedoch keine bei der Erfüllung der wirtschaftlichen Kriterien. Auch habe es bei den Wahlen im Januar 2011 gravierende Verstöße und Betrügereien gegeben.⁷³ Das EP forderte Griechenland, Rumänien, die Slowakei, Spanien und Zypern auf, Kosovo anzuerkennen. Eine Teilungsoption lehnt das EP ab.⁷⁴

66 Europäisches Parlament: Entschließung zum europäischen Integrationsprozess von Serbien, P7_TA(2012)0114, Brüssel, 29.3.2012.

67 Europäische Kommission: Fortschrittsbericht 2011 über Albanien, SEC(2011) 1205, Brüssel, 12.10.2011.

68 Diese 12 Prioritäten beinhalten die Gewährleistung des ordnungsgemäßen Funktionierens des Parlaments, die Verabschiedung anhängiger Gesetze, Ernennung des Ombudsmanns, Änderung des Wahlrechts, Sicherstellung der Durchführung von Wahlen, Reform der öffentlichen Verwaltung, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Umsetzung der Korruptionsbekämpfungsstrategie, Bekämpfung von Organisierter Kriminalität, Überarbeitung der Eigentumsrechte, besserer Schutz der Menschenrechte und Verbesserung der Situation von Gefangenen. Die konkreten Formulierungen finden sich in: Europäische Kommission: Stellungnahme der Kommission zum Antrag Albanien auf Beitritt, SEK(2010) 1335, Brüssel, 9.11.2010.

69 Rat der EU: 3132. Tagung, hier Punkte 43-45, S.19-20; Agence Europe: Albania, 14.6.2012.

70 Europäisches Parlament: Entschließung zum Fortschrittsbericht 2011 über Bosnien und Herzegowina, P7_TA(2012)0085, Straßburg, 14.3.2012.

71 Dies geht laut Fortschrittsbericht (S.4) auf die Umsetzung der EMRK sowie eine beim EGMR anhängige Klage zurück (Fall: Sejdi-Finci, regarding ethnic discrimination for representation in the institutions of the country for persons not belonging to one of the three Constituent Peoples).

72 Europäische Kommission: Fortschrittsbericht 2011 über Bosnien und Herzegowina, SEC(2011) 1206, Brüssel, 12.10.2011; dies.: Launching the High Level Dialogue on the Accession Process of Bosnia and Herzegovina, MEMO/12/489, Brüssel, 26.6.2012.

73 Europäische Kommission: Fortschrittsbericht 2011 über Kosovo*, SEC(2011) 1207, Brüssel, 12.10.2011.

74 Europäisches Parlament: Entschließung zum Prozess der europäischen Integration des Kosovo, P7_TA(2012)0115, Brüssel, 29.3.2012.

Ausblick

Die EU setzt ihre Erweiterungspolitik auch nach der Aufnahme von Kroatien im langsamen Tempo fort. Island ist wie alle EFTA/EWR-Länder ein leichter Fall mit Luxusproblemen im Vergleich zu den anderen Kandidaten mit geringerer Beitrittsreife, die nur zu sehr hohen Kosten in die Union zu integrieren sein werden. Das hat wenig mit „Defätismus“⁷⁵ zu tun, wie der sozialdemokratische Europaabgeordnete Swoboda meinte, sondern mit Realismus. Dies spiegelt sich auch in der öffentlichen Meinung wider, die allerdings seit jeher erweiterungsskeptischer als die der Eliten war: In der EU-27 waren im November 2012 laut Eurobarometer 36% der Bevölkerung für eine Erweiterung, 53% dagegen, womit sich ein deutlicher Negativtrend gegenüber der Umfrage des Vorjahres abzeichnet (-6/+6%).⁷⁶ Mit 20% für eine weitere Erweiterung der EU ist die Zustimmung in Deutschland, mit Ausnahme von Österreich (21% Zustimmung), am geringsten. In Deutschland sprechen sich 74% gegen eine Erweiterung aus. In Frankreich sank die Zustimmung um 7% auf 25% und die Zahl der Erweiterungsgegner stieg auf 70% an. Allerdings ist in allen Ländern ein leichter Abwärtstrend in der Zustimmung zu beobachten, lediglich Estland (+3 auf jetzt 47%) und Polen mit 62% widersetzen sich dem Trend.

Weiterführende Literatur

Barbara Lippert: Grenzwertig: die Fortsetzung der EU-Erweiterung als Stabilitätsexport, in: *integration* 35/2, 2012, S. 123-128.

75 Hannes Swoboda: Redebeitrag in der Plenardebatte des Europäischen Parlaments am 30.11.2011 anlässlich des Beitrittsvertrages mit Kroatien, PV 30/11/2011 – 15, Brüssel.

76 Hier wie für den gesamten Absatz: Europäische Kommission, Standard Eurobarometer 77 Frühjahr 2012, Annex, hier S. 71, Brüssel, Juli 2012.

Island

Burkard Steppacher

Seit Juli 2010 verhandeln Vertreter Islands mit der EU offiziell über einen Beitritt der nordatlantischen Insel zur Europäischen Union. Anlass und Hintergrund dieser Kehrtwende in der isländischen Politik – nach jahrzehntelangem deutlichen Abstandhalten Islands gegenüber der EU – war der Kollaps der Banken, der Wirtschaft und der Währung Islands im Jahr 2008, so dass ein EU-Beitritt damals vielen Isländern als rettender Ausweg aus dem Elend und geradezu paradiesische Verheißung schien.¹

Angesichts des Überschwappens der Banken- und Verschuldenskrisen auf die EU ist die Skepsis vieler Isländer gegenüber einer EU-Mitgliedschaft allerdings mittlerweile wieder angewachsen.² Derzeit scheint es keinesfalls sicher, ob im erforderlichen abschließenden Referendum über das Beitrittsabkommen eine Mehrheit zustimmen würde.

Auch innerhalb der rot-grünen Koalitionsregierung sind die Meinungen über Grad und Geschwindigkeit der Annäherung an die EU geteilt: Während die sozialdemokratische Allianz von Ministerpräsidentin Jóhanna Sigurðardóttir einen EU-Beitritt unterstützt, lehnt die Links-Grüne Bewegung eine EU-Mitgliedschaft mehrheitlich ab.³ Im Frühjahr 2013 finden zudem die nächsten regulären Parlamentswahlen statt. Die Regierung will dabei ihre – 2009 nach jahrzehntelanger bürgerlicher bzw. nationalkonservativer Vorherrschaft errungene – knappe Mehrheit im Althing verteidigen und möchte daher nachvollziehbarerweise bis dahin nur solide und vertretbare Verhandlungsergebnisse präsentieren. Die kritischen Themen der Beitrittsverhandlungen sind dementsprechend noch nicht eröffnet, geschweige denn abschließend ausgehandelt worden.

Am 12. Oktober 2011 legte die Europäische Kommission in einer Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat zusammen mit ihrer Erweiterungsstrategie 2011-2012⁴ ihren (zweiten) Fortschrittsbericht 2011 zu den Beitrittsverhandlungen mit Island vor.⁵ Die Kommission kommt darin zum Ergebnis, dass der Beitrittsprozess gut vorangekommen sei. Ursache dafür ist nach Einschätzung der Kommission die langjährige demokratische Tradition Islands mit gefestigten Strukturen, die Mitgliedschaft im EWR und im Schengen-Raum sowie das Vorhandensein einer hochqualifizierten Verwaltung.

Nach dem obligatorischen vorbereitenden Screening konnten im Frühsommer 2011 die ersten konkreten Verhandlungen zwischen der EU und Island eröffnet werden.⁶ Bis Ende

1 Zu den Hintergründen der isländischen Haltung gegenüber „Europa“ und speziell der EU vgl. Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, S. 479-480.

2 Vgl. Handelsblatt, 18.7.2012, <http://www.handelsblatt.com/politik/international/geplanter-eu-beitritt-isländer-wollen-nicht-in-brennendes-hotel-einziehen/6891140.html>.

3 Ende 2011 wurde der links-grüne Minister für Fischerei und Landwirtschaft, Jón Bjarnason, durch Ministerpräsidentin Jóhanna Sigurðardóttir entlassen. Vgl. Björn Bjarnason, Island – ein widerspenstiger EU-Beitrittskandidat, in: KAS-Auslandsinformationen, Nr. 5/2012, S. 35-58, http://www.kas.de/wf/doc/kas_31043-544-1-30.pdf.

4 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2011-2012, KOM(2011) 666 endg.

5 Europäische Kommission, Fortschrittsbericht Island 2011, SEC(2011)1202.

6 <http://europe.mfa.is/sidemenu/latest-news/nr/6357>.

2011 wurden elf Verhandlungskapitel eröffnet, von denen inzwischen acht bereits wieder provisorisch geschlossen werden konnten, weil Island hier den EU-Standard schon weitgehend in das nationale Recht übernommen hat.⁷ Die anfängliche Erwartung, dass noch 2011 die vermutlich schwierigen Kapitel Fischerei und Landwirtschaft eröffnet werden könnten, hat sich allerdings nicht erfüllt.

Bis Sommer 2012 konnten sieben weitere Kapitel (u.a. Verkehrspolitik, Sozialpolitik und Beschäftigung sowie Finanzkontrolle) eröffnet werden, so dass mit 18 Kapiteln nun mehr als die Hälfte der Dossiers auf dem Verhandlungstisch liegen, von denen zehn bereits inhaltlich geklärt sind. Allerdings befinden sich unter den anderen 15, noch nicht eröffneten Kapiteln schwierige Politikfelder wie Fischereipolitik, Agrarpolitik, Wirtschafts- und Währungspolitik sowie Regional- und Strukturpolitik.

Der Finanzkollaps 2008 und die damit verbundenen Konsequenzen hat Island in eine Identitätskrise geführt. Dass nicht mehr wie früher weiter gemacht werden kann ist allen klar, wie stark die Veränderungen allerdings gehen sollen, ist bei den Isländern umstritten. Der Prozess gegen den ehemaligen Regierungschef Geir Haarde, der als bislang einziger Politiker wegen einer möglichen Verletzung der Amtspflichten vor ein verfassungsmäßiges Sondergericht gestellt wurde, ist im April 2012 jedoch weitgehend im Sand verlaufen.⁸ Andere zentrale Akteure der Boom- und Krisenjahre wurden noch nicht einmal angeklagt.

Wie sensibel die innenpolitische Lage ist, zeigt der Präsidentschaftswahlkampf im Frühjahr 2012, der indirekt auch eine europapolitische Dimension hatte: Der bereits seit 16 Jahren amtierende Präsident Ólafur Ragnar Grímsson liess sich, trotz zwischenzeitlich bekundeter Amtsmüdigkeit, zu einer erneuten, fünften Kandidatur überreden und gewann am 30. Juni 2012 die Wahl auf Anhieb mit 52,8 Prozent, bei allerdings schwacher Beteiligung von nur 69,3 Prozent der wahlberechtigten Stimmbürger. Anders als die sozialdemokratische Regierungschefin Sigurðardóttir ist der politisch weiter links stehende Grímsson zu einer isländischen EU-Mitgliedschaft eher skeptisch positioniert und spricht sich für stärkere Volksrechte gegenüber dem Parlament aus.

In diesem Kontext ist auch die Diskussion um eine neue Verfassung zu sehen. Ein vom Parlament eingesetzter 25-köpfiger Verfassungsrat⁹ arbeitete unter Beteiligung der Öffentlichkeit bis Juli 2011 einen fertigen Entwurf aus, über den nach der parlamentarischen Behandlung eventuell noch im Jahr 2012 ein Referendum abgehalten werden soll.¹⁰

Weiterführende Literatur

Bjarnason, Björn: Island – ein widerspenstiger EU-Beitrittskandidat, in: KAS-Auslandsinformationen, Nr. 5/2012, S. 35-58, http://www.kas.de/wf/doc/kas_31043-544-1-30.pdf

Europäische Kommission, GD Erweiterung: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/iceland/index_en.htm.

Europäische Union, Europäischer Auswärtiger Dienst: http://eeas.europa.eu/iceland/index_en.htm.

Island, Außenministerium, Website zum EU-Beitritt: <http://europe.mfa.is/sidemenu/key-documents>.

Lippert, Barbara: EU-Erweiterung. Vorschläge für die außenpolitische Flankierung einer Beitrittspause, SWP-Studien 2011 / S 07, März 2011.

7 Rat der EU, Pressemitteilung 17463/11 vom 12.12.2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/126778.pdf

8 Vgl. Haarde kommt glimpflich davon, NZZ, 24.4.2011 <http://www.nzz.ch/aktuell/international/haarde-kommt-glimpflich-davon-1.16601695>.

9 Vgl. die Website des Verfassungsrates: <http://stjornlagarad.is/english/>.

10 Vgl. Island gibt sich eine neue Verfassung, in: SZ, 16.5.2012, <http://www.sueddeutsche.de/politik/basisdemokratie-island-gibt-sich-eine-neue-verfassung-1.1352840>.

Kroatien

Sinisa Kusic

Kroatien durchlebte in den vergangenen 12 Monaten eine ereignisreiche Periode. Nach dem erfolgreichen Abschluss der EU-Beitrittsverhandlungen im Sommer 2011, fokuzierte sich die Regierung in den folgenden Monaten auf die Unterzeichnung des EU-Beitrittsvertrags sowie auf die Parlamentswahlen, die beide für Ende 2011 angesetzt waren. Größere Reformprojekte wurden in dieser Zeit auf Eis gelegt. Auf die bewegenden Momente, die Premierministerin Kosor noch bei der feierlichen Unterzeichnung des Beitrittsvertrags in Brüssel erleben durfte, folgte ein Absturz ins politische Abseits, denn nach den verlorenen Parlamentswahlen verlor Kosor auf dem HDZ-Parteitag einige Monate später auch den Parteivorsitz. Von historischer Bedeutung für das Land war das im Januar 2012 abgehaltene Referendum über den EU-Beitritt, bei dem sich eine knappe Mehrheit für die EU aussprach. Die Euphorie über die EU-Mitgliedschaft ist unter den Kroaten längst verfliegen, was zählt ist inzwischen einzig und allein die wirtschaftliche Lage. Verfliegen ist auch die Aufbruchstimmung, die noch unmittelbar nach den Parlamentswahlen herrschte, als die neue Mitte-Links-Koalition unter Milanovic (SDP) das Ruder übernahm. Vieles wollte man besser machen, nur wenig davon wurde bislang auch umgesetzt, so dass der Start der neuen Regierung alles andere als geglückt bezeichnet werden kann.

Regierungswechsel

Bei den Parlamentswahlen am 4. Dezember 2011 musste Premierminister Kosor und die Regierende HDZ eine vernichtende Niederlage einstecken. Diese Niederlage kam nicht völlig unerwartet, allerdings übertraf das Ausmaß bei weitem die meisten Prognosen. Als mögliche Ursachen sind – abgesehen davon, dass der Lebensstandard bei steigender Arbeitslosigkeit gesunken ist – die vielen Korruptionsaffären zu nennen, in die eine Reihe von Regierungs- und Parteimitglieder verstrickt waren. Mitentscheidend war auch die unmittelbar vor den Wahlen bekanntgewordene Parteispendenaffäre, denn nur wenige Wochen vor den Wahlen erhob der Staatsanwalt Anklage gegen die HDZ als juristische Person und sperrte die Parteikonten. Auch die übrigen Koalitionspartner der HDZ sind deutlich geschwächt aus den Parlamentswahlen hervorgetreten. Insgesamt wurde das rechte Parteienspektrum dezimiert, so dass der Sieg der SDP unter Zoran Milanovic größer ausfiel als von Experten vorhergesagt. Die neue Koalition, die so genannte Kukuriku-Koalition, verfügt seitdem über 80 der insgesamt 151 Sitze im Sabor und setzt sich zusammen aus der Sozialdemokratischen Partei (SDP), der Kroatischen Volkspartei (HNS), der Istrischen Demokratischen Versammlung (IDS) sowie der Kroatischen Rentnerpartei. Der Wahlgewinner Milanovic übernahm das Ruder in einer überaus angespannten Lage, die Wirtschaft ist angeschlagen, die Staatskassen sind leer und das Land hoch verschuldet. Wie die ersten Monate seit Regierungsübernahme gezeigt haben, waren aber weniger die Opposition – die geschwächt aus den Wahlen hervorging – als vielmehr die Akteure aus den eigenen Reihen die eigentliche Herausforderung für die Kukuriku-Koalition. Zumal man bei der Auswahl der verantwortlichen Köpfe, angefangen von Staatssekretären bis zu Ministern, nicht immer eine glückliche Hand bewiesen hatte.

Referendum über EU-Beitritt

Nach Unterzeichnung des EU-Beitrittsvertrags in Brüssel und vor dem EU-Beitritt, der für den 1. Juli 2013 terminiert war, hatten am 22. Januar 2012 die Kroaten in Form eines Referendums das letzte Wort über die geplante EU-Mitgliedschaft ihres Landes. Im Vorfeld des Referendums hatte die neue Regierung eine Pro-EU-Kampagne gestartet, um zu verhindern, dass man kurz nach Amtsübernahme mit einem negativen Ausgang des Referendums zugleich die erste Niederlage einstecken musste. Die Zahl derer, die einen EU-Beitritt vehement ablehnten, wuchs von Woche zu Woche, zumal sich etliche Initiativen in Kroatien zum Ziel gesetzt hatten, die EU-Mitgliedschaft im letzten Moment noch zu stoppen. Interessant war dabei, dass bei der negativen Einstellung zur EU-Mitgliedschaft das linke wie das rechte politische Spektrum vereint schienen. Die Ängste der Kroaten vor einer EU-Mitgliedschaft können dabei auf einen geringen Kenntnisstand über die EU zurückgeführt werden, sie waren aber auch das Resultat von Presseberichten über die Krise innerhalb der EU und der Eurozone. Nicht selten wurde darin die EU als ein Verwaltungsmoloch mit Demokratiedefizit oder gar als „sinkendes Boot“ dargestellt. Am Ende hatte es doch gereicht, von den lediglich 43,6 Prozent, die sich an dem Referendum beteiligt hatten, stimmten etwa zwei Drittel für den EU-Beitritt. Die Spitzenpolitiker des Landes zeigten sich erleichtert und sprachen von einem „historischen Tag für Kroatien“. Von Staatspräsident Ivo Josipovic war zu vernehmen: „Es freut mich, dass Europa mein Zuhause wird“.¹

Wirtschaftliche Lage

Die wirtschaftliche Talfahrt des Vorjahres setzte sich auch im ersten Quartal 2012 fort. Die meisten wirtschaftlichen Indikatoren weisen weiterhin eine negative Tendenz auf, angefangen vom Arbeitsmarkt, der Exportbilanz und einzelnen Sektoren wie der Baubranche. Die Industrieproduktion ist in dieser Periode um ganze 9,4 Prozent eingebrochen und laut Schätzungen soll die Wirtschaft 2012 insgesamt um 1,2 Prozent schrumpfen. Mit einer wirtschaftlichen Erholung ist frühestens 2013 zu rechnen. Die Arbeitslosigkeit steigt kontinuierlich an, besonders alarmierend ist dabei der Anstieg der Arbeitslosigkeit unter den jüngeren Arbeitssuchenden. Neben der Finanzkrise in der Eurozone haben insbesondere die strukturellen Defizite der kroatischen Wirtschaft einen entsprechenden Anteil an der angespannten wirtschaftlichen Lage des Landes. Einige kroatische Ökonomen beklagen, dass die neue Regierung insgesamt recht unvorbereitet an die großen Herausforderungen herangegangen sei, insbesondere was die Strategie für den wirtschaftlichen Aufschwung betrifft. Dementsprechend sinkt laut Cro Demoskop die Zustimmung in der Bevölkerung für das neue Team, zumal seit dem Regierungswechsel drastische Preiserhöhungen (Strom um ca. 25 Prozent, Gas um ca. 30 Prozent und Heizöl um ca. 15 Prozent) das verfügbare Einkommen spürbar belasten. Von den verschiedenen Maßnahmen, die Kukuriku bereits durchgesetzt oder angekündigt hat, erweisen sich insbesondere die angekündigten Großinvestitionen im öffentlichen Sektor als problematisch, da dadurch die ohnehin hohen Staatsschulden in diesem Jahr weiter ansteigen könnten, aber auch die angekündigten Privatisierungen der noch verbliebenen Staatsunternehmen sowie die Anhebung der Mehrwertsteuer auf 25 Prozent. Als Erfolg kann lediglich verbucht werden, dass es dem Finanzminister Linic gelungen ist, die drohende Herabstufung einiger Ratingagenturen zu vermeiden und durch Beibehaltung der Einstufung auf BBB- die Kosten weiterer Verschuldung in Grenzen zu halten.

1 Vgl. „Kroatien wird EU-Land – mit wenig Begeisterung“, in: Handelsblatt, 22. Januar 2012.

Mazedonien

Oliver Schwarz

Bei den vorgezogenen Neuwahlen wurde der national-konservative Kurs von Premierminister Nikola Gruevski bestätigt. Dieser kann, wenn auch nicht mehr mit absoluter Mehrheit, seine Arbeit mit dem albanischen Koalitionspartner weiter fortsetzen. Unterdessen zeigt sich die mazedonische Gesellschaft ethnisch extrem polarisiert. Außenpolitisch tritt Mazedonien weiterhin auf der Stelle. Bedingt durch den Namensstreit mit Griechenland bleibt eine Mitgliedschaft in EU und NATO unverändert in weiter Ferne.

Innenpolitische Entwicklung

Erwartungsgemäß konnte die VMRO-DPMNE die Parlamentswahlen am 5. Juni 2011 für sich entscheiden. Ministerpräsident Nikola Gruevski tritt damit seine dritte Amtszeit seit 2006 an. Da seine Partei mit 56 von 123 Sitzen nicht mehr über die absolute Mehrheit im Parlament verfügt, gewinnt der bisherige Koalitionspartner, die Demokratische Union für Integration (DUI), an Bedeutung. Die albanische Partei konnte 15 Sitze auf sich vereinen. Mit 42 Sitzen verzeichnete die oppositionelle Sozialdemokratische Union von Mazedonien (SDSM) einen beachtlichen Stimmenzuwachs. In vielen Wahlbezirken ist der Abstand zwischen VMRO-DPMNE und SDSM deutlich geschrumpft. Ein Umstand, der für die im Frühjahr 2013 anstehenden Kommunalwahlen eine spannende Ausgangslage bietet. Die Demokratische Partei der Albaner (DPA) erzielte acht Sitze. Erstmals trat bei der Parlamentswahl auch die Nationale Demokratische Wiedergeburt (NDP) an. Die albanische Partei wurde erst 2011 von Rufe Osmani, dem Bürgermeister der Stadt Gostivar, gegründet und erhielt auf Anhieb zwei Sitze. Nicht mehr im Parlament vertreten ist hingegen die Liberaldemokratische Partei (LDP).¹

Die Regierung steht unverändert vor großen politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen. Für das Jahr 2012 gehen die Prognosen der Europäischen Kommission von einem Wirtschaftswachstum in Höhe von 2,5% aus. Beim privaten Konsum wird ein Anstieg um 1,5% erwartet. Das größte strukturelle Problem Mazedoniens, das auch den Wahlkampf beherrschte, stellt die hohe Arbeitslosenquote von 31,4% dar. Besonders Besorgnis erregend ist die wachsende Jugendarbeitslosigkeit des Landes. So stieg die Arbeitslosenrate bei der Gruppe der 15- bis 24-Jährigen von 50,5% im vierten Quartal des Jahres 2010 auf 59,4% im letzten Quartal des Jahres 2011. Im selben Zeitraum stieg der Anteil der Jugendlichen an der Gruppe der insgesamt Arbeitslosen von 18% auf 21%.²

Innenpolitisch befinden sich die Beziehungen zwischen der slawisch-mazedonischen Bevölkerungsmehrheit und der albanischen Minderheit auf einem dramatischen Tiefpunkt. Die International Crisis Group spricht sogar von der Gefahr eines allmählich drohenden Staatszerfalls Mazedoniens.³ Auf Ebene der politischen Parteien traten die ethnischen Dis-

1 Vgl. Rolofs, Oliver Joachim: Noch auf Europakurs? – Mazedonien nach den Parlamentswahlen vom 5. Juni 2011, in: Südosteuropa Mitteilungen, 51 (2011) 4, S. 18-35.

2 Vgl. European Commission: EU Candidate and Pre-accession Countries' Economic Quarterly, Brüssel, 04.04.2012, S. 10ff.

3 Vgl. International Crisis Group: Macedonia. Ten Years after the Conflict (Europe Report No. 212), Skopje/Istanbul/Brüssel, 11.08.2011, S. 23.

paritäten beispielhaft bei einer Konferenz am 13. August 2011 in Ohrid zu Tage. Anlässlich des zehnten Jahrestages des Rahmenabkommens von Ohrid kamen dort sowohl Vertreter der internationalen Gemeinschaft als auch der albanischen Parteien zusammen. Die politischen Repräsentanten der VMRO-DPMNE, aber auch der oppositionellen SDSM, blieben der Veranstaltung hingegen fern. Nur kurze Zeit später fiel wiederum die Abwesenheit der albanischen Minderheit bei den großen Feierlichkeiten anlässlich der 20-jährigen Unabhängigkeit Mazedoniens auf. Das offizielle Festtagsprogramm am 8. September 2011 wurde ausschließlich von mazedonischen Künstlern gestaltet.⁴

Wie schnell eine Atmosphäre des politischen Nebeneinanders in Gewalt umschlagen kann, zeigte sich bereits im Februar 2011 in der Hauptstadt Skopje. Infolge des Baus eines Museumsgebäudes im Stil einer orthodoxen Kirche auf dem Gelände der Festung Kale kam es zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen ethnischen Mazedoniern und Albanern. Die Festung liegt auf der Westseite des Flusses Vardar und damit im überwiegend von Albanern bewohnten Gebiet. Die Baumaßnahmen wurden vorerst eingestellt. Die mazedonischen Behörden kündigten zudem an, die Belange der albanischen Bevölkerung durch eine architektonische Umgestaltung des Gebäudekomplexes entsprechend zu berücksichtigen.⁵

Das angespannte Verhältnis zwischen beiden Volksgruppen wurde im April 2012 durch einen fünffachen Mord an ethnischen Mazedoniern in Skopje zusätzlich angeheizt. Durch den Zeitpunkt der Tat, dem Vorabend des orthodoxen Osterfestes, verbreiteten sich schnell Spekulationen über einen interethnischen Hintergrund der Tat. Mehrere Tage lang kam es daraufhin zu Straßenschlachten, vorwiegend zwischen albanischen und mazedonischen Jugendlichen. Anfang Mai wurden bei einer groß angelegten Razzia der Polizei 20 Personen festgenommen, bei denen es sich nach Aussage des Innenministeriums um Angehörige einer radikalen islamistischen Gruppierung handeln soll.⁶

Euroatlantische Integration

Am 5. Dezember 2011 konnte Mazedonien einen wichtigen Etappensieg im seit Jahren anhaltenden Namensstreit mit Griechenland verbuchen. Der Internationale Gerichtshof in Den Haag entschied mit 15 gegen eine Stimme, dass Griechenland auf dem Bukarester NATO-Gipfel im April 2008 gegen das Interimsabkommen von 1995 verstoßen hatte. Darin hatte Athen sich eigentlich dazu verpflichtet, Mazedonien unter dem Namen „Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien“ den Beitritt zu internationalen Organisationen nicht zu verwehren. Auf dem NATO-Gipfel von Bukarest scheiterte ein Beitritt Mazedoniens zur Allianz jedoch eben am griechischen Veto.

Aus dem juristischen Sieg konnte Mazedonien jedoch kein politisches Kapital schlagen. So ist ein Termin für die Eröffnung von EU-Beitrittsverhandlungen nach wie vor nicht in Sicht. Mazedonien hält den offiziellen Kandidatenstatus seit Dezember 2005 inne. Bereits im Oktober 2009 hatte die Europäische Kommission in ihrem jährlichen Fortschrittsbericht die Aufnahme von Verhandlungen über einen EU-Beitritt empfohlen. Auch der NATO-Gipfel in Chicago vom 20. bis zum 21. Mai 2012 brachte Mazedonien nicht den erhofften Durchbruch. Die Allianz bestätigte ihre Entscheidung von Bukarest, dass zunächst eine einvernehmliche Lösung im Namensstreit gefunden werden müsse, bevor Mazedonien der NATO beitreten könne.

4 Vgl. Czymmeck, Anja/Viciska, Kristina: Ein Zukunftsmodell für multiethnisches Zusammenleben? Bilanz nach zehn Jahren Ohrid-Rahmenabkommen in Mazedonien, in: KAS Auslandsinformationen, 27 (2011) 11, S. 75-93.

5 Vgl. Marusic, Sinisa Jakov: Bid to Defuse Row Over Skopje Fortress, in: Balkan Insight, 26.08.2011.

6 Vgl. Czymmeck, Anja: Spannungen in Mazedonien (KAS-Länderbericht), Skopje, 09.05.2012.

Montenegro

Sebastian Schäffer

Im Dezember 2010 hatte Montenegro vom Europäischen Rat den Status eines Beitrittskandidaten zugesprochen bekommen. Ein Jahr später konnte sich die montenegrinische Regierung Hoffnungen auf die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen machen. Dies empfahl zumindest der Europäische Kommissar für Erweiterung Stefan Füle bei der Vorstellung der Fortschrittsberichte der (potentiellen) Beitrittskandidaten am 12. Oktober 2011.¹ Beim EU-Gipfel am 9. Dezember 2011 wurde dann die Aussicht auf die Eröffnung der Beitrittsgespräche allerdings auf die zweite Jahreshälfte 2012 verschoben. Die kleine Adriarepublik hatte zwar nach Ansicht der Staats- und Regierungschefs deutliche Fortschritte in den Bereichen Stärkung der Bürgerrechte und Entpolitisierung der öffentlichen Verwaltung gemacht. Ebenso wurde durch die Novellierung des Wahlgesetzes ein ausreichender Schutz der Minderheiten durch angemessene Repräsentation gewährleistet. Dennoch blieben die deutlichen Defizite in der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität bestehen. Deshalb sollen auch die Kapitel „Justiz und Grundrechte“ sowie „Freiheit, Sicherheit und Recht“ gleich zu Beginn etwaiger Beitrittsverhandlungen eröffnet werden und auch erst zu deren Ende geschlossen werden. Für beide Bereiche hat die Europäische Kommission im März 2012 mit der analytischen Auswertung, dem so genannten Screening, begonnen.

Auf dem Weg zu Beitrittsverhandlungen

Auch wenn die Beitrittsverhandlungen nicht schon Ende des Jahres 2011 eröffnet worden sind, sondern wohl erst ein halbes Jahr später beginnen werden, ist dies eines der größten außenpolitischen Erfolge des junges Landes. Erst seit etwas mehr als einem halben Jahrzehnt unabhängig, gelang es dem kleinen Staat an der Adria, im Gegensatz zu den anderen Ländern des westlichen Balkans mit Ausnahme Kroatiens, erste Schritte in Richtung EU-Beitritt zu machen. Zwar hat nun auch Serbien seit März 2012 den Status eines Beitrittskandidaten, eine Eröffnung der Beitrittsverhandlungen scheint jedoch insbesondere nach der letzten Präsidentschaftswahl zunächst kein Thema. Ebenso verhält es sich im Falle des dritten Beitrittskandidaten unter den ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken, Mazedonien, die aufgrund des Namenstreits mit Griechenland keine Fortschritte in Richtung Aufnahme der Beitrittsverhandlungen seit Erhalt des Kandidatenstatus im Jahr 2005 erzielen konnten. Aber auch Montenegro ist keinesfalls ein Überflieger in der europäischen Integration. Die Europäische Kommission bescheinigt dem Land in ihrem letzten Fortschrittsbericht zwar teilweise große gesetzgeberische Anstrengungen unternommen zu haben, etwa in der Gleichstellung von Minderheiten, die konkrete Umsetzung der Rechtsvorschriften in die Praxis ist zu großen Teilen jedoch mangelhaft.² Dennoch ist der Enthusiasmus des Landes im Bezug auf die europäische Integration – drei Viertel der Bevölkerung unterstützen eine Mitgliedschaft des Landes

1 Europäische Kommission: Europäische Kommission empfiehlt Einleitung der nächsten Etappen des EU-Beitritts. IP/11/1182, Brüssel, 12. Oktober 2011.

2 Eine ausführliche Bewertung der Fortschritte im Bezug auf die europäische Integration in Montenegro findet sich im Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission: Commission Staff Working Paper. Montenegro 2011 Progress Report. SEC(2011) 1204 final, Brussels, 12. October 2011.

in der EU – beispielhaft für die Region und wichtig für die Stabilität des Balkans. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob nach der guten wirtschaftlichen Entwicklung des letzten Jahres mit einem Wirtschaftswachstum von rund 2,5%, die positive Einstellung auch bei einem prognostizierten Rückgang der Wirtschaftsleistung um 2% im Jahr 2012 dauerhaft anhält. Anfang Juni war die Kreditwürdigkeit des Landes von der Ratingagentur „Standard & Poor’s“ um eine Stufe auf „BB-“ gesenkt worden. Eine stagnierende wirtschaftliche Entwicklung in der Region bedeutete in den Ländern des westlichen Balkans in den letzten Jahren auch eine sinkende Zustimmung und Bereitschaft zur Reformen im Bezug auf die europäische Integration.

Dominante Rolle der Regierungspartei

Um den Weg bis zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union zurückzulegen, benötigt der Beitrittskandidat einen langen Atem. Dessen ist sich auch die montenegrinische Regierung bewusst. Von der Erlangung des Kandidatenstatus bis zum endgültigen Beitritt kann dabei auch eine ganze Dekade vergehen, wie der Fall des Nachbarlandes Kroatien gezeigt hat. Hier kann die politische Kontinuität im Land von Vorteil sein. Die seit 1990 immer an der Regierung beteiligte „Demokratische Partei der Sozialisten“ (DPS) verfolgt auch nach Rückzug des langjährigen Premierminister und Präsidenten Montenegros Milo Dukanovic das Ziel EU-Beitritt und Emanzipation vom „großen Bruder“ Serbien. Die montenegrinische Regierung leistet seit Jahren einen konstruktiven Beitrag zur Konsolidierung der Region des westlichen Balkans und erfüllt nach Ansicht der Europäischen Kommission „im Großen und Ganzen“ die Bedingungen des seit 1. Mai 2011 in Kraft getretenen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens.³ Allerdings droht durch die nun schon seit über 20 Jahren ununterbrochen regierende DPS, die bei den letzten Parlamentswahlen 2009 die Zwei-Drittel-Mehrheit nur knapp verfehlte, die Opposition immer weiter marginalisiert zu werden. Auch Dukanovic selbst hat sich nicht komplett aus der Politik zurückgezogen. Zwar hat er kein Regierungsamt mehr inne, ist aber immer noch Vorsitzender der DPS.

Für eine wirkliche Konsolidierung der Demokratie in Montenegro und die Erfüllung der europäischen Standards, insbesondere im Bezug auf die Korruption, sind hier noch wesentliche Anstrengungen notwendig. Ebenso ist die politische Instrumentalisierung der Korruptionsbekämpfung als kritisch zu sehen. So wurden zum Beispiel die Ermittlungen in einem Korruptionsfall um den Bürgermeister von Budva nach Beilegung parteiinterner Streitigkeiten eingestellt.⁴ Auch im Bezug auf die Zivilgesellschaft und Medien ist die politische Einflussnahme weiterhin sehr hoch und entspricht nicht europäischen Standards.

Mit der voraussichtlichen Eröffnung der Beitrittsverhandlungen Mitte des Jahres setzt sich das kleine Land endgültig an die Spitze der am weitesten fortgeschrittenen Staaten im Bezug auf die europäische Integration der Länder des westlichen Balkans und könnte nach Kroatien das nächste EU-Mitglied aus der Region werden. Auch im Bezug auf die innerparteiliche Entwicklung könnte die „Kroatische Demokratische Union“ hier als Vorbild für die DPS fungieren, die sich nach dem Tod des langjährigen Parteivorsitzenden Franjo Tudman entsprechenden Reformen unterzog.

Weiterführende Literatur

Durovic, Gordana/Jacimovic, Danijela: Implementation of the Acquis as the Most Important Part in Further Integration Phases of Montenegro, in: *Croatian International Relations Review*, Vol. 17, No. 62/63, Juni 2011, S. 27-39.

3 Vgl. Europäische Kommission: Wichtigste Ergebnisse des Fortschrittberichts 2011 über Montenegro. MEMO/11/692, Brüssel, 12. Oktober 2011.

4 Vgl. Schneider, Marcus: Montenegro vor den EU-Beitrittsverhandlungen. Mehr Schein als Sein im schönen Kleinstaat an der Adria, *FES Perspektive*, Februar 2012, S. 3.

Serbien

Sabine Willenberg

Nach Jahren des Zick-Zacks-Kurses im Verhältnis Serbien–EU sollte das Jahr 2012 endlich den europäischen Integrationsweg ebnet: Im März 2012 erhielt Serbien den lang ersehnten Kandidatenstatus, um den es sich 2009 beworben hatte und der den Proeuropäern auch für die Parlamentswahlen am 6. Mai 2012 Auftrieb geben sollte. Mit seinem Rücktritt bewirkte der langjährige Amtsinhaber Boris Tadic (Demokratische Partei, Demokratska Stranka – DS) außerdem Neuwahlen um das Präsidentenamt, die – mit der als sicher geltenden Wiederwahl Tadic – die europäische Orientierung Serbiens zusätzlich bekräftigen sollten.

Nur wenige Monate später stellen sich die Machtverhältnisse komplett anders dar, erscheint der serbische Europakurs schon wieder zweifelhafter denn je: Anders als in gleicher Konstellation bei Stichwahlen 2004 sowie 2008 und erstrangig der geringen Wahlbeteiligung geschuldet, siegte der aus dem radikal nationalistischen Lager um Vojislav Seselj stammende Präsidentschaftskandidat Tomislav Nikolic über Tadic. Von den Ultranationalisten hatte er sich 2008 mit seiner Serbischen Fortschrittspartei (Srpska Napredna Stranka – SNS) abgespalten, war seither trotz Bekundung einer proeuropäischen Orientierung aber mehrfach mit nationalistischen Verlautbarungen auffällig geworden.

Seine Macht sicherte er sich zusätzlich, indem er im Juni Ivica Dacic, den ehemaligen Weggefährten Slobodan Milosevics, mit der Regierungsbildung beauftragte: Anders als lanciert, führt Dacics Sozialistische Partei Serbiens (SPS) (in den Wahlen drittstärkste Kraft mit 14,54%) aber nicht als Juniorpartner die Koalition mit Tadic DS¹ fort, sondern koalitiert mit Nikolics SNS, die über die Liste „Setzen wir Serbien in Gang – Tomislav Nikolic“ mit 24,01% stärkste Kraft im Parlament wurde.² Ihr verhilft er damit erstmals zur Regierungsverantwortung – und Nikolic zur „proserbischen“ Machtsicherung auch im Präsidentenamt. Mit einer (proeuropäischen) Regierung aus SPS und DS wäre Nikolics Macht weitgehend auf protokollarische Funktionen beschränkt geblieben, denn die Verfassung weist wesentliche Machtbefugnisse dem Regierungschef zu – den die DS gestellt hätte.³ Dieses Gegengewicht fehlt nun in der neuen Machtkonstellation.

Verleihung des Kandidatenstatus mit Hürden

Ein Jahr zuvor gestaltete sich Serbiens EU-Kurs durchaus hoffnungsvoll: Mit der Verhaftung des meistgesuchten mutmaßlichen Kriegsverbrechers Ratko Mladic und seiner Überstellung an das Haager Kriegsverbrechertribunal (ICTY) Ende Mai 2011 erfüllte Serbien eine der dringlichsten Forderungen der EU. Dass Serbien damit nicht nur seinen Beitrag zur

1 Das von der DS geführte sozialliberale Bündnis „Wahl für ein besseres Leben – Boris Tadic“ errang bei den Mai-Wahlen 22,07%.

2 Den Sprung in die Skupstina schafften außerdem die Demokratische Partei Serbiens mit 7%, das Wahlbündnis „Preokret – Wende“ mit 6,53% und die Vereinten Regionen Serbiens mit 5,51%. Die nationalistische Serbische Radikale Partei blieb mit 4,61% unter der Fünfprozenthürde.

3 Vgl. Dusan Reljic in SWP Kurz gesagt, 21.05.2012: Serbien. Keine politische Kehrtwende nach Präsidentschaftswahl zu erwarten, <http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/keine-politische-kehrtwende-zu-erwarten.html>.

Versöhnungsarbeit auf dem Balkan leisten wollte, sondern vor allem die versprochene Gegenleistung der EU erwartete, machte Präsident Tadic unversehens deutlich: „Ich hoffe, dass jetzt die Türen offen stehen.“⁴

Abgesehen von der Kritik an defizitären Wirtschaftsreformen fiel die Opinion der Europäischen Kommission zur Bewerbung Serbiens am 12. Oktober 2011 dann auch positiv aus. Sie bescheinigte Serbien respektable Fortschritte bezüglich der politischen Kriterien – Stabilität von Institutionen, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Minderheitenschutz, selbst in der kritischen Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität. Vor allem würdigte die Kommission die nunmehr vollständige Kooperation mit dem ICTY, außerdem die Verbesserung der Beziehungen zu den Nachbarstaaten. Die Übernahme des *acquis* traut die Kommission Serbien demnach mittelfristig zu, bei besonderer Beachtung der Bereiche Landwirtschaft, Justiz und Grundrechte sowie Finanzkontrolle. Die Vergabe des Kandidatenstatus empfahl sie dem Rat allerdings unter einer wichtigen Maßgabe: Zunächst solle Serbien deutlich Dialogbereitschaft mit dem Kosovo demonstrieren und seinerseits an der Implementierung der bislang erzielten Abkommen sowie an praktischen Lösungen für das Kosovo mitarbeiten.⁵

Angesichts des gleichzeitigen Wiederaufflammens gewaltsamer Handlungen im Nord-Kosovo geriet dieses Kriterium auf dem Dezembertreffen des Europäischen Rates 2011 in den Vordergrund: Die Verleihung des Kandidatenstatus wurde bis März 2012 ausgesetzt und von der Zusammenarbeit mit KFOR und EULEX abhängig gemacht.⁶

Absage an Europakurs? Dacic als Schlüsselfigur, Kosovo als Schlüsselthema

Das positive Zeugnis über die Kosovo-Kooperation, das der Rat Serbien mit dem Kandidatenstatus dann im März 2012 ausstellte, darf nicht über die Bedeutung hinwegtäuschen, die das Kosovo weiterhin im nationalen serbischen Verständnis genießt und die eine Anerkennung der Unabhängigkeit – zumal in der neuen Machthaberkonstellation – von Grund auf ausschließt. Bezeichnend dafür war nicht zuletzt der „fatale Symbolismus“⁷, indem Nikolic als Termin für die Beauftragung Dacics mit der Regierungsbildung ausgerechnet den 28. Juni wählte, den Jahrestag der Schlacht auf dem Amselfeld, den Milosevic bei der 600-Jahrfeier 1989 zur Inszenierung und Installierung seiner autoritär-nationalistischen Macht genutzt hatte.

Mit seiner Entscheidung für die Koalition mit der SNS avancierte Dacic zur Schlüsselfigur. Seine Person ist gerade deshalb kaum weniger umstritten als Nikolic. Beide verlautbaren einen proeuropäischen Kurs, sind gewillt den Blick nach vorn zu richten, was aber auch heißt, dass sie ihn nicht nach hinten in Richtung Aufarbeitung der (eigenen) Vergangenheit wenden. Das Verhältnis ihres propagierten „proserbischen“ zum „proeuropäischen“ Kurs steht demnach noch zu beweisen und wird sich nicht zuletzt im Verhältnis zu den Nachbarn kristallisieren: Zwar betonte (Bald-EU-Mitglied) Kroatien angesichts der eigenen Erfahrung im Zwist mit Slowenien, bilaterale Streitigkeiten nicht zum Gegenstand einer Blockade der europäischen Integration der Nachbarn werden lassen zu wollen, zeigt sich nach der serbischen Wahl aber zumindest alarmiert.

4 Vgl. Mutmaßlicher Kriegsverbrecher Mladic verhaftet, in: DIE ZEIT online vom 26.05.2011.

5 European Commission (Brüssel, 12.10.2011, COM(2011) 668 final): Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union.

6 Vgl. auch Böttger, Katrin/Bercio, Anne: A wake-up call from enlargement fatigue: The cases of Bosnia-Herzegovina and Serbia (IEP Policy Briefs on Enlargement and Neighbourhood, 1/2012), S. 4.

7 Deutsche Welle (29.06.2012): Verbündeter Milosevics wird serbischer Premier.

Türkei

Günter Seufert

Die regierende Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (AKP) ist heute weiter als je zuvor in ihrer fast zehnjährigen Amtszeit von einer Orientierung auf die Europäische Union entfernt. Doch in den Augen der Zivilgesellschaft, die lange darauf hoffen konnte, dass der türkische Reformprozess auch ohne Brüsseler Anleitung voranschreiten werde, gewinnt die EU erneut Bedeutung für das Land. Die „positive Agenda“ der Europäischen Union kommt deshalb zur rechten Zeit.

Die Stimmung in der AKP: Strotzendes Selbstbewusstsein eines Modellstaates im Nahen Osten

Am 30. September 2012 lässt sich der türkische Premierminister Recep Tayyip Erdogan auf dem Vierten Ordentlichen Parteitag seiner AKP in Ankara als „ein Führer der Islamischen Welt“ feiern.¹ Die lobenden Worte kommen von Halid Maschal, Vorsitzender der palästinensischen HAMAS. Der Palästinenser nahm als Gastredner auf dem Parteitag freilich nur den Faden auf, den Erdogan zuvor selbst gelegt hatte, als er zum Beginn seiner Rede Grußbotschaften nach Mekka und Medina, die heiligen Städte des Islam, nach Jerusalem, nach Baku und nach Beirut sandte und die Türkei als eine Art Schutzmacht der Länder des Nahen Ostens und Nordafrikas präsentierte.² Zu dieser großen außenpolitischen Mission des Landes passt Erdogans gewandeltes historisches Verständnis. Geht es nach ihm, soll seine AKP das Land nicht nur bis 2023 regieren, dem Jahr, in dem sich die Republikgründung zum hundertsten Male jährt, sondern bis 2071. Dann sind es tausend Jahre, seit ein türkisches Heer erstmals die Byzantiner schlagen und sich in Anatolien festsetzen konnte. Entsprechend stellt sich Erdogan heute in eine Reihe mit seldschukischen und osmanischen Sultanen, aber auch mit konservativen Politikern der Republik, darunter Necmettin Erbakan. Erbakan war der einzige offen pro-islamische Ministerpräsident der Türkei, das türkische Militär zwang ihn 1997 zum Rücktritt.³ Europa nannte Erdogan in seiner Rede nur noch als den Hort engstirniger Islamophobie, und in der Broschüre der AKP mit dem Titel „Vision 2023“ kommt die Europäische Union nur unter ferner liefen vor.⁴ Kein Wunder, dass auf dem Parteitag ausschließlich Gastredner aus dem Nahen Osten sprechen konnten: der neue ägyptische Präsident Muhammed Mursi, die graue Eminenz der islamischen Nahda-Bewegung Tunesiens Raschid Al-Gannuschi, der Palästinenser Halid Maschal und der Präsident des kurdischen Teilstaats im Nordirak Masud Barsani.

1 Website der Zeitung Radikal, <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetayV3&ArticleID=1102304&CategoryID=77>, Zugriff 1.10.2012.

2 Website der Zeitung Radikal, <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalYazar&ArticleID=1102314&Yazar=DENIZ-ZEYREK&CategoryID=98>, Zugriff 1.10.2012.

3 Website der Zeitung Radikal <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetayV3&ArticleID=1102308&CategoryID=77>, Zugriff 1.10.2012.

4 Website der Zeitung Milliyet, <http://dunya.milliyet.com.tr/kongrenin-dis-politika-mesajlari/dunya/dunyayazar-detay/02.10.2012/1605289/default.htm>, Zugriff 4.10.2012.

Verhärtung des Kurdenkonflikts

Ganz anders als auf dem Parteitag ist die Stimmung in breiten Teilen der türkischen Zivilgesellschaft. In den mehrheitlich kurdisch besiedelten Regionen, in denen die AKP bei den letzten Parlamentswahlen 2011 noch circa 50 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen konnte,⁵ hat der Regierungspartei gegenüber eine große Ernüchterung eingesetzt. Ihre lokalen Vertreter sprechen bereits jetzt von einer Niederlage gegen die prokurdische Friedens- und Demokratipartei (BDP), die bei der Kommunalwahl im Oktober 2013 zu erwarten sei.⁶ Die AKP hat es bisher nicht vermocht, eine stringente Kurdenpolitik zu entwickeln, die die Gewährung kultureller und politischer Rechte der Kurden garantiert und damit den Terroranschlägen der PKK (Arbeiterpartei Kurdistans) die politische Legitimität entzieht, welche diese in den Augen großer Teile der kurdischen Bevölkerung heute mehr denn je besitzen. Vertrauliche Verhandlungen, die der türkische Geheimdienst sowohl mit der militärischen Leitung der PKK in den irakischen Kandil-Bergen als auch mit dem in der Türkei inhaftierten Führer der PKK Abdullah Öcalan führte, wurden im Juli 2011 abgebrochen, nachdem die PKK während der laufenden Gespräche 13 türkische Soldaten getötet hatte. Seit diesem Zeitpunkt hat sich die Spirale der Gewalt schnell weiter gedreht, und vom 14. Juli 2011 bis 1. Oktober 2012 kamen nach amtlichen Angaben bei den Kämpfen 720 Personen,⁷ meist Militante der PKK und türkische Soldaten, ums Leben. Die Verhärtung der Politik schlägt sich auch in schärferen Urteilen der Justiz nieder. Anfang Oktober 2012 befinden sich 31 Bürgermeister und 226 gewählte Kommunalpolitiker der BDP, die als ziviler Arm der PKK bezeichnet werden muss, in Straf- oder Untersuchungshaft.⁸ Ihnen wird vorgeworfen, sich im Auftrag der PKK am Aufbau paralleler Verwaltungsstrukturen in den mehrheitlich von Kurden besiedelten Gebieten beteiligt zu haben. Die Gesamtzahl der in diesen so genannten KCK-Verfahren Verurteilten und Verhafteten ist um ein Vielfaches höher. Der Kurdenkonflikt ist auch die hauptsächliche Ursache für die große Zahl von inhaftierten Journalisten in der Türkei. Mehr als 90 Prozent der 104 Journalisten, die sich im März 2012 in Haft befanden, waren der Mitgliedschaft in der PKK oder der KCK angeklagt.⁹ In diesem Klima umfassender Repression können im Grunde positive Reformen der AKP, wie die Einführung von Kurdisch als Wahlfach zum Schuljahresbeginn 2012/2013, die Eröffnung von kurdologischen Instituten an einer Reihe von Universitäten, die Erlaubnis, Kurdisch in der politischen Propaganda zu benutzen sowie die Freigabe des Kurdischen für den privaten und öffentlichen Rundfunk, nur geringe Wirkung entfalten. Aktuelle Ankündigungen der Regierungspartei, eine neue Gesprächsrunde mit der PKK zu starten und gleichzeitig das Kommunalverwaltungsgesetz in Richtung auf größere Autonomie zu verändern, harren noch ihrer Umsetzung.¹⁰

5 Website des Nachrichtensenders NTV, <http://secim2011.ntvmsnbc.com/>, Zugriff 6.10.2012.

6 Website der Zeitung Yeni Gün (Diyarbakir), http://www.diyarbakiryenigun.net/index.php?option=com_content&view=article&id=5916:deerli-tanmazlara-goez-dikerek-sanayici-olunmaz, Zugriff 6.10.2012.

7 Nachrichtenwebsite kinci Cumhuriyet, <http://www.ikincicumhuriyet.org/index.asp?sayfa=basindan-alintilar&icerik=41747>, Zugriff 6.10.2012.

8 Website der Zeitung Taraf, <http://www.taraf.com.tr/haber/turk-e-durmak-yarasmazmis-peh.htm>, Zugriff 6.10.2012.

9 Website des Nachrichtensenders CNN-Turk, <http://www.cnnturk.com/2012/guncel/03/07/tutuklu-gazeteciler-listesi/652085.0/index.html>, Zugriff 6.10.2012.

10 Vgl. den kurdischen AKP-Abgeordneten Galip Ensarioglu auf der Website der Zeitung Taraf, <http://www.taraf.com.tr/nese-duzel-makale-galip-ensarioglu-ocalan-bir-aydir-guclendi.htm>, Zugriff 4.10.2012.

Ungeklärtes Verhältnis der Regierung zum Militär

Seit Gründung der Republik hielt die alte militärisch-bürokratische Elite eine Vormundschaft über die zivile Regierung aufrecht, deren wichtigstes Instrument das jederzeit mögliche Eingreifen des Militärs in die Politik bis hin zum Staatsstreich war. Der AKP ist es gelungen, diese Vormundschaft ein ganzes Stück weit zurückzudrängen und die früher faktische strafrechtliche Immunität der Generäle aufzuheben. Im so genannten Vorschlaghammer (Balyoz)-Prozess, der Pläne zur Durchführung eines Staatsstreiches zum Gegenstand hatte, waren in den letzten beiden Jahren 365 Personen angeklagt worden, die Mehrzahl von ihnen ehemalige oder aktive Offiziere. 250 der Angeklagten erlebten den Prozess in Untersuchungshaft. Das Verfahren endete am 20. September 2012 in erster Instanz mit der Verurteilung von drei ehemaligen Vier-Sterne-Generälen zu je 20 Jahren Haft. Weitere 78 Personen, darunter erneut drei ehemalige Vier-Sterne-Generäle, wurden zu 18 Jahren verurteilt, und gegen weitere 216 Personen, in der Mehrzahl Angehörige des Militärs, ergingen Urteile auf 16 Jahre Haft.¹¹ Mit dieser hohen Zahl schwerer Strafen, wurde dem Militär unmissverständlich deutlich gemacht, dass Staatsstrieche nicht länger hingenommen werden. Doch Regierung und Richterschaft haben es versäumt, die Abrechnung mit dem Militär auch dazu zu benutzen, die Justiz, die jahrzehntelang Urteile im Sinne des Militärs gesprochen hatte, von dem Geruch politischer Indienstnahme zu befreien. Das Verfahren weist schwere inhaltliche und materielle Mängel auf und macht deutlich, dass die Justiz sich bei ihren Urteilen immer noch stark an den jeweiligen politischen Machtverhältnissen orientiert.¹²

Wie die Macht zwischen der Regierung und der aktuellen Militärführung allerdings tatsächlich verteilt ist, darüber halten die Spekulationen an. Denn trotz der beeindruckend hohen Strafen, die das Gericht im Balyoz-Verfahren gegen meist im Ruhestand befindliche Generäle erlassen hat, trotz symbolischer Reformen wie die Änderung der Sitzordnung im Nationalen Sicherheitsrat und im Protokoll und trotz der offensichtlichen Zurückhaltung der heutigen Militärführung bei politischen Stellungnahmen: Viele rechtliche und strukturelle Privilegien des türkischen Militärs sind noch immer in Kraft. So untersteht der Generalstab nach wie vor nicht dem Verteidigungsministerium, verfügt die Militärgerichtsbarkeit weiterhin über ein eigenes Kassationsgericht, steht immer noch die Änderung des Paragraphen 35 des Gesetzes über die Aufgaben der Streitkräfte im Inneren an, der von der Militärführung wiederholt als Rechtfertigung für Memoranden und Staatsstrieche ins Feld geführt wurde;¹³ übt das Parlament nach wie vor keine wirksame Kontrolle über das Budget des Militärs aus und bleiben die Berichte des Rechnungshofs über die Angemessenheit von Ausgaben des Verteidigungsministeriums, des Generalstabs, der Gendarmerie, des Nationalen Geheimdienstes und der Polizei der Öffentlichkeit weiterhin verschlossen. Von einer effektiven Kontrolle der Armee durch die Regierung ist die Türkei nach wie vor weit entfernt. So war die Regierung in jüngster Zeit nicht in der Lage, in einer Reihe von spektakulären Vorfällen über Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten innerhalb des

11 Unabhängige Nachrichtenwebsite Bianet, <http://bianet.org/bianet/hukuk/141015-dogan-firtina-ve-orneke-20-yil>, Zugriff 6.10.2012.

12 Siehe zu materiellen Mängeln: Unabhängige Nachrichtenwebsite Bianet, <http://bianet.org/bianet/hukuk/140996-balyoz-davasi-nedir>, Zugriff 6.10.2012.

13 Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu, www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?...1.4..0..., Zugriff 7.10.2012 und Sahin Alpay, Isik Koaner'in itiraflari, Tageszeitung Zaman vom 27.8.2011.

Militärs Aufklärung zu erlangen. Am 28. Dezember 2011 töteten türkische Jets an der Grenze zum Irak 35 regierungstreue türkische Kurden, die sich ihren Lebensunterhalt – mit Kenntnis der örtlichen Kommandantur – durch Schmuggel zwischen den beiden Ländern verdienten. Man habe die Gruppe für einen Trupp der PKK gehalten, hieß es von Seiten des Militärs. Erdogan stellte sich vor die Generäle und beschädigte damit sein Ansehen bei den Kurden schwer. Am 22. Juni 2012 schoss syrisches Militär im eigenen Luftraum einen türkischen Jet ab, der aller Wahrscheinlichkeit nach den Zustand der syrischen Luftabwehr testen sollte. Und am 5. September 2012 starben 25 türkische Soldaten bei der Explosion eines Munitionsdepots. In keinem dieser Fälle gelang es der Regierung, Verantwortliche innerhalb des Militärs zu benennen, geschweige denn, den Gang der Ermittlungen zu kontrollieren. Es fragt sich deshalb, wie groß die Fähigkeit und/oder der Wille der Regierung ist, im Verhältnis zum Militär Rechtssicherheit und Transparenz zu etablieren. Kritiker unterstellen Erdogan, er habe sich für den Erhalt seiner Macht mit der aktuellen Militärführung arrangiert.

Erdogans Nahziel: das Amt des Staatspräsidenten

Zweifel dieser Art haben heute primär jene Kreise erfasst, die die Regierungspartei ungeachtet ihrer muslimisch-konservativen Identität sowohl in der Auseinandersetzung mit dem militärisch-bürokratischen Establishment als auch beim außenpolitischen Lobbying für die Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union unterstützt hatten. Zu denen, die die AKP in diesen Bereichen zumindest punktuell unterstützen, gehört der Großunternehmerverband TÜSAD, der einflussreiche liberale Think Tank TESEV, intellektuelle Meinungsführer in Presse und Akademia, Teile der säkularen Frauenbewegung (die sich entgegen ihres eigenen Lebensstils für die Freigabe des Kopftuchs konservativer Frauen engagierten) aber auch Angehörige der heterodoxen Glaubensgemeinschaft der Aleviten und Sprecher der nichtmuslimischen Minderheiten, die für die Besserung ihrer jeweiligen Lage auf die AKP gesetzt hatten. All diese gesellschaftliche Gruppen zeigen sich heute vom Stillstand demokratischer Reformen, von einer zunehmend nationalistischen Rhetorik Recep Tayyip Erdogans und von der immer stärker werdenden Betonung konservativer Moral innerhalb der AKP besorgt. Mehr noch, all diese Gruppen erleben, dass der Ministerpräsident die kulturellen Gräben in der Bevölkerung – die Spannung zwischen muslimisch-Konservativen und Säkularisten, zwischen Sunniten und Aleviten sowie zwischen Kurden und Türken – immer wieder aufreißt, statt für Ausgleich und Verständigung zu werben. Er tut dies mit der Absicht, die türkisch-sunnitisch-konservative Mehrheit der Bevölkerung noch stärker an sich zu binden, um bei der für 2014 anstehenden Wahl des Staatspräsidenten, die erstmals als Direktwahl durchgeführt werden wird, im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit zu erhalten. Zu diesem Zweck hat Erdogan kurz vor dem Vierten Ordentlichen Parteitag der AKP die Vorsitzenden zweier kleinerer Oppositionsparteien des konservativen Spektrums dazu bewogen, ihre Parteien aufzulösen und ihnen als Belohnung dafür die Aufnahme in den Parteivorstand der AKP gewährt. Auf diese Weise machen nun Süleyman Soylu, ehemaliger Vorsitzender der rechtsliberalen Demokratischen Partei (DP) und Nuhman Kurtulmus, Vorsitzender der sozial-islamischen Partei der Stimme des Volkes (HASP) Karriere in der AKP. Der Vorgang zeigt gleichzeitig, wie gering innerparteiliche Demokratie in der AKP entwickelt ist, in der Erdogan alle Entscheidungen trifft.

Erstmals Unruhe in der Wählerschaft der AKP

Bis zur Volksabstimmung über die Verfassungsänderung am 12. September 2010¹⁴ herrschte unter den Wählern der AKP ein Bild von Erdogan vor, das ihn als mutigen Politiker mit der Vision einer demokratischeren Türkei zeigte. Erdogan galt als Mann, der nicht nur die eigenen Interessen hintanstellt, sondern große persönliche Risiken einzugehen bereit ist. Die heutige, auf das Amt des Staatspräsidenten ausgerichtete Politik Erdogans, der zunehmende Personenkult um ihn in seiner Partei, die Enttäuschung vieler kurdischer Wähler aber auch der vorläufige Zusammenbruch der außenpolitischen Vision der AKP haben erstmals zu einer vorsichtigen Distanzierung der AKP-Wähler von ihrem Idol geführt. Zwar ist er selbst in der Gesamtbevölkerung noch immer mit großem Abstand der populärste Politiker, doch sank sein Wert in dieser Frage von 2011 auf 2012 von 40 auf 34 Prozent.¹⁵ Der Anteil derer, die glauben, die Türkei befinde sich auf dem richtigen Weg, sank im selben Zeitraum von 47 auf 31 Prozent. Wichtiger noch ist, dass die Politik Erdogans selbst unter den Wählern seiner Partei heute weniger Zustimmung findet als früher. Nur noch 46 Prozent der AKP-Wähler glauben, die PKK sei durch militärische Maßnahmen zu beseitigen, eine Politik auf die der Ministerpräsident im letzten Jahr ausschließlich gesetzt hatte. 52 Prozent der AKP-Wähler bezeichnen die Aufklärung der oben genannten Ereignisse innerhalb des Militärs als ungenügend, und über ein Drittel der AKP-Wähler ist mit der jüngsten Bildungsreform nicht einverstanden, die doch gerade konservative Kreise ansprechen sollte. Erstmals zeigt sich über ein Drittel der AKP-Wähler mit der Politik ihrer Partei so unzufrieden, dass sie für die Gründung einer neuen Partei votieren, die eine Alternative zur AKP darstellen müsse. Und nach ihrem Favoriten für das Amt des Staatspräsidenten gefragt, bevorzugt die Mehrheit der AKP-Wähler nicht Premierminister Erdogan, sondern den amtierenden Staatspräsidenten Abdullah Gül. Noch im letzten Jahr hatten sich die Wähler der AKP auch dadurch von den Wählern der beiden Hauptoppositionsparteien¹⁶ unterschieden, dass sie mit ihrer Partei und deren Führung in hohem Maße zufrieden waren. Heute hat ein großer Teil der AKP-Wähler dieses Vertrauen verloren. Sie teilen den zur Schau getragenen Optimismus und die unerschütterliche Selbstsicherheit der Parteiführung nicht mehr, für die Europa in den letzten Monaten häufig nur noch Thema des Spottes war. Zwar glauben nur noch 17 Prozent der Türken, ihr Land werde eines fernen Tages tatsächlich Mitglied der EU,¹⁷ doch öfter als früher hört man die Meinung, dass die Normen und Erwartungen der EU dem Land eine Richtschnur für seine Reformen geben, auf die nicht leichtfertig verzichtet werden sollte.¹⁸

14 Vgl. Günter Seufert, „Mehr Demokratie oder eine Stärkung religiös-konservativer Kräfte? Das Referendum zur Verfassungsänderung in der Türkei, Stiftung Wissenschaft und Politik“, SWP-Aktuell 75, Berlin 2010.

15 Diese und folgende Angaben nach Özer Sencar et al.; *Siyasal Durum Arastirma 2012*, Metropoll, Ankara September 2012.

16 Die nationalistisch-säkularistische Volkspartei der Republik (CHP) und der türkistischen Partei der nationalistischen Bewegung (MHP).

17 Das sind 9 Prozentpunkte weniger als noch vor einem Jahr, zitiert nach Neva Sadikoglu: „Is the EU still relevant for Turkey?“, TEPAV-Evaluationsnote N201252, Ankara 2012, S. 1.

18 Vgl. dazu Beiträge bekannter Kolumnisten wie Çengiz Aktar, Ahmet Altan, Mehmet Altan, Ahmet Insel, Soli Özel, Çengiz Candar, Sahin Alpay und anderen.

Die positive Agenda der Europäischen Union

Die so genannte „positive Agenda“ der Europäischen Union kommt deshalb zum richtigen Zeitpunkt. Die positive oder „konstruktive Agenda“ der Europäischen Union, die am 17. Mai offiziell gestartet wurde, soll die Reformen der Türkei primär in jenen Gebieten voranbringen, die aus unterschiedlichen Gründen teils vom Europäischen Rat, teils von den Mitgliedsstaaten Frankreich und Zypern blockiert werden.¹⁹ Die Notwendigkeit, Themen wie Justizreform, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte mit Vertretern der EU zu erörtern, steht heute wieder viel deutlicher im Raum als vor dem September 2010, als die innertürkische Reformdynamik noch ungebrochen schien. Die Bereitschaft der EU, die Zollunion nachzuverhandeln, und ihre Ankündigung, der Türkei eine Roadmap für Erleichterungen in der Visumerteilung anzubieten, birgt die Chance in sich, die Europäische Union – zumindest in der Zivilgesellschaft – wieder zum Thema zu machen.

Weiterführende Literatur

Rebecca Byrant/Christalla Yakintou: *Cypriot Perceptions of Turkey*, TESEV, Istanbul 2012.

Andrea Despot et al.: *Zehn Jahre Einsamkeit: Zur Überbrückung der Pause im Erweiterungsprozeß der EU sollten dem Westbalkan und der Türkei praktische Integrationsschritte angeboten werden*, SWP-Aktuell 23, Berlin 2012.

International Crisis Group: *The PKK and a Kurdish Settlement*, Europe Report 219, Istanbul/Brussels 2012.

Atilla Sandikli/Bilgehan Emeklier: *Possible Effects of the Iranian nuclear Crisis on Turkey*, Bilgesam Report 47, Istanbul 2012.

Günter Seufert: *Außenpolitik und Selbstverständnis: Die gesellschaftliche Fundierung von Strategie-wechseln in der Türkei*, SWP-Studie 11, Berlin 2012.

Günter Seufert: *Die türkische Zypernpolitik im Kontext der EU-Ratspräsidentschaft Nikosias*, SWP-Aktuell 38, Berlin 2012.

Udo Steinbach (Hrsg.): *Länderbericht Türkei*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2012.

Nathalie Tocci: *A trilateral EU-US-Turkey Strategy for the Neighbourhood: the Urgency of now*, IAI Working Paper 08, Rome 2012.

19 Vgl. dazu den Beitrag von Barbara Lippert in diesem Band.

8. Die EU und andere Organisationen

Die EU und die OSZE

Wolfgang Zellner

Um die Ernüchterung, ja Enttäuschung zu ermessen, welche die Stimmungslage in der OSZE in den Jahren 2011 und 2012 dominierte, muss man sich die großen Hoffnungen in Erinnerung rufen, welche die beiden vorangegangenen Jahre prägten. Im Juni 2009 hatte der griechische OSZE-Vorsitz den sogenannten Korfu-Prozess gestartet, benannt nach einem informellen OSZE-Ministerratstreffen auf dieser Insel, in dessen Verlauf in den folgenden eineinhalb Jahren alle Themenfelder der OSZE umfassend und ungewöhnlich intensiv diskutiert wurden, ohne dass es allerdings über eine Verbesserung der Gesprächsatmosphäre hinaus zu Annäherungen in der Sache gekommen wäre. Dennoch bereitete der Korfu-Prozess den Weg zum OSZE-Gipfeltreffen von Astana im Dezember 2010, dem ersten seit dem Istanbul-Gipfel 1999.

Sicherheitsvision trotz Scheitern konkreter Arbeitsvorhaben

Auf dem OSZE-Gipfeltreffen von Astana bekannten sich die Staats- und Regierungschefs zwar erstmals zur „Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok“¹. Ein anspruchsvolles und bereits fertig verhandeltes Arbeitsprogramm scheiterte jedoch an Differenzen über die Regionalkonflikte, insbesondere Georgien. Damit schlug die Stimmung ungeachtet des neuen visionären Ziels einer Sicherheitsgemeinschaft ins Negative um. Bedeutendere Beschlussfassungen waren nun nicht mehr möglich, Debatten über den Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft fanden kaum statt. Das OSZE-Ministerratstreffen in Vilnius Anfang Dezember 2011 unter litauischem Vorsitz stellte denn auch einen neuen Tiefpunkt in der Geschichte dieser Treffen dar. Nach einer Rede der amerikanischen Außenministerin Hilary Clinton, die sich vor allem kritisch mit den kurz zuvor abgehaltenen russischen Duma-Wahlen befasste, ließ die russische Delegation unter Außenminister Sergej Lawrow alle geplanten Beschlüsse zur menschlichen Dimension platzen. Dies wiederum veranlasste die westlichen Staaten, eine Reihe von Beschlüssen zu transnationalen Konflikten und zur Polizeiarbeit der OSZE scheitern zu lassen. In der Konsequenz war die Beschlussfassung von Vilnius noch magerer als sonst bei OSZE-Ministerratstreffen üblich. Einigen konnte man sich auf den OSZE-Vorsitz der Schweiz 2014 und, nach kontroverser Debatte, denjenigen Serbiens 2015. In den wichtigsten Tätigkeitsfeldern der OSZE kam es von Mitte 2011 bis Mitte 2012 zu den folgenden Entwicklungen.

Ungelöste Regionalkonflikte

Nach einem vorbereitenden Seminar im September 2011 in Bad Reichenhall, das vor allem von Deutschland unterstützt worden war, konnten nach fast sechsjähriger Pause am 30. November 2011 wieder offizielle Verhandlungen über die Lösung des Transnistrienkonflikts im Format 5 + 2 – Moldau, Transnistrien, die OSZE, Russland und die Ukraine

1 OSZE, Gipfeltreffen von Astana, Gedenkerklärung von Astana: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1*, 3. Dezember 2010.

plus die USA und die EU – aufgenommen werden. Weitere Verhandlungsrunden folgten im Februar und April 2012, auf letzterem Treffen wurde eine Verständigung über die Prinzipien und Prozeduren der Verhandlungen erreicht. Begleitet wurde der Verhandlungsprozess von vertrauensbildenden Gesten wie der Wiederaufnahme des Eisenbahnverkehrs zwischen Moldau und der Ukraine durch das Gebiet von Transnistrien. Ungeachtet dieser Anfangserfolge liegt eine Lösung des transnistrischen Statuskonflikts in weiter Ferne. Eine solche Lösung erscheint nur denkbar im Rahmen eines umfassenderen Verhandlungspakets und bei einer durchgreifenden Verbesserung des politischen Verhältnisses zwischen den westlichen Staaten und Russland.

Bei den Genfer Internationalen Gesprächen verhandeln Vertreter Georgiens und der beiden sezessionistischen Entitäten Abchasien und Südossetien unter Vermittlung der UN, der EU und der OSZE über die Lösung des Konflikts. In der Praxis beschränkt sich dies auf die Inanghaltung eines Mechanismus zur Verhütung bzw. Bearbeitung gewaltsamer Vorfälle (Incident Prevention and Response Mechanism) sowie auf vertrauensbildende Maßnahmen wie die Wiederherstellung örtlicher Wasserversorgung. Gespräche oder gar Verhandlungen über die dem Konflikt zu Grunde liegenden politischen und Statusfragen sind unter den derzeitigen Bedingungen so gut wie ausgeschlossen.

Mit dem Konflikt um Nagorno-Karabach befasst sich unter dem Vorsitz der USA, Frankreichs und Russlands die sogenannte Minsk-Gruppe der OSZE. Ungeachtet der fortgesetzten diplomatischen Aktivitäten der drei Ko-Vorsitzenden einschließlich von Treffen mit den Außenministern Armeniens und Aserbaidschans hat sich die Lage eher verschärft: Bei Vorfällen an der Grenze zwischen den beiden Staaten kommt es seit Jahren und nunmehr zunehmend zu Opfern. Mitte 2012 haben diese Vorfälle auf Grenzregionen außerhalb der umstrittenen Territorien übergegriffen. Das zu Gunsten Aserbaidschans ungleichgewichtige Wettrüsten zwischen beiden Staaten geht ungebremst weiter begleitet von aserischen Statements, dass auch eine militärische Lösung des Konflikts denkbar sei. Ein erneuter armenisch-aserischer Waffengang könnte ein erhebliches Eskalationspotential freisetzen. Insbesondere ist zu befürchten, dass die regionalen Führungsmächte Russland, das Streitkräfte in Armenien stationiert hat, und die Türkei, die Aserbaidschan nahe steht, in den Konflikt verwickelt werden könnten.

Rüstungskontrolle

Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa im Allgemeinen und der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) im Besonderen fallen zwar nicht direkt in den Kompetenzbereich der OSZE, finden aber unter der „Schirmherrschaft“ der Organisation statt. Nachdem die NATO-Staaten den 1999 unterzeichneten Angepassten KSE-Vertrag (AKSE) wegen der russischen Nichterfüllung der sogenannten Istanbul-Verpflichtungen, d.h. des Abzugs der russischen Streitkräfte aus Georgien und Moldau, nicht ratifiziert hatten und Russland deswegen 2007 die Anwendung des KSE-Vertrags ausgesetzt hat, droht ein Scheitern des Regimes konventioneller Rüstungskontrolle in Europa. In dieser Situation erweckte 2010 eine neue Verhandlungsinitiative der USA erneute Hoffnungen. In den Gesprächen ‚zu 36‘ – die 30 KSE-Staaten und sechs NATO-Staaten, die (noch) nicht KSE-Vertragsstaaten sind – ging es darum, neue Verhandlungsoptionen konventioneller Rüstungskontrolle auch jenseits von AKSE auszuloten. Dieses hoffnungsvoll begonnene Unternehmen, bei dem man nach Aussage von Teilnehmern im Umfeld des Gipfeltreffens von Astana einer Lösung nahe war, scheiterte im Mai 2011 wie so vieles Andere vordergründig am Dissens zu den ungelösten Regionalkonflikten. Konkret war strittig, ob

und wie das Prinzip des Host Nation Consent, also der Zustimmung des Gaststaates zu einer Stationierung ausländischer Streitkräfte, auf Georgien anzuwenden sei. Im November 2011 schlossen die NATO-Staaten Russland vom KSE-Informationsaustausch aus. Damit ist das KSE-Regime mittlerweile so gut wie nicht mehr existent, ohne dass man sich auch nur in Ansätzen auf Alternativen hätte einigen können.

In den Kompetenzbereich der OSZE fällt das Wiener Dokument (WD) über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen. Weil Manöver heute nicht mehr die Streitkräfteeumfänge früher üblicher Übungen erreichen, wurde seit geraumer Zeit darüber nachgedacht, das WD 1999 zu reformieren, insbesondere hinsichtlich niedrigerer Schwellenwerte für die Notifizierung und Beobachtung von Manövern. Die Verhandlungen über die Reform des WD 1999 in den Jahren 2010 und 2011 führten Ende 2011 zu einem sehr bescheidenen Ergebnis, das neue WD 2011 beschränkt sich ausschließlich auf rein technische und prozedurale Fragen. Die angestrebte Absenkung der Schwellenwerte und mehr Inspektionen lehnte Russland mit Verweis auf seine laufende Militärreform ab. Auch der Vertrag über den Offenen Himmel, ein Luftinspektionsregime, ist wegen eines Streits zwischen Georgien und Russland und eines anderen Dissenses zwischen Griechenland und der Türkei über die Aufnahme von Zypern in doppelter Weise blockiert. Notwendige Beschlüsse etwa über Inspektionsquoten können nur unter großen Schwierigkeiten gefasst werden.² Damit ist die Zukunft europäischer Rüstungskontrolle, eines traditionellen Kernarbeitsbereichs der OSZE, so unsicher wie niemals zuvor in den vergangenen zwanzig Jahren.

Transnationale Konflikte

Während des Jahres 2012 brauchte der irische OSZE-Vorsitz knapp sieben Monate, um zumindest einen Teil der auf dem Ministerratstreffen von Vilnius 2011 gescheiterten Beschlüsse durch den Ständigen Rat zu bringen. Dies betraf Beschlüsse über ein OSZE-Konzept zur Bekämpfung der Bedrohungen durch illegale Drogen sowie über einen strategischen Rahmen für die Polizeiaktivitäten der OSZE. Zuvor war bereits im OSZE-Sekretariat ein Koordinator für transnationale Bedrohungen eingerichtet worden, dem die Antiterrorismus-Einheit, die Einheit zu Grenzfragen und die Polizei-Einheit unterstellt sind. Damit sind zum einen die Kompetenzen in diesem Bereich besser geordnet, zum anderen sind notwendige Grundlagendokumente verabschiedet worden. Auffällig ist dennoch, in welchem Maße der Bereich transnationaler Bedrohungen, in dem zwischen den westlichen Staaten und Russland vieles unstrittig ist, von Dissensen in anderen Bereichen zur Geisel genommen wird.

Menschliche Dimension

Während die Standardaktivitäten im Bereich der menschlichen Dimension routinemäßig durchgeführt wurden, kam es bei der Beschlussfassung zu einem weitgehenden Stillstand. So führte die OSZE zwischen Juli 2011 und Juni 2012 sechzehn Wahlbeobachtungsmissionen durch. Darunter waren auch die russischen Duma-Wahlen vom 4. Dezember 2011 und die russischen Präsidentenwahlen vom 4. März 2012. Die Tatsache, dass diese beiden Wahlen wieder beobachtet werden konnten, stellt durchaus einen Fortschritt dar im Vergleich zur Situation vier Jahre zuvor, als eine Beobachtung an den unterschiedlichen

2 Zu KSE, WD und zum Vertrag über den Offenen Himmel vgl. Hans-Joachim-Schmidt/Wolfgang Zellner: IV. Limiting conventional arms to promote military security: the case of conventional arms control in Europe; und: V. Confidence- and security-building measures, in: SIPRI Yearbook 2012. Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2012, S. 442-452.

Auffassungen des russischen Außenministeriums und des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE über Umfang und Operationsweise einer Wahlbeobachtungsmission scheiterte. Auch das jährliche Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension mit rund 1.000 Vertretern aus Regierungen und der Zivilgesellschaft, drei Zusätzliche Treffen zur Menschlichen Dimension und ein weiteres Seminar zur menschlichen Dimension wurden wie üblich durchgeführt. Allerdings wird die dafür notwendige Beschlussfassung im Ständigen Rat der OSZE immer komplizierter und langwieriger. 2011 konnte sie nur noch unter der Maßgabe erfolgen, dass die westlichen Staaten in eine von Russland und anderen Teilnehmerstaaten gewünschte Debatte über die Modalitäten dieser Treffen einwilligten. Dabei geht es Russland darum, die Dauer des jährlichen Implementierungstreffens zu verkürzen, während die westlichen Staaten die Integrität dieses Treffens und teilweise auch dessen bisherige Dauer (zehn Tage) verteidigen.

Routiniertes Tagesgeschäft und Mangel an Perspektive

Insgesamt fällt auf, dass das Tagesgeschäft der OSZE durchaus ausgeführt werden kann, während es gleichzeitig an der Bereitschaft zur Lösung offener Konflikte und zur Gestaltung von Zukunftsfragen grundlegend mangelt. So war man 2011 im Unterschied zu manch vorangegangenen Jahr durchaus in der Lage, zeitgerecht den Haushalt des Folgejahres zu verabschieden. Auch die Bestellung eines neuen Generalsekretärs, des italienischen Botschafters Lamberto Zannier, und die Verlängerung der Amtszeit des Direktors von ODIHR, des slowenischen Botschafters Janez Lenarcic, ansonsten beliebte Streitthemen, verursachten keine Probleme. Andererseits ist eine Lösung der offenen Regionalkonflikte unter den gegebenen Bedingungen kaum möglich, die europäische Rüstungskontrolle steckt in einer tiefen Krise und die Probleme bei der Umsetzung der Verpflichtungen der menschlichen Dimension nehmen eher zu. Da fällt es leicht, über die Irrelevanz der OSZE zu rasonieren: „Gut möglich, dass sie in den nächsten Jahren in ein Koma fällt, aus dem sie nicht mehr aufgeweckt werden kann.“³ Ausgeblendet wird dabei allerdings, dass für den Zustand der OSZE weniger die Organisation als solche verantwortlich zu machen ist, sondern vielmehr ihre 56 Mitgliedsstaaten, die zugelassen haben, dass das Niveau gesamteuropäischer „Sicherheit und Zusammenarbeit“ auf einem beklagenswert niedrigen Niveau angekommen ist. Wenn die „Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft“ nicht zu einer deklaratorischen Formel verkommen soll, muss sich dies grundlegend ändern.

Dies stellt auch eine besondere Herausforderung an die 27 EU-Staaten dar, die zusammen mit sechs Beitrittsstaaten mehr als die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten stellen und zu rund zwei Drittel zu den finanziellen und personellen Ressourcen der OSZE beitragen. Wegen ihrer inneren Zerstrittenheit bleibt jedoch die politische Prägekraft der EU-Staaten im OSZE-Kontext weit hinter ihren Möglichkeiten zurück.

Weiterführende Literatur

De Brichambaut, Marc Perrin: Six Years as OSCE Secretary General: An Analytical and Personal Perspective, in: IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2011, Baden-Baden 2012, S. 25-48.

OSCE, Secretary General: OSCE Annual Report 2011, Wien 2012.

Zellner, Wolfgang (co-ordinator)/Yves Boyer/Frank Evers/Isabelle Facon/Camille Grand/Ulrich Kühn/Lukasz Kulesa/Andrei Zagorski: Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community. From Vision to Reality, Hamburg, Paris, Moscow, Warsaw 2012, <http://www.ideas-network.com>.

3 Reinhard Vesper: Große Geschichte, traurige Gegenwart. Der Niedergang der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25. Oktober 2012, S. 10.

Die EU und die NATO

Marco Overhaus

Während ihres Gipfeltreffens in Chicago im Mai 2012 unterstrich die NATO einmal mehr, dass sie die Europäische Union als einen „einzigartigen und wesentlichen“ Partner zur Wahrung europäischer und internationaler Sicherheit betrachtet.¹ Auch seitens der EU wird immer wieder auf die hohe Bedeutung dieser Partnerschaft verwiesen, beispielsweise im Rahmen der regelmäßig stattfindenden informellen Treffen zwischen den Außenministern beider Organisationen. Tatsächlich entwickelt sich das Verhältnis zwischen EU und NATO jedoch seit Jahren in eine andere Richtung. Die Beziehungen auf politischer Ebene bleiben unter anderem aufgrund des ungelösten Konflikts zwischen der Türkei und der Republik Zypern blockiert. Bei der Entwicklung sicherheitspolitischer Konzepte – wie dem „umfassenden Ansatz“ –, der Planung und Durchführung von Kriseneinsätzen sowie dem Aufbau militärischer Fähigkeiten zeichnen sich EU und NATO eher durch Ko-Existenz als durch eine wirkliche Kooperation aus. Entsprechend laufen die sicherheitspolitischen Agenden in zentralen Fragen häufig parallel anstatt ineinander zu greifen.

Der insbesondere im NATO-Rahmen zu beobachtende Trend zur Flexibilisierung von Partnerschaften – je nach konkreter Fragestellung und situativer Interessenkonstellation – stellt den besonderen Charakter der EU-NATO-Beziehungen zusätzlich in Frage. Hinzu kommt schließlich, dass die europäische Schuldenkrise den Stellenwert sicherheitspolitischer Probleme in den europäischen Hauptstädten weit in den Hintergrund gedrängt hat.

Die den Berichtszeitraum 2011/2012 prägenden Entwicklungen haben diesen ernüchternden Trend nicht gestoppt, sondern ihn in einigen Punkten sogar noch weiter verschärft. Dazu zählen insbesondere die politischen Umwälzungen im arabischen Raum und die Libyen-Intervention der NATO, die zunehmende Ausrichtung amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik auf den asiatisch-pazifischen Raum sowie schließlich die Beschlüsse von Chicago zur Übergabe der Sicherheitsverantwortung in Afghanistan und zur Bündelung militärischer Fähigkeiten unter dem Schlagwort der *Smart Defence*.

Politische und konzeptionelle Entwicklungen: Der „umfassende Ansatz“ zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Der Streit zwischen der Türkei und der Republik Zypern über die Zukunft des Inselstaates bleibt ein wesentliches Hindernis für den Aufbau formeller politischer Beziehungen zwischen EU und NATO. Die Türkei und Zypern nutzen ihre jeweilige Position, um umfassende Konsultationen zwischen den politischen Gremien beider Organisationen zu blockieren.² Die Ursache für die Kooperationsdefizite liegt jedoch ebenso in divergierenden Sichtweisen unter den Mitgliedstaaten über Form und Reichweite der sicherheits-

1 „The EU is a unique and essential partner for NATO“, NATO, Chicago Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Chicago on 20 May 2012, Brüssel: 20. Mai 2012, Absatz 20.

2 Simon John Smith, „EU-NATO cooperation: a case of institutional fatigue?“, in: *European Security* 20(2), S. 243-264, hier: S. 247.

politischen Zusammenarbeit. Dies betrifft nicht zuletzt die Frage, wie militärisch die EU sein soll und wie zivil die NATO sein darf.

In der Folge dieser Probleme leidet die Kooperation nicht nur im Zusammenhang mit Krisenoperationen, sondern auch bei der Formulierung gemeinsamer sicherheitspolitischer Konzepte und Strategien. Die Entwicklung umfassender Ansätze zum Umgang mit sicherheitspolitischen Risiken – eigentlich ein offensichtliches Feld für verstärkte inter-institutionelle Kooperation – ist in EU und NATO bislang weitgehend isoliert voneinander erfolgt.

Im September 2011 veröffentlichte das Bündnis politische Leitlinien zur Unterstützung von internationalen Stabilisierungs- und Wiederaufbaumaßnahmen in Konfliktländern.³ Die Leitlinien, die bereits im Oktober 2010 von den NATO-Verteidigungsministern gebilligt, aber zunächst geheim gehalten worden waren, konkretisieren die Beschlüsse des Lissaboner Gipfels zum umfassenden Ansatz – *Comprehensive Approach* – im internationalen Krisenmanagement. Das Bündnis definiert in den Leitlinien die Schaffung eines sicheren Umfelds, die Unterstützung bei der Wiederherstellung öffentlicher Sicherheit, der Grundversorgung für die Bevölkerung sowie der Infrastruktur als Aktionsfelder im Rahmen von Stabilisierungs- und Aufbaumaßnahmen.

Bei Maßnahmen mit überwiegend zivilem Charakter folgt die NATO einem strikt subsidiären Verständnis ihrer Rolle: Sie will nur dort aktiv werden, wo andere nationale und internationale Organisationen nicht handeln wollen oder können. Dementsprechend wird der Koordinierung mit diesen Akteuren ein hoher Stellenwert in den Leitlinien eingeräumt. Die Europäische Union wird in diesem Zusammenhang – ebenso wie die Vereinten Nationen – als „strategischer Partner“ für das Bündnis identifiziert.

Tatsächlich bleibt die konkrete Umsetzung dieser Partnerschaft jedoch weitgehend ungeklärt. So verfügt die EU zwar über spezifische Mittel und Strukturen, beispielsweise das Stabilitätsinstrument oder Sonderfonds im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, um Aufbauhilfe in Konfliktländern leisten zu können. Im Zusammenhang mit den Ende 2012/Anfang 2013 anstehenden Beschlüssen zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen hat die EU die Finanzinstrumente im Bereich der Stabilisierung und des Wiederaufbaus in Konfliktländern gestärkt.⁴ Es ist jedoch weiterhin politisch umstritten, ob und unter welchen Umständen die NATO auf diese zivilen Ressourcen der Europäischen Union zurückgreifen kann. In der bisherigen Praxis – beispielsweise in Afghanistan – funktioniert die angestrebte Partnerschaft oft nur im Sinne eines Mindestmaßes an gegenseitiger Abstimmung.

Ähnliche Defizite bestehen auch bei Reformen des Sicherheitssektors (SSR) in Drittstaaten. In den vergangenen Jahren kristallisierte sich faktisch eine Arbeitsteilung zwischen EU und NATO heraus, wonach sich letztere vor allem der Reform bzw. dem Aufbau der militärischen Apparate widmete, die EU hingegen der Polizei und den rechtsstaatlichen Strukturen. Zwar macht diese Aufteilung grundsätzlich Sinn, sie vernachlässigt aber die zahlreichen zivil-militärischen Schnittstellen, die in SSR angelegt sind.

Vor diesem Hintergrund wären detailliertere Leitlinien für die Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen für den Bereich der Sicherheitssektorreform sinnvoll.

3 NATO, Political guidance on ways to improve NATO's involvement in stabilisation and reconstruction, Brüssel: 23. September 2011, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_09/20111004_110922-political-guidance.pdf.

4 Marco Overhaus, EU Reconstruction Aid in Conflict States. The Foreign Policy Instruments in the Grey Area of Security and Development, SWP-Research Paper 5/2012, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2012.

Politische Differenzen über Zugang zu und Einsatz von zivilen Fähigkeiten im NATO-Rahmen bleiben ein wesentliches Hindernis für die Weiterentwicklung des *Comprehensive Approach*. So verwundert nicht, dass die NATO bislang eher moderate Schritte unternommen hat, um zivile bzw. zivil-militärische Kapazitäten in ihre Strukturen zu integrieren.

Im Mai 2012 eröffnete das Bündnis zudem das „Comprehensive Crisis and Operations Management Centre“ (CCOMC), ebenfalls in Umsetzung der Lissaboner Gipfelbeschlüsse vom November 2010. Dieses neue Zentrum soll zivile und militärische Experten zusammenbringen, um integrierte Situationsanalysen im Zusammenhang mit Krisenoperationen zu erstellen. Darüber hinaus soll die Verbindung (*liaison*) mit anderen Organisationen, darunter der EU, durch das CCOMC unterstützt werden. Das Zentrum soll bis Mitte 2013 voll einsatzfähig sein.⁵

Auch die maritime Sicherheit entwickelt sich zunehmend zu einer Herausforderung, die einen umfassenden Ansatz erfordert und somit eine engere Kooperation zwischen EU und NATO nahelegt. Im März 2012 verlängerte der Nordatlantikrat die maritime NATO-Operation *Ocean Shield* zur Bekämpfung der Piraterie am Horn von Afrika bis Ende 2014.⁶ Geographische und funktionale Überschneidungen gibt es nicht nur zwischen der Operation *Ocean Shield* und der europäischen Anti-Piraterie-Mission EUNAVFOR-Atalanta, sondern ebenfalls zwischen der NATO-Operation und der im Juli 2012 vom EU-Ministerat beschlossenen Mission zum Aufbau maritimer Fähigkeiten am Horn von Afrika. EUCAP NESTOR (*Regional Maritime Capacity Building for the Horn of Africa and Western Indian Ocean*) soll zunächst zwei Jahre dauern, ihr Mandat umfasst Somalia, Dschibuti, Kenia und die Seychellen.⁷ Auch die NATO-Operation *Ocean Shield* enthält eine Komponente zum Aufbau maritimer Kapazitäten in der Region.⁸

Sowohl EU als auch NATO streben an, ihre jeweiligen operativen Aktivitäten in einen umfassenderen strategischen Handlungsrahmen einzubetten. Dazu verabschiedete das Atlantische Bündnis Anfang 2011 eine *Alliance Maritime Strategy*.⁹ Das Dokument definiert vier zentrale Aufgaben für die maritimen Kräfte der NATO: Abschreckung und kollektive Verteidigung, Krisenmanagement, maritime Sicherheit sowie die Entwicklung kooperativer Ansätze mit Partnern.¹⁰ Die Piraterie ist aus NATO-Sicht nur eine von mehreren Risiken bzw. Bedrohungen im maritimen Bereich, wozu auch die Gefährdung kritischer Infrastruktur und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen gezählt werden.

Die Europäische Union ordnet ihre zivilen und militärischen Instrumente – die Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die finanziellen Gemeinschaftsinstrumente – in den umfassenden strategischen Rahmens für das Horn von Afrika ein. Die vom Rat der Europäischen Union im November 2011 verabschiedete Strategie deckt ein breites Spektrum von Zielen und Instrumenten ab, das vom Aufbau politischer

5 NATO, New integrated NATO center supports the Alliance with improved approach to emerging security challenges and crisis, Brüssel: 4. Mai 2012, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_86912.htm.

6 NATO, NATO's Counter Piracy Mission Extended, Brüssel: 19. März 2012, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_85230.htm.

7 Europäischer Auswärtiger Dienst, EUCAP Nestor Fact Sheet, Brüssel: 17. Juli 2012, http://www.consilium.europa.eu/media/1704166/eucap_nestor_fact_sheet12072012.pdf.

8 NATO, Operation Ocean Shield Fact Sheet, Brüssel: März 2012, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20120405_120405-operation-ocean-shield.pdf.

9 NATO, Maritime security: Protecting vital sea lines, Brüssel: 17. August 2011, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_77240.htm.

10 NATO, Alliance Maritime Strategy, Brüssel: 18. März 2011, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_75615.htm.

Strukturen, über Konfliktprävention, den Umgang mit Sicherheitsbedrohungen bis hin zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung und regionaler Zusammenarbeit reicht.¹¹ Zur Bekämpfung der Piraterie sollen flankierend die Justizstrukturen in der Region – zunächst vor allem in Somalia, Kenia, Seychellen und Mauritius – so weit aufgebaut werden, dass sie rechtsstaatliche Mindeststandards für die Verfahren gegen gefasste Piraten ermöglichen.¹²

Sowohl die Europäische Union als auch das Atlantische Bündnis definieren maritime Sicherheit als eine umfassende Herausforderung, der mit einem breiten Spektrum ziviler und militärischer Instrumente begegnet werden muss. Bei der Ausformulierung der jeweiligen Strategiedokumente spielen die verfügbaren Instrumente, relativen Stärken und etablierten Politiken eine wesentliche Rolle. So entspricht die Horn-von-Afrika-Strategie der EU dem breiten Ansatz, den die Union auch gegenüber Partnern in anderen Regionen im Rahmen von Kooperationsabkommen sowie der Entwicklungszusammenarbeit verfolgt. Hinzu kommt, dass die EU einen regionalen Ansatz verfolgt, während die maritime Strategie der NATO geographisch nicht näher definiert ist.

Trotz der unterschiedlichen Ansätze haben EU und NATO das Kooperationspotential im Bereich der maritimen Sicherheit bislang nur unzureichend benannt, geschweige denn ausgeschöpft. Beide Organisationen streben zwar ein umfassendes Netzwerk von Partnerschaften an, der vermeintlich besondere Charakter der EU-NATO Beziehungen spiegelt sich jedoch im maritimen Bereich bislang nicht wider.¹³ Dabei könnte eine *EU-NATO Maritime Strategy* auf mittlere und lange Sicht ein gewinnbringendes Zukunftsprojekt sein, wenn sie die zivilen und militärischen Stärken beider Organisationen zusammen bringt.

Operative Zusammenarbeit

Im Berichtszeitraum 2011/2012 haben sich die Anzeichen verstärkt, dass die operative Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und dem Bündnis im Krisenmanagement sich in einem grundlegenden Umbruch befindet. Seit 2003 – dem Jahr in dem die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik operativ wurde – haben sich zahlreiche geografische und funktionale Überschneidungen zwischen EU- und NATO-Missionen entwickelt. Diese Überschneidungen haben ihrerseits unterschiedliche Kooperationsformen hervorgebracht. In Afrika wollen beide Organisationen relativ unabgestimmt voneinander der Afrikanischen Union beim Aufbau einer Standby-Truppe unter die Arme greifen und leisteten konkrete Unterstützung für AU-Operationen in Darfur und Somalia.

Der erste „Prototyp“ einer EU-NATO-Kooperation im multinationalen Krisenmanagement hat sich jedoch auf dem Westlichen Balkan entwickelt (Mazedonien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo). Im Kern sieht dieses Modell vor, dass die NATO die Aufrechterhaltung eines sicheren Umfelds direkt – wie durch die KFOR in Kosovo – oder indirekt – im Rahmen der „Berlin-Plus“-Vereinbarung in Bosnien-Herzegowina – unter-

11 Rat der Europäischen Union, Council Conclusions on the Horn of Africa, 3124th Foreign Affairs Council meeting, Brüssel: 14. November 2011.

12 Europäischer Auswärtiger Dienst, The EU fight against piracy in the Horn of Africa, http://www.eeas.europa.eu/piracy/index_en.htm.

13 Die EU identifiziert zahlreiche Partner zur Umsetzung ihrer Strategie am Horn von Afrika, darunter die Vereinten Nationen, Afrikanische Union, Arabische Liga, die internationalen und regionalen Finanzinstitutionen, aber auch kleinere und spezialisiertere Organisationen. Die NATO wird als möglicher Partner – „where appropriate“ – im Bereich der Pirateriebekämpfung genannt. Rat der Europäischen Union, Council Conclusions on the Horn of Africa, S. 11.

stützt. Dieses sichere Umfeld soll es wiederum der EU und anderen Organisationen erlauben, den zivilen und rechtsstaatlichen Wiederaufbau voranzutreiben, einschließlich der Polizeikomponente. Obwohl die Situation in Kosovo auch 2011 und 2012 prekär geblieben ist und eine rasche Reduzierung der KFOR derzeit nicht zur Debatte steht, wird sich das sicherheitspolitische Engagement von EU und NATO auf dem Westlichen Balkan längerfristig reduzieren und bietet somit keinen zukunftsweisenden Rahmen für die operative EU-NATO-Zusammenarbeit.

Allerdings zeichnet sich bislang noch kein neues Kooperationsmodell ab. 2011 und 2012 haben vor allem die Entwicklungen in Afghanistan sowie in Libyen das operative Krisenmanagement dominiert. Im Oktober 2011 beendete die NATO ihre Operation *Unified Protector* in Libyen. Einerseits gilt Libyen einigen Beobachtern als ein Modell für künftige transatlantische Sicherheitszusammenarbeit, weil europäische Nationen – in erster Linie Frankreich und Großbritannien – die Führung in einer militärischen Operation übernommen haben, die entscheidend zum Schutz der Zivilbevölkerung sowie zum Sturz des libyschen Machthabers Gaddafi beitrug. Andererseits offenbarte *Operation Unified Protector* große Defizite in der transatlantischen Lastenteilung. So blieben die europäischen Luftstreitkräfte auf amerikanische Unterstützung zur Unterdrückung der libyschen Luftabwehr, zur Aufklärung des Einsatzgebietes sowie im Bereich der Munition und der Luftbetankung angewiesen. Ohne diese amerikanische Unterstützung, so die nüchterne Feststellung des amerikanischen Verteidigungsministers Leon Panetta, hätte die Operation höchstwahrscheinlich nicht über einen Zeitraum von sieben Monaten durchgehalten werden können.¹⁴

Die Europäische Union war aus Sicht Washingtons, Paris und Londons während der Libyen-Krise kein relevanter Akteur. Stattdessen kam es vor allem auf die Beziehungen zwischen der NATO und den regionalen Organisationen, insbesondere der Arabischen Liga und dem Golf-Kooperationsrat an. Um im Krisenmanagement an Boden zu gewinnen, fasste die EU im April 2011 den Beschluss zur Entsendung einer humanitären Operation nach Libyen – *EUFOR Libya* –, der jedoch mangels einer entsprechenden Anfrage durch die Vereinten Nationen nicht umgesetzt wurde.

Die Europäische Union hat mit ihrer Nachbarschaftspolitik und anderen Instrumenten zweifellos gute Möglichkeiten, den längerfristigen Reformprozess in den Staaten Nordafrikas und des Nahen Osten zu unterstützen, sofern diese Unterstützung von lokalen Parteien akzeptiert wird. Für die Konsolidierungsphase nach dem Umbruch in Libyen – ebenso wie in anderen Ländern der Region – würde sich die Unterstützung für den Aufbau legitimer Sicherheitsorgane als ein Kooperationsfeld zwischen EU und NATO anbieten. Bislang zeichnet sich ein solch übergreifender Ansatz jedoch nicht ab.

Während des Gipfeltreffens in Chicago im Mai 2012 hat das Bündnis den Fahrplan zur Übergabe der Sicherheitsverantwortung (Transition) an die afghanischen Polizei und Armee bekräftigt und damit die Weichen für die Überführung der internationalen Schutztruppe (ISAF) in eine Trainings- und Beratungsmission ab 2015 gestellt. Was dies längerfristig für die Zusammenarbeit zwischen NATO und EU in Afghanistan bedeutet ist derzeit noch nicht absehbar.

14 „NATO’s leaders to consider Smart Defence in Chicago“, IISS Strategic Comment, London: International Institute for Strategic Studies, Mai 2012, S. 1.

Lange Zeit haben diese Akteure beim Aufbau der afghanischen Polizei gänzlich unterschiedliche Ziele und Ansätze verfolgt. Darüber hinaus blieben die materiellen und personellen Beiträge der EU im Rahmen der europäischen Polizeimission (EUPOL Afghanistan) deutlich unter den Erfordernissen, um einen effektiven Beitrag zum Aufbau der afghanischen Polizei zu leisten. Das Fehlen einer formalisierten Zusammenarbeit hat schließlich auch die EU-NATO-Beziehungen in Afghanistan behindert. So musste die EU zahlreiche Einzelabgespräche mit ISAF-Truppenstellern treffen, um für die Sicherheit des EUPOL-Personals zu sorgen.¹⁵

Im Zuge der Transition haben auch die USA bzw. NATO erkannt, dass sie der zivilen Seite des Aufbaus der afghanischen Sicherheitskräfte (legitime Regierungsführung, funktionierende Verwaltung, *community policing*) einen höheren Stellenwert einräumen müssen. Diese Erkenntnis könnte auch neue Kooperationspotentiale mit der Europäischen Union eröffnen.

Bislang hat die schlechte Sicherheitslage und das Fehlen eines flankierenden politischen Prozesses in Afghanistan die Umsetzung dieser hehren Ziele jedoch verhindert. In der Planung und Umsetzung der Transition in Afghanistan spielten die EU-NATO-Beziehungen jedenfalls bislang keine nennenswerte Rolle. Wenn also das bisherige „Modell“ operativer Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen auf dem Westlichen Balkan in absehbarer Zeit auslaufen wird, so haben bisher weder Libyen noch Afghanistan den Weg zu einem neuen Modell gewiesen.

Die Entwicklung militärischer Fähigkeiten

Die internationale Finanz- und Schuldenkrise zwingt die Mitgliedstaaten der EU und NATO zu spürbaren Einschnitten in den nationalen Verteidigungshaushalten. Zwischen 2008 und 2010 haben die 26 Mitgliedstaaten der Europäischen Verteidigungsagentur (*European Defence Agency*, EDA) ihre Verteidigungsausgaben um durchschnittlich vier Prozent reduziert.¹⁶ Diese und weitere geplante Einschnitte führen zwar nicht – wie gelegentlich behauptet – zu einer Demilitarisierung Europas oder gar der NATO, sie zwingen aber zu einer Rationalisierung der militärischen Fähigkeitsentwicklung. Die entscheidende Frage lautet, ob diese Rationalisierung zwischen den Mitgliedstaaten im EU und NATO-Rahmen abgestimmt wird oder eher „chaotisch“ verläuft.

Um ein stärker abgestimmtes Vorgehen bei der Fähigkeitsentwicklung im Atlantischen Bündnis zu erreichen, startete NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen im Februar 2011 die „Smart Defence“-Initiative. Durch die multinationale Bündelung militärischer Fähigkeiten anhand konkreter Projekte sollen die Verteidigungsausgaben der Mitgliedstaaten effektiver und intelligenter eingesetzt werden.

Während des NATO-Gipfels in Chicago im Mai 2012 präsentierten die versammelten Staats- und Regierungschefs ein erstes Paket von gemeinsamen Fähigkeitsprojekten zur Umsetzung der *Smart Defence*-Initiative.¹⁷ Darunter befinden sich Vorhaben, die teilweise schon seit einigen Jahren laufen oder bereits lange geplant sind, wie der Aufbau einer ballistischen Raketenabwehr oder die gemeinsame Überwachung des Luftraums (*Air Poli-*

15 Smith, EU-NATO cooperation, S. 256.

16 Europäische Verteidigungsagentur, EDA's Pooling & Sharing Fact Sheet, Brüssel: 30. März 2012, S. 1.

17 NATO, Smart Defence, Brüssel, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/78125.htm>; NATO's leaders to consider Smart Defence in Chicago, S. 2.

cing). Weitere Projekte widmen sich der Interoperabilität bei der Bewaffnung von Kampfflugzeugen (*NATO Universal Armaments Interface*), der Bekämpfung von improvisierten Sprengsätzen, der Ausbildung von Helikopter-Besatzungen oder der medizinischen Versorgung in Einsätzen.¹⁸

Unter dem Schlagwort „Pooling und Sharing“ hatte die Europäische Union bereits Ende 2010 eine Initiative mit ähnlichen Zielsetzungen gestartet. Ein Jahr später, im November 2011, billigten die EU-Verteidigungsminister elf Projekte für die gemeinsame Nutzung oder Zusammenlegung von Fähigkeiten, darunter ebenfalls die Ausbildung von Helikopter-Besatzungen und medizinische Versorgung sowie maritime Überwachung, Luft-zu-Luft-Betankung und die Beschaffung „intelligenter“ Munition.¹⁹

Der Anspruch von EU und NATO lautet, ihre jeweiligen Initiativen miteinander abzustimmen, so dass sie komplementär sind, sich gegenseitig verstärken und nicht etwa unnötig duplizieren.²⁰ Dabei spielt auch die Arbeit der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) eine wesentliche Rolle.

Dennoch bleibt die Kooperation begrenzt. Das liegt erstens daran, dass einige der „Flagschiff“-Projekte der NATO keine Berührungspunkte mit der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik haben. Dies gilt insbesondere für den Aufbau der Raketenabwehr sowie für das *Air Policing*. Zweitens richten sich die Fähigkeitsziele nach den Ansprüchen und Ambitionen der jeweiligen Organisation. Diese sind jedoch keineswegs identisch: So spiegelt das Projekt der *NATO Universal Armaments Interface*, das alliierten Kampfflugzeugen den Gebrauch unterschiedlicher Bewaffnungen ermöglichen soll, klar die Erfahrungen und Probleme des Libyen-Einsatzes der NATO wider. Daraus kann zwar einerseits Komplementarität entwachsen, andererseits angesichts schrumpfender Verteidigungshaushalte jedoch auch Prioritätenkonflikte. Drittens bleibt unklar, ob Synergien dort optimal ausgeschöpft werden können, wo offensichtliche Überschneidungen zwischen *Smart Defence* sowie *Pooling & Sharing* bestehen. So ist beispielsweise die medizinische Versorgung im Einsatz sowohl in EU als auch NATO ein Kooperationsprojekt, das im europäischen Rahmen von Italien und im NATO-Rahmen von Frankreich geleitet wird.²¹

Unabhängig davon, ob *Smart Defence* und *Pooling & Sharing* sich gegenseitig ergänzen und verstärken, so gilt, dass beide Initiativen vor ähnlichen Problemen stehen. In beiden Fällen handelt es sich um einen Prozess zur Identifizierung von zahlreichen Einzelprojekten, denen bislang ein kohärenter politischer Rahmen fehlt.²² Die Auswahl der Projekte richtet sich nicht selten nach den bereits *a priori* bestehenden Fähigkeiten bzw. Kooperationen, die unter dem neuen Schlagwort neu verpackt werden.²³ Das trägt dazu bei, dass Reichweite und Teilnehmerkreis der Einzelprojekte stark variieren und dass

18 NATO, Multinational Projects Fact Sheet, Brüssel: Mai 2012, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20120516_media_backgrounder_Multinational_Projects_en.pdf.

19 Europäische Verteidigungsagentur, EDA's Pooling and Sharing Fact Sheet, S. 2.

20 NATO, Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020, Brüssel/Chicago: 20. Mai 2012, Absatz 9; NATO, Deterrence and Defence Posture Review, Brüssel/Chicago: 20. Mai 2012, Absatz 16.

21 Jorge Benitez, National contributions to NATO's Smart Defense Initiative, Washington D.C.: Atlantic Council, Mai 2012, Europäische Verteidigungsagentur, EDA's Pooling & Sharing Fact Sheet, S. 3.

22 Christian Mölling, Pooling und Sharing in EU und Nato, SWP-Aktuell 25/2012, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2012.

23 Claudia Major, Christian Mölling, Tomas Valasek, Smart but too cautious: How NATO can improve its fight against austerity, CER Policy Brief, London: Centre for European Reform, Mai 2012; Terlikowski, Not As Smart As It Could Be, S. 2.

mit den Initiativen nur sehr begrenzt neue Investitionen in den Verteidigungssektor verbunden sind.²⁴

Einige der anvisierten Projekte betreffen zudem eher randständige Aspekte verteidigungspolitischer Zusammenarbeit, beispielsweise im Bereich der technischen Standardisierung oder des Austauschs von Informationen.²⁵ Es ist somit fraglich, ob *Smart Defence* oder *Pooling & Sharing* erfolgreicher sein werden als andere Fähigkeitsinitiativen in der Vergangenheit, wie die *Helsinki Headline Goals*, die *Defence Capability Initiative* oder die *Prague Capability Commitments*.

Fazit

Entgegen den offiziellen Zielen wurden EU und NATO bislang nicht zu besonders innigen Partnern im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich. Die Entwicklungen in 2011 und 2012 deuten darauf hin, dass beide Organisationen auf der politischen und konzeptionellen Ebene, bei der Planung und Durchführung von Krisenoperationen sowie schließlich dem Aufbau von zivilen und militärischen Fähigkeiten weiterhin eher getrennte als gemeinsame Wege gehen. Das ist angesichts der Tatsache, dass beide Organisationen 21 gemeinsame Mitgliedstaaten haben und vermeintlich beide einen umfassenden Ansatz in der internationalen Sicherheitspolitik verfolgen ein ernüchternder Zustand.

Die zu beobachtende Flexibilisierung der jeweiligen Partnerschaften kann diesen Trend verstärken: Die institutionellen Beziehungen zwischen EU und NATO sind dann nur noch eine Komponente in einem zunehmend weitläufigen Beziehungsgeflecht ihrer Mitgliedstaaten, das je nach politischer Lage und Problembereich variiert. Das Bündnis geht diesen Weg bereits seit einiger Zeit, er ist auch in der Abschlusserklärung des Chicago-Gipfels noch einmal festgehalten.²⁶ NATO-Generalsekretär Rasmussen sieht darin gar eine Leitlinie für die Zukunft des Bündnisses, wie er im Juli 2012 in London ausführte: „I believe there is considerable scope for delivering clusters of willing and able Allies and partners ready to cooperate in specific areas. I see these clusters being flexible enough to accommodate different groups of partners, yet focused enough to deliver concrete results.“²⁷

Weiterführende Literatur

Karl-Heinz Kamp: Die NATO vor dem Gipfel in Chicago, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 5(2) (2012), S. 243-254.

Bastian Giegerich: Die NATO, Wiesbaden 2012.

Sven Biscop: From Lisbon to Lisbon: Squaring the Circle of EU and NATO Future Roles, Egmont Royal Institute for International Relations Security Policy Brief No. 16, Brüssel 2011.

Simon John Smith: EU-NATO cooperation: a case of institutional fatigue?, in: European Security 20(2) (2011), S. 243-264.

24 Mölling, Pooling und Sharing in EU und Nato, S. 1.

25 Major, Mölling, Valasek, Smart but too cautious, S. 1, Terlikowski, Not As Smart As It Could Be, S. 2.

26 NATO, Chicago Summit Declaration, Absatz 24.

27 Anders Fogh Rasmussen, NATO – delivering security in the 21st century'. Rede in London, Chatam House, 4. Juli 2012, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_88886.htm.

Die EU und die Vereinten Nationen

Günther Unser

In derzeitigen Beschreibungen des Zustands der Europäischen Union (EU) wie auch der Vereinten Nationen (VN) werden immer häufiger Krisensymptome konstatiert. Nicht nur angesichts der tiefgreifenden Krise der Europäischen Währungsunion gelangt der ehemalige deutsche Außenminister Joschka Fischer zu der dramatisch klingenden Schlussfolgerung: „Das europäische Haus brennt.“¹

Die nur bedingte Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen im zentralen Aufgabebereich der Friedenssicherung wird vor allem im schwelenden Syrien-Konflikt an der Blockade im Sicherheitsrat offensichtlich, wobei letztlich nicht die Organisation Schuld trägt, sondern – wie bei den Finanzproblemen in der Europäischen Union – einzelne Mitgliedsstaaten. Auch bei der Lösung anderer globaler Fragen treten die VN auf der Stelle: Weder beim Klimaschutz noch auf der Konferenz Rio+20 im Juni 2012 in Rio de Janeiro konnten substantielle Festlegungen vereinbart werden. Trotz aller Fortschritte scheint das Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele bis 2015 ebenfalls wenig realistisch.

Die Weltorganisation, deren Amtssitz in New York symbolträchtig für Jahre einer Baustelle gleicht,² läuft zudem Gefahr, durch die stärkere Positionierung der Gruppe der G-20-Staaten („Das G-20 Forum setzt die globale Agenda“³) in der internationalen Politik an Bedeutung zu verlieren.⁴ Der im Vergleich zu seinem Vorgänger wenig charismatische Generalsekretär Ban Ki-moon trägt auch nicht dazu bei, dass die Organisation in der Öffentlichkeit als durchsetzungsstarker globaler Player wahrgenommen wird.

EU-Prioritäten für das Auftreten in den VN

Für die Europäische Union, die im Vertrag von Lissabon in Artikel 21 EUV ihr Bekenntnis zu den Grundsätzen der VN-Charta verankert, genießen die Vereinten Nationen als Handlungsfeld nach wie vor hohe Priorität. Drei im Berichtszeitraum verabschiedete Dokumente untermauern diese Position: zum einen die alljährlichen, vom Rat der EU am 10. Juni 2011 verabschiedeten „Prioritäten der EU“ – diesmal für die im September 2011 beginnende „66. Generalversammlung der Vereinten Nationen“⁵ (im Folgenden: Ratspapier); zum zweiten die wenige Tage zuvor, am 8. Juni 2011, vom Europäischen Parlament angenommene „Empfehlung des Europäischen Parlaments ... an den Rat zur 66. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen“⁶ (im Folgenden: Parlamentspapier). Schließlich legte der Rat am 23. Mai 2012 in einem Papier die mittelfristigen Prioritäten

1 Süddeutsche Zeitung, 4.6.2012.

2 Vgl. hierzu Werner Schmidt: Runderneuert zurück in die fünfziger Jahre. Die Generalsanierung des UN-Amtssitzes in New York, in: Vereinte Nationen, 6/2011, S. 243–249.

3 Neue Zürcher Zeitung, 22.2.2011.

4 Danielle Meuwly Monteleone, Globale Gouvernanz: UNO und G20 als Ergänzung oder Konkurrenz?, in: Die Volkswirtschaft, 7/8, 2011, S. 39–42.

5 Rat der EU: Prioritäten der EU für die 66. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen; EU-Dok 11298/11.

6 Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 8. Juni 2011 an den Rat zur 66. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen; EU-Dok P7_TA-Prov(2011)06-08.

der EU in den Vereinten Nationen fest („The European Union Priorities at the United Nations – 2012-2015“⁷).

Der 18seitige Text des Europaparlaments, dem wiederum ein von Alexander Graf Lambsdorff im Namen der ALDE-Fraktion eingebrachter Entwurf zu Grunde liegt, enthält sehr detaillierte Vorgaben für eine kohärente und sichtbare UN-Politik der EU. Der Rat solle bekräftigen, dass „die Vereinten Nationen im Zentrum der Außenpolitik der EU stehen“. Damit verbunden ist die Forderung nach einer „aktiven Rolle der EU“ bei der Umgestaltung der VN, so dass sie „wirksam zu globalen Lösungen zu Frieden und Sicherheit, Demokratie und zu einer auf der Rechtsstaatlichkeit basierenden Weltordnung beitragen können“.

Der unter den EU-Staaten abgestimmte, 44 Punkte umfassende Prioritätenkatalog des Rats postuliert in gleicher Weise den Einsatz der EU für den Aufbau eines „stärkeren multilateralen Systems“, in dem insbesondere „die Vereinten Nationen eine größere Repräsentativität, Transparenz, Rechenschaftspflicht, Effizienz und Durchsetzungskraft erhalten“ sollten. Und das 24seitige Papier mit den längerfristigen strategischen VN-Prioritäten der EU steckt den Handlungsbedarf in den drei zentralen VN-Tätigkeitsbereichen (Frieden und Sicherheit, nachhaltige Entwicklung, Menschenrechte) ab. Die EU und ihre Mitgliedstaaten „remain committed to an effective multilateral system with a strong United Nations at its core“. Auch das Perspektivpapier wiederholt die Bereitschaft der EU, die Weltorganisation zu stärken: „We will actively work to further strengthen the UN and enhance the efficiency, effectiveness, transparency, accountability and representativeness of the system.“

Die neu gewonnene Handlungsfähigkeit der EU

Mit Verabschiedung der Resolution 65/276 („Teilnahme der Europäischen Union an der Arbeit der Vereinten Nationen“⁸) durch die VN-Generalversammlung am 3. Mai 2011 hatte der bisherige Beobachterstatus der EU in den VN eine erhebliche Aufwertung erfahren.⁹

In einer Stellungnahme des VN-Generalsekretärs, die das VN-Plenum am 1. Juni 2011 billigte,¹⁰ wurden die Modalitäten für eine Teilnahme der in der Resolution ausdrücklich genannten EU-Vertreter (Präsident der Europäischen Rats, Hoher Vertreter, Europäische Kommission und EU-Delegation) in ihrer Eigenschaft als Beobachter an den Tagungen und an der Arbeit der Generalversammlung, ihren Ausschüssen und Arbeitsgruppen und an den VN-Konferenzen Punkt für Punkt festgelegt. Die EU-Vertreter haben jedoch weder das Stimmrecht noch das Recht, Resolutions- oder Beschlussentwürfe mit einzubringen oder Kandidaten aufzustellen. Bereits in dem im Juni 2011 verabschiedeten Prioritätenpapier des Rats findet sich die Maßgabe, dass die EU nunmehr „ihr besonderes Augenmerk darauf lenken [wird], die Resolution umfassend und wirksam umzusetzen“.

Zu Beginn der 66. Generalversammlung Ende September 2011 agierte das gesamte in der Resolution 65/276 genannte EU-Vertretungspersonal auf der New Yorker Bühne. Der Präsident des Europäischen Rats, Herman Van Rompuy, hielt sich mehrere Tage vor Ort auf, führte eine Vielzahl von Unterredungen und sprach erstmals als Vertreter der EU in der so genannten Generaldebatte (zuvor war dies Aufgabe der jeweiligen Ratspräsidentschaft gewesen). Die Hohe Vertreterin Catherine Ashton nahm an mehreren hochrangigen

7 The European Union Priorities at the United Nations (2012-15). Summary; EU-Doc GA12-001EN.

8 UN-Dok A/RES/65/276.

9 Vgl. hierzu Günther Unser: Die EU und die Vereinten Nationen, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, S. 542.

10 UN-Doc A/65/856.

Symposien und Meetings teil, auch Kommissionspräsident José Manuel Barroso, begleitet von einigen Kommissaren, vertrat die EU auf zahlreichen Spitzentreffen innerhalb und außerhalb der Weltorganisation. Die EU-Delegation bei den Vereinten Nationen beteiligte sich ebenfalls an den Eröffnungsaktivitäten und wartete auf den neuen Delegationsleiter, den bisherigen österreichischen VN-Botschafter Thomas Mayr-Harting, der am 16. Oktober 2011 sein Amt antrat. Derzeit umfasst die EU-Delegation in New York über 50 hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.¹¹

In der Generaldebatte zur Eröffnung der 66. Generalversammlung, in der die Spitzenrepräsentanten der VN-Mitgliedstaaten lediglich Statements verlesen, nahm Van Rompuy am 22. September 2011 aus EU-Sicht zu aktuellen internationalen Brennpunkten Stellung.¹² Vor dem Hintergrund der Prämisse der globalen wechselseitigen Abhängigkeit reichte die Themenpalette vom arabischen Frühling über den Friedensprozess im Nahen Osten bis zu Fragen der nachhaltigen Entwicklung und des Klimawandels – auch die Krise in der Euro-Zone fand Erwähnung.

Während im Berichtszeitraum die Position der Union im Sicherheitsrat ausschließlich von der EU-Delegation, vorwiegend von deren Leiter Mayr-Harting, vertreten wurde, ergriffen sowohl dieser als auch Mitglieder seiner Delegation sowie Kommissionspräsident Barroso im Plenum, in dessen Ausschüssen und in wichtigen Unterorganen wie der Kommission für Friedenskonsolidierung und im Menschenrechtsrat das Wort; auffallend selten trat die Hohe Vertreterin Ashton in VN-Gremien in Erscheinung.

Frieden und Sicherheit

Für die Vereinten Nationen spielen die Regionalorganisationen wie die EU im Aufgabenbereich der Friedenssicherung eine zunehmend bedeutsame Rolle.¹³ Wie der VN-Generalsekretär in seinem Bericht über die Tätigkeit der Vereinten Nationen 2011 ausführte, hat die Weltorganisation „weitere Anstrengungen zur Stärkung ihrer Partnerschaft mit Regionalorganisationen unternommen“;¹⁴ so u.a. im Hinblick auf die Entsendung gemeinsamer Missionen, den Aufbau von Vermittlungskapazitäten, gemeinsame Schulungen sowie die Einrichtung von Verbindungsbüros. In Brüssel wurde ein Verbindungsbüro für Partnerschaften eingerichtet und damit die Zusammenarbeit in Friedens- und Sicherheitsfragen mit der EU und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) „weiter institutionalisiert“.¹⁵

Nach Ansicht des EU-Parlaments müssen insbesondere im Bereich der „zivilen und militärischen Krisenbewältigung“ die EU und die VN „eng zusammenarbeiten“ (Parlamentpapier). Sehr dezidiert wird in diesem ausführlich behandelten Bereich auch die Schaffung eines „breiter angelegten strategischen Rahmens ... zwischen der EU und regionalen und subregionalen Organisationen und den Vereinten Nationen“ befürwortet. Im Blickpunkt steht dabei insbesondere die friedenspolitische Einbindung und Unterstützung der Afrikanischen Union (AU) durch eine verstärkte „Dreiecksbeziehung“ zwischen dem

11 Einzelheiten in EU-Doc DELNY12-001EN vom 27.7.2012.

12 Statement by EU Council President Van Rompuy – 66th United Nations General Assembly: General Debate, EU-Doc EUUN11-099EN.

13 Vgl. hierzu Ekkehard Griep: Regionale Organisationen und die Weiterentwicklung der VN-Friedenssicherung seit dem Ende des Kalten Krieges, Baden-Baden 2012.

14 Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen vom 26. Juli 2011, UN-Dok A/66/1, S. 19.

15 Ebenda.

Friedens- und Sicherheitsrat der AU, dem VN-Sicherheitsrat und dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) der EU.

Angesichts der zahlreichen Konfliktszenarien auf dem afrikanischen Kontinent engagiert sich die EU vielfach bei der Umsetzung einer Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur, wobei sich die Bemühungen auf die Sicherung der Finanzierung der unter dem Mandat des VN-Sicherheitsrats durchgeführten friedensunterstützenden Einsätze konzentrieren.

Im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) führt die EU inzwischen nahezu weltweit eine beträchtliche Zahl von Friedensmissionen in – weitgehend – eigener Regie durch.¹⁶ Dabei handelt es sich vorwiegend um zivile Operationen, während mit Gewalteinatz verbundene Operationen auf Vorgaben des VN-Sicherheitsrats beruhen.¹⁷ Am 1. März 2012 waren dies folgende vom Sicherheitsrat mandatierte EU-Missionen:

- EUFOR Althea, Militäroperation in Bosnien-Herzegowina; Mandat des Sicherheitsrats: zuletzt Resolution 1919 (2011); Beginn der Stationierung: Dezember 2004; Personal (März 2012): 1400 Militärpersonal
- EULEX Kosovo, Rechtsstaatlichkeitsmission im Kosovo; Mandat des Sicherheitsrats 1244 (1999); Beginn der Stationierung: Dezember 2008; volle Einsatzfähigkeit: April 2009; Personal (März 2012): 1359 internationales und 1148 nationales Zivilpersonal
- EU NAVFOR Somalia (Operation ATALANTA), erste militärische EU-Marineoperation zur Abschreckung, Prävention und Bekämpfung der Piraterie im Seegebiet Somalias; Mandat des Sicherheitsrats: zuletzt Resolution 1816 (2008); Beginn der Mission: Dezember 2008, volle Einsatzfähigkeit: Februar 2009; Personal (März 2012): 1296 Militärpersonal
- EUTM Somalia, Militärmission zur Ausbildung somalischer Sicherheitskräfte in Kampala/Uganda; Mandat des Sicherheitsrats: Resolution 1872 (2009); Beginn der Stationierung: April 2010; Personal (März 2012): 93 Ausbilder

Hinsichtlich einer noch engeren friedenspolitischen Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen wird vom Europäischen Parlament die „Bereitstellung einer EU-Komponente für eine größere Mission der VN“ vorgeschlagen. Faktum ist jedoch, dass die EU-Staaten (die rund 40 Prozent der Kosten der VN-Friedensoperationen finanzieren) ihre personelle Teilnahme an so genannten VN-geführten Missionen erheblich reduziert haben; auf der Rangliste der Steller von Militär- und Polizeikräften lag Italien am 30. Juni 2012 mit großem Abstand zur Spitzengruppe (Bangladesh, Pakistan und Indien) als erster europäischer Staat auf Rang 20 (Deutschland nur auf Rang 49).¹⁸

Im Sicherheitsrat, sind seit dem 1. Januar 2012 vier EU-Staaten vertreten: Großbritannien und Frankreich als ständige, Deutschland und Portugal als nichtständige Mitglieder; sie sind vertragsgemäß ausdrücklich verpflichtet, sich untereinander abzustimmen (Artikel 34 Abs. 2 EUV). Die von EU-Botschafter Mayr-Harting im Namen der Union abgegebenen Stellungnahmen bezogen sich zum einen auf eher grundsätzliche Fragen (wie Probleme bei den Friedensmissionen und der Friedenskonsolidierung), zum anderen auf ein-

16 Vgl. die aktuelle Übersicht bei www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations...

17 Vgl. hierzu Mauricio Artiñano: *Peace Operations Partnerships: The UN Security Council and (Sub-)Regional Organizations*, Policy Briefing, ZIF (Center for International Peace Operations), Berlin, März 2012.

18 www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/june12_2.pdf.

zelne Konflikte; etwa zur zukünftigen Entwicklung Afghanistans nach Abzug der ausländischen Truppen, verbunden mit der Zusage weiterer Unterstützung durch die EU.¹⁹

Nach dem europäischen Dissens im Libyen-Konflikt, als sich Deutschland im März 2011 im Sicherheitsrat (zusammen mit Brasilien, China, Indien und Russland) bei der Verabschiedung der Resolution 1973 zur Einrichtung und Durchsetzung einer Flugverbotszone der Stimme enthalten hatte,²⁰ liegen die EU-Staaten bei der Behandlung des ähnlich gelagerten Syrien-Konflikts im Rat im Wesentlichen auf einer Linie.

Das Prinzip der so genannten Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) – auf dem VN-Millenniumsgipfel 2005 konzipiert und verabschiedet –, deren Rechtsstatus zwar umstritten ist („Es ist eine Norm mit unklarer Verpflichtungskraft und unbestimmtem Inhalt“²¹), auf die sich aber der Sicherheitsrat in der Libyen-Resolution 1973 erstmals berief, legt ein Eingreifen der Staatengemeinschaft in dem blutigen Bürgerkrieg in Syrien nahe. China und Russland verhinderten jedoch bisher durch ihre Blockadepolitik entsprechende Sanktionen und lehnten zunächst am 4. Februar 2012 einen von Marokko eingebrachten – mehrfach abgemilderten – Resolutionsentwurf ab, der von der Arabischen Liga und den europäischen Ratsmitgliedern unterstützt wurde.²² Auch der von den EU-Staaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Portugal sowie den USA am 19. Juli 2012 vorgelegte Resolutionsentwurf scheiterte am Veto der beiden ständigen Ratsmitglieder.²³

Bei der Behandlung dieses Konflikts im Sicherheitsrat nahmen nur die jeweiligen Regierungsvertreter (in der Regel die jeweiligen VN-Botschafter) der europäischen Ratsmitglieder Stellung; „im Namen der EU“ äußerte sich niemand. Unter dem Tagesordnungspunkt des Sicherheitsrats „Protection of civilians in armed conflict“ (eine auch von der EU favorisierte Thematik, die insbesondere die entsprechende Ausgestaltung der friedenssichernden Missionen betrifft) nahm der EU-Delegationsleiter Mayr-Harting allerdings die Gelegenheit wahr, namens der EU den Rat aufzufordern, seiner Verantwortung nachzukommen und gegen die schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen in Syrien „robuste Aktionen“ zu beschließen.²⁴

Die EU setzt sich in ihrem Prioritätenpapier vom Juni 2011 für die Umsetzung des Konzepts der Schutzverantwortung ein und begrüßt zugleich, dass in der Libyen-Resolution 1973 wie auch in der Sicherheitsrats-Resolution 1975 vom März 2011 zum Bürgerkrieg in der Elfenbeinküste (Cote d'Ivoire) „auf dieses Prinzip Bezug genommen wird“. Das EU-Parlament fordert – ohne zu konkretisieren – „auf die Entwicklung eines stärker operativ ausgerichteten Ansatzes für diese Doktrin hinzuarbeiten“ (Parlamentspapier).

Sowohl für die EU wie für die Vereinten Nationen sind neben der Friedenssicherung durch Peacekeeping-Operationen die Krisenprävention wie auch die Friedenskonsolidierung nach Konflikten wesentliche friedenspolitische Instrumente. Die Union trägt kontinuierlich mit dazu bei, die Elemente zu stärken, etwa durch die Förderung der Partnerschaft mit anderen Akteuren im Bereich der Krisenbewältigung (beispielsweise mit der Afrikanischen Union, der NATO und mit Einzelstaaten). Die Kommission für Friedenskonsolidie-

19 Vgl. hierzu beispielsweise den Redebeitrag Mayr-Hartings zur „Situation in Afghanistan“ am 27.6.2012 im Sicherheitsrat; EU-Doc EUUN12-056EN.

20 Vgl. hierzu Günther Unser: Die EU und die Vereinten Nationen, a.a.O., S. 545.

21 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.4.2012.

22 Vgl. hierzu Security Council fails to adopt Draft Resolution on Syria ...; UN-Doc S/RES 10536 (2012).

23 Text des Resolutionsentwurfs UN Dok S/2012/538.

24 Thomas Mayr-Harting, EU-Statement – United Nations Security Council: Protection of Civilians am 9.1.2011; EU-Doc EUUN11-122EN.

rung, deren Struktur und Arbeitsweise 2010, fünf Jahre nach ihrer Gründung, einer Prüfung unterzogen wurden,²⁵ bedarf nach Einschätzung der EU eines aufbruchartigen politischen Engagements,²⁶ wobei vor allem die Verknüpfung von Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung verstärkt werden müsse.

Entwicklungszusammenarbeit, Umweltschutz

Im Zentrum der breit angelegten Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen stehen neben der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) gegenwärtig auch die Bekämpfung und Linderung der negativen Auswirkungen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Entwicklungsländer. Die EU, deren Entwicklungspolitik ebenfalls von der Verwirklichung der MDGs geleitet wird, ist „zutiefst besorgt über die Auswirkungen“ (Ratspapier) der jüngsten Krise auf die Verwirklichung der MDGs. Die Millenniums-Entwicklungsziele bis 2015 zu erreichen, „ist schwierig, aber möglich“²⁷ – so die optimistische Einschätzung des VN-Generalsekretärs in seinem letzten jährlichen Umsetzungsbericht.

Das EU-Parlament dringt darauf, dass sich die VN auf die Verwirklichung der Ziele „konzentrieren“ (Parlamentpapier), insbesondere in den afrikanischen Staaten südlich der Sahara und den derzeit 48 am wenigsten entwickelten Ländern (LDC).

Zur Umsetzung des auf der vierten LDC-Konferenz der Vereinten Nationen im Mai 2011 in Istanbul beschlossenen Aktionsprogramms,²⁸ das eine Halbierung der Zahl der LDCs bis 2020 propagierte, machte die Union inzwischen konkrete Zusagen über zusätzliche Finanzmittel.²⁹

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind bekanntlich seit längerem – auch in den Vereinten Nationen – die größten Geber an öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA). Im Jahr 2011 belief sich ihre Gesamtleistung weltweit auf 53 Milliarden Euro, d.h. 0,42 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens.³⁰ Die 2005 erfolgte Zusage einer Erhöhung der Quote bis 2015 auf 0,7 Prozent wurde von EU-Vertretern in den Vereinten Nationen ebenso mehrfach bekräftigt,³¹ wie die grundsätzlich enge entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den VN.³²

Um dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung mehr Durchschlagskraft zu verleihen, setzt sich die EU erneut für die Schaffung eines wirksameren institutionellen Rahmens ein. Gleiches gilt für eine Verbesserung der internationalen Umweltordnung, wobei zunächst ein Nachfolgeabkommen für das Ende 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll ausgehandelt werden muss. Doch sowohl die 7. Vertragsstaatenkonferenz des Protokolls Ende 2011 in Durban³³ als auch die VN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung, Rio+20, erbrachten keine substantiellen Fortschritte.³⁴

25 Vgl. hierzu den Beitrag des deutschen VN-Botschafters Peter Wittig: Friedenskonsolidierung – Zukunftsherausforderung der UN. Bilanz des Deutschen Vorsitzes in der Kommission für Friedenskonsolidierung im Jahr 2010, in: Vereinte Nationen, 4/2011, S. 147–150.

26 Vgl. hierzu Thomas Mayr-Harting, EU Statement – United Nations Security Council: Post-conflict Peacebuilding, 12.7.2012; EU-Doc EUUN12-060EN.

27 Vereinte Nationen: Millenniums-Entwicklungsziele. Bericht 2012, New York 2012.

28 www.un.org/wcm/content/site/ldc/home.

29 EU Statement – United Nations 2nd Committee: Follow-up to the 4th LDC Conference; EU-Doc EUUN11-10EN vom 20.11.2011.

30 European Union Delegation to the United Nations: Press release IP/12/348.

31 So z.B. EU Statement – United Nations ECOSOC: Financing for Development; EU-Doc EUUN11-086EN vom 11.7.2011.

32 Vgl. hierzu EU-UNDP Cooperation: Joint Statement by EU Commissioner Piebalgs und UNDP Administrator Clarke; EU-Doc EC12-081EN vom 8.5.2012.

33 Vgl. hierzu Jürgen Maier: Klimarahmenkonvention ..., in: Vereinte Nationen, 1/2012, S. 31–33.

Menschenrechtsschutz

Der Schutz und die Förderung der Menschenrechte sind inzwischen eine alle Tätigkeitsbereiche der Vereinten Nationen, insbesondere die Friedenssicherung und die Entwicklungszusammenarbeit, durchdringende Aufgabe. Dieser Maxime fühlt sich auch die Union verbunden: „Die EU wird sich aktiv für die Einbeziehung der Menschenrechte in alle Aspekte der Arbeit der Vereinten Nationen und ihre durchgängige Berücksichtigung in diesem Rahmen einsetzen.“ (Ratspapier) Über die entsprechenden europäischen Menschenrechtsaktivitäten in der Weltorganisation im Berichtszeitraum gibt der vom Europäischen Auswärtigen Dienst herausgegebene Rechenschaftsbericht 2011 detailliert Auskunft.³⁵

Dabei richtet sich der Blick auf zwei der zentralen menschenrechtlichen VN-Organen: zum einen auf den für Menschenrechtsfragen zuständigen Dritten Ausschuss der Generalversammlung, zum anderen auf den Menschenrechtsrat. Der Fachausschuss des Plenums verabschiedete in seiner Sitzungsperiode im Rahmen der 66. Generalversammlung insgesamt 66 Resolutionen, darunter eine Reihe von EU-Initiativen (so zur Menschenrechtssituation in Myanmar und Nordkorea sowie zu den Rechten des Kindes). Die EU votierte bis auf zwei Fälle einheitlich; lediglich bei den Resolutionen zu Rassismus und zum Recht auf Entwicklung kam es zu Abstimmungsdivergenzen.

Die Arbeit und Funktionsweise des Menschenrechtsrats in Genf, dem 47 Mitglieder angehören, darunter derzeit acht EU-Staaten, stand 2011 – fünf Jahre nach dessen Gründung – zu einer ersten Überprüfung an,³⁶ die mit der Annahme einer Resolution der VN-Generalversammlung am 17. Juni 2011³⁷ ihren Abschluss fand. Das ausgehandelte Ergebnis wurde allerdings – nicht nur aus EU-Sicht – als sehr bescheiden („minimalistic“) eingestuft (EU-Rechenschaftsbericht). In den regelmäßigen Tagungen des Gremiums im September 2011 und März 2012 initiierte die Union zahlreiche Resolutionen zur Situation der Menschenrechte in Ländern wie Myanmar, Nordkorea und Syrien. Des Weiteren setzte sich die EU im Rat für das Zustandekommen thematischer Mandate zur Religions- und Glaubensfreiheit sowie zu den Rechten der Kinder ein.³⁸

Obwohl in letzter Zeit die lange vermisste Zusammenarbeit von Staaten unterschiedlicher Regionalgruppen im Rat zugenommen hat, halten die EU-Staaten „weiterhin an einer Blockbildung fest“.³⁹ Nicht immer kommt jedoch ein EU-Konsens zustande: So wurde der Ratsbeschluss auf der 19. Tagung im März 2012⁴⁰ auf Einsetzung einer Untersuchungskommission zur israelischen Siedlungspolitik im Westjordanland und in Jerusalem lediglich von den beiden EU-Mitgliedern Belgien und Österreich mitgetragen. Zuvor hatte das Europäische Parlament in einer Entschließung zu dieser Tagungsrunde des Menschenrechtsrats die EU-Delegation aufgefordert, „die Sichtbarkeit der Maßnahmen der EU zu verbessern, um die weltweite Glaubwürdigkeit der EU zu stärken“.⁴¹

34 Vgl. hierzu EU Priorities at Rio+20: UN Conference on Sustainable Development; EU-Doc Cal12-008EN vom 30.3.2012, und Rio+20 Speech by EU President Barroso: Civil society participation in sustainable development – the European perspective; EU-Doc SP12-090EN vom 21.6.2012.

35 European External Action Service: Human rights and democracy in the world: Report in EU Action in 2011, Brüssel 2012, S. 119–125.

36 Vgl. hierzu Theodor Rathgeber: Verharren auf dem Unfertigen. Die Ergebnisse des ersten Überprüfungsprozesses des UN-Menschenrechtsrats sind mager, in: Vereinte Nationen, 5/2011, S. 215–220.

37 UN Dok A/RES/65/281.

38 Vgl. hierzu UN Human Rights Council 19th session ends with excellent results; EU-Doc EUUNG12-001EN.

39 Thomas Rathgeber: Verharren auf dem Unfertigen, a.a.O., S. 82.

40 UN Doc A/HCR/19/L.35.

Eine engere Zusammenarbeit zwischen der EU und den VN in Fragen der Gleichberechtigung der Geschlechter wurde im April 2012 in einem Partnerschaftsabkommen⁴² vereinbart. Danach wollen die Union und die 2011 gegründete UN-Frauenorganisation UN Women (United Nations Entity for Gender Equality and Empowerment of Women⁴³), die aus der Zusammenführung der bisherigen vier UN-Einrichtungen zum Thema Frauen⁴⁴ hervorgegangen ist, zielgerichtet kooperieren.

Bilanz

Das Profil der Europäischen Union in den Vereinten Nationen wurde durch die Aufwertung des Beobachterstatus zweifellos geschärft. Das Auftreten der EU-Repräsentanten hat zur Folge, dass die EU als Gemeinschaft noch stärker wahrgenommen wird. Allerdings stehen der Geschlossenheit im Handeln der Union auch immer wieder nationale Interessen der Mitgliedstaaten entgegen.

Ein gravierendes Beispiel ist die Uneinigkeit der EU in der Frage der Aufnahme Palästinas als Vollmitglied in die Weltorganisation und in die Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) im Herbst 2011.⁴⁵ Abgestimmt wurde am 31. Oktober 2011 bisher lediglich über die Aufnahme in die UNESCO. Mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit entschied sich die Generalkonferenz für den Beitritt – vier EU-Staaten stimmten dafür, während drei EU-Länder (darunter Deutschland) dagegen votierten.

Zu Irritationen und kontroversen Diskussionen innerhalb der EU führt der Tatbestand, dass die EU zwar den Beobachter-Status besitzt, dass aber nur die EU-Staaten VN-Mitglieder sind. Da Großbritannien auf Grund von Rechtsgutachten die Zuständigkeit der EU in vielen außenpolitischen Fragen in Zweifel stellt,⁴⁶ muss die EU auf Wunsch der Londoner Regierung in ihren Stellungnahmen – je nach Themenbereich – erklären, in wessen Namen sie spricht.⁴⁷ In der Praxis führt dies dazu, dass die EU-Statements in den UN-Organen zum einen abgegeben werden „on behalf of the European Union“, zum anderen „on behalf of the European Union and its Member States“ sowie außerdem (etwa in UN-Haushaltsfragen) „on behalf of the Member States“.

Weiterführende Literatur

Richard Gowan: *The United Nations, Regional Organizations and a New Generation of Challenges*, Geneva Centre for Security Policy, 26.4.2012.

Ekkehard Griep: *Regionale Organisationen und die Weiterentwicklung der VN-Friedenssicherung seit dem Ende des Kalten Krieges*, Baden-Baden 2012.

41 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2012 zur Position des Europäischen Parlaments zur 19. Tagung des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen vom 16.2.2012; EU-Dok P7_TA(2012)0058, Punkt 45.

42 New UN Women-EU partnership to enhance gender equality worldwide; EU-Doc EU12-118EN vom 16.4.2012.

43 Deutsch: UN-Frauen, Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen.

44 Vgl. hierzu Frederike Bauer: Auf die Anfangseuphorie folgt der Arbeitsalltag. „UN Women“ ein Jahr nach der Gründung, in: *Vereinte Nationen*, 6/2011, S. 257–261.

45 Vgl. hierzu Muriel Asseburg: Palästina bei den Vereinten Nationen. Optionen, Risiken und Chancen eines palästinensischen Antrags auf Vollmitgliedschaft und Anerkennung, SWP-Aktuell 36, August 2011.

46 *Der Spiegel*, 49/2012.

47 Vgl. hierzu das Interview mit dem EU-Delegationsleiter Mayr-Harting mit EurActiv: UN Ambassador: Europe can speak with common voice in UN, veröffentlicht am 10.4.2012; www.euractiv.com/print/global-europe/un-ambassador-europe...

9. Anhang

Bibliographie

David Schäfer¹

1. Die Bilanz

Die Bilanz der Europäischen Integration

- Bergmann, Jan 2012: Europäische Union. Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos.
- Bulmer, Simon; Lequesne, Christian (Hrsg.) 2012: The Member States of the European Union, Oxford: Oxford University Press.
- Diedrichs, Udo; Reiners, Wulf; Wessels, Wolfgang (Hrsg.) 2011: The Dynamics of Change in EU Governance, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kunstein, Tobias; Wessels, Wolfgang 2011: Die Europäische Union in der Währungskrise. Eckdaten und Schlüsselentscheidungen, in: *integration*, 4, S. 308-322.
- Lielieveldt, Herman; Princen, Sebastian 2011: The Politics of the European Union, Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- Werner Weidenfeld: Die Dialektik der Europäischen Integration – Zwischen Krise, Reform und der Suche nach langfristigen Strategien in: Arnold Suppan (Hrsg.): *Auflösung historischer Konflikte im Donauraum, Festschrift für Ferenc Glatz zum 70. Geburtstag*, Budapest 2011, S. 725-742.
- Werner Weidenfeld: Die Europäische Union und ihre föderale Gestalt – Historische Entwicklung, gegenwärtige Ausprägung und künftige Herausforderungen in: Ines Härtel (Hrsg.): *Handbuch Föderalismus, Bd. IV: Föderalismus in Europa und der Welt*, Berlin / Heidelberg 2012, S. 3-36.
- Werner Weidenfeld: Die Krise als Chance: Europa neu denken in: Andreas Khol u.a. (Hrsg.): *Österreichisches Jahrbuch für Politik 2011*, Wien 2012, S. 37-52.
- 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

- Bieling, Hans-Jürgen; Lerch, Marika (Hrsg.) 2012: *Theorien der europäischen Integration*. Einführung, 3. aktualisierte Auflage, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Diedrichs, Udo; Faber, Anne; Tekin, Funda; Umbach, Gaby (Hrsg.) 2011: *Europe Reloaded. Differentiation or Fusion?*, Baden-Baden: Nomos.
- Di Fabio, Udo 2011: Europa in der Krise, in: *ZSE*, 4, S. 459-464.
- Dyson, Kenneth; Sepos, Angelos 2010: *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Basingstoke: Palgrave.
- Héritier, Adrienne (Hrsg.) 2011: *New modes of governance in Europe. Governing in the shadow of hierarchy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

¹ Ich danke Cyril Gläser (Universität zu Köln) und Axel Huckstorf (Stiftung Wissenschaft und Politik) für die Bereitstellung bibliographischer Daten.

- Meng, Werner; Ress, Georg; Stein, Torsten 2011: Europäische Integration und Globalisierung. Festschrift zum 60-jährigen Bestehen des Europa-Instituts, Baden-Baden: Nomos.
- Overbeek, Henk 2012: Sovereign Debt Crisis in Euroland. Root Causes and Implications for European Integration, in: *The International Spectator*, 47, 1, S. 30-48.
- Piris, Jean-Claude 2012: *The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rynning, Sten 2011: Realism and the common security and defence policy, in: *Journal of Common Market Studies*, 49, 1, S. 23-42.

2. Die Institutionen der Europäischen Union

Europäisches Parlament

- Brack, Nathalie 2012: Eurosceptics in the European Parliament. Exit or voice?, in: *Journal of European Integration*, 34, 2, S. 151-168.
- Corbett, Richard; Jacobs, Francis; Shackleton, Michael 2011: *The European Parliament*, 8. Auflage, London: John Harper Publishing.
- Lay, Friederike 2011: *Das Europäische Parlament in der Justiz- und Innenpolitik der Europäischen Union. Entscheidungsprozesse in ausgewählten Fallstudien*, Frankfurt a.M.: Lang.
- Raube, Kolja 2012: The European external action service and the European Parliament, in: *The Hague Journal of Diplomacy*, 7, 1, S. 65-80.
- Scully, Roger; Hix, Simon; Farrell, David M. 2012: National or European Parliamentarians? Evidence from a New Survey of the Members of the European Parliament, in: *Journal of Common Market Studies*, 50, 4, S. 670-683.
- 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

- Eggermont, Frederic 2012: *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union. Consequences for the European Integration Process*, Cambridge: Intersentia.
- Europäischer Rat 2011: *The European Council in 2011*, Luxemburg: Publications Office of the EU.
- Puetter, Uwe 2012: Europe's deliberative intergovernmentalism. The role of the Council and European Council in EU economic governance, in: *Journal of European Public Policy*, 19, 2, S. 161-178.
- Schoutete, Philippe de; Wallace, Helen 2012: *The European Council*, Paris: Notre Europe.
- Stäsche, Uta 2011: *Die Entscheidungsproduktivität des Europäischen Rates. Rechtliche und empirische Untersuchung vom Europäischen Währungssystem bis zum Vertrag von Lissabon*, Berlin: wvb Verlag.

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.
- Kaczyski, 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>.
- Naurin, Daniel; Wallace, Helen (Hrsg.) 2010: *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels*, Basingstoke: Palgrave.

- Reh, Christine; Héretier, Adrienne; Bressanelli, Edoardo; Koop, Christel 2011: The Informal Politics of Legislation. Explaining secluded Decision-Making in the European Union, in: *Comparative Political Studies*, S. 1-31.
- Vizi, Balázs 2011: The Hungarian Presidency of the Council of the European Union. Focus on the neighbourhood and on a European Roma strategy, in: *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 10, 1, S. 123-134.

Europäische Kommission

- Dehousse, Renaud; Thompson, Andrew 2012: Intergovernmentalists in the Commission. Foxes in the henhouse?, in: *Journal of European Integration*, 34, 2, S. 113-132.
- Ellinas, Antonis; Suleiman, Ezra N. 2011: Supranationalism in a transnational bureaucracy: The case of the European Commission, in: *Journal of Common Market Studies*, 49, 5, S. 923-947.
- Höing, Oliver; Wessels, Wolfgang 2011: The European Commission's position in the post-Lisbon institutional balance. Secretariat or partner to the European Council?, in: Monar, Jörg; Chang, Michele (Hrsg.): *The European Commission in the post-Lisbon era of crises. Between political leadership and policy management*, Brüssel: Lang.
- Hooghe, Liesbet 2012: Images of Europe. How Commission officials conceive their institution's role, in: *Journal of Common Market Studies*, 50, 1, S. 87-111.
- Kassim, Hussein; Peterson, John; Bauer, Michael W.; Hooghe, Liesbet; Dehousse, Renaud; Thompson, Andrew 2012: *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford: Oxford University Press.
- Koch, Martin; Lindenthal, Alexandra 2011: Learning within the European Commission. The case of environmental integration, in: *Journal of European Public Policy*, 18, 7, S. 980-998.
- Quittkat, Christine 2011: The European Commission's online consultations. A success story?, in: *Journal of Common Market Studies*, 49, 3, S. 653-674.

Gerichtshof

- Baltes, Kathrin F. 2011: *Die demokratische Legitimation und Unabhängigkeit des EuGH und des EuG*, Frankfurt a.M.: Lang.
- Hakenberg, Waltraud 2011: Der Europäische Gerichtshof. 59 Jahre Gestaltung von Europa durch Recht, in: Meng, Werner; Ress, Georg; Stein, Torsten (Hrsg.): *Europäische Integration und Globalisierung. Festschrift zum 60-jährigen Bestehen des Europa-Instituts*, Baden-Baden: Nomos, S. 233-247.
- Karper, Irene 2011: *Reformen des Europäischen Gerichts- und Rechtsschutzsystems*, Baden-Baden: Nomos.
- 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.
- Sharpston, Eleanor; De Baere, Geert 2011: The Court of Justice as a Constitutional Adjudicator, in: Arnall, Anthony (Hrsg.): *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford: Oxford University Press, S. 123-150.

Europäische Zentralbank

- Baimbridge, Mark; Burkitt, Brian; Whyman, Philip B. 2012: The Eurozone as a flawed currency area, in: *The Political Quarterly*, 83, 1, S. 96-107.
- Baker, Dean 2011: Die Tyrannei der Zentralbanker: Steigende Zinssätze in der Eurozone, in: *Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung*, 5, S. 2-3.
- Ehrig, Detlev; Staroske, Uwe; Steiger, Otto (Hrsg.) 2011: *The Euro, the Eurosystem and the European Economic and Monetary Union. Reviews and prospects of a unified currency*, Berlin: LIT.

Feldstein, Martin 2012: The failure of the Euro. The little currency that couldn't, in: *Foreign Affairs*, 91, 1, S. 105-116.

3. Die Innenpolitik der Europäischen Union

Agrar- und Fischereipolitik

Becker, Peter; Rudloff, Bettina 2011: High expenditures require new legitimization. Common agricultural policy and cohesion policy, in: Bendiek, Annegret; Lippert, Barbara; Schwarzer, Daniela (Hrsg.): *State of play in European integration. Challenges and opportunities for German policy*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 14-20.

Koivuova, Timo 2012: Integrated Maritime Policy of the European Union. Challenges, Successes, and Lessons to Learn, in: *Coastal Management*, 40, 2, S. 161-171.

Wiggerthale, Marita 2011: Die EU exportiert, die Welt hunger. Warum die EU Agrarpolitik auf Kosten armer Länder geht, Berlin: Oxfam.

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

Brønden, Birgitte Mossin; Parkes, Roderick 2011: The rocky road from empty prescriptions to meaningful policy. Four imperatives for a better immigration and asylum policy, in: *Think Global Act European*, Paris: Notre Europe, S. 186-191.

Guild, Elspeth 2011: Improving policies in the field of asylum and human rights protection in the US and EU, San Domenico di Fiesole: European University Institute.

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.

Wassenhoven, Jens 2011: Europäisierung deutscher Migrationspolitik. Policy-Wandel durch Advocacy-Koalitionen, Hamburg: Dr. Kovac.

Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Altiparmakov, Nikola 2011: A macro-financial analysis of pension system reforms in emerging Europe. The performance of IRAs and policy lessons for Serbia, in: *International Social Security Review*, 64, 2, S. 23-43.

Guardiancich, Igor 2011: Pan European pensions funds. Current situation and future prospects, in: *International Social Security Review*, 64, 1, S. 15-36.

Michalski, Anna 2012: Social welfare and levels of democratic government in the EU, in: *Journal of European Integration*, 34, 4, S. 397-418.

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

Hoareau, Cecile 2012: Deliberative governance in the European Higher Education Area, in: *Journal of European Public Policy*, 19, 4, S. 530-548.

Rautenfeld, J. Erika von 2011: The construction of European identity in higher education in Germany and Great Britain, Marburg: Wiehl.

Warleigh Lack, Alex; Drachenberg, Ralf 2011: Spillover in a soft policy era? Evidence from the Open Method of Coordination in education and training, in: *Journal of European Public Policy*, 18, 7, S. 999-1015.

Binnenmarkt- und Wettbewerbspolitik

Dür, Andreas 2011: Fortress Europe or open door Europe? The external impact of the EU's single market in financial services, in: *Journal of European Public Policy*, 18, 5, S. 619-635.

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.

Heremans, Tinne 2011: *The Single Market in need of a strategic relaunch*, Gent: Academia Press.

Rosenbaum, Eckehard F. 2011: Competitiveness rankings of European countries. How much do they tell us?, in: *Intereconomics*, 46, 2, S. 82-91.

Ruding, Onno 2012: *The Euro Crisis. Implications for the Internal Market and Harmonisation of Corporate Taxes*, Brüssel: Center for European Policy Studies, <http://www.ceps.eu/ceps/download/6949>.

Energiepolitik

Andoura, Sami; d'Oultremont, Clémentine 2012: *Energy Transition by 2050. A Multifaceted Challenge for Europe*, Brüssel: Egmont Institute, <http://www.egmontinstitute.be/papers/12/eur/EPB8-EU-energy-Roadmap.pdf>.

Börner, Achim-Rüdiger 2011: Die Energiestrategie der EU. Prioritäten für die Energie-Infrastruktur 2020, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 61, 1-2, S. 34-39.

Buchan, David 2012: *How to create a single European electricity market – and subsidise renewables*, London: Centre for European Reform, http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/pb_buchan_energy_26apr12-4979.pdf.

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.

Matschoss, Patrick 2012: *Getting back on track with energy efficiency. The window of opportunity for Europe is now open*, Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, http://www.fiia.fi/assets/publications/FIIA_Comment_06_2012.pdf.

Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik

Albu, Nora 2011: *Research and development spending in the EU. 2020 growth strategy in perspective*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Burns, Charlotte 2012: How and when did we get here? An historical institutionalist analysis of EU biotechnology policy, in: *Journal of European Integration*, 34, 4, S. 341-357.

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.

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.

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.

Geyer, Robert 2011: The politics of EU health policy and the case of direct to consumer advertising for prescription drugs, in: *The British Journal of Politics and International Relations*, 13, 4, S. 586-602.

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.

Schaik, Louise van 2011: The EU's performance in the World Health Organization. Internal cramps after the "Lisbon cure", in: *Journal of European Integration*, 33, 6, S. 699-713.

Haushaltspolitik

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.

Ferrer, Jorge Núñez 2012: Between a rock and the Multiannual Financial Framework, Brüssel: Center for European Policy Studies, <http://www.ceps.eu/ceps/download/6869>.

Haug, Jutta 2011: Der mehrjährige Finanzrahmen 2014 2020. Eine Bewertung des Vorschlags der Europäischen Kommission, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.

Kölling, Mario; Serrano Leal, Cristina 2012: Austerity vs. Stimulus. The MFF 2014-20's Role in Stimulating Economic Growth and Job Creation (ARI), Madrid: Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c5eb51004adb9c19bbd4bf3a649df36b/ARI24-2012_Kolling-Serrano_MFF2014-20_Growth_Job_EU.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c5eb51004adb9c19bbd4bf3a649df36b

Peet, John; Tindale, Stephen 2012: The European Union budget 2014-20: More boldness needed, London: Centre for European Reform, http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/pb_budget_5april12-4897-4947.pdf.

Spendzharova, Aneta 2012: Is More 'Brussels' the Solution? New European Member States' Preferences about the European Financial Architecture, in: *Journal of Common Market Studies*, 50, 2, S. 315-334.

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.

Aghion, Philippe; Boulanger, Julian; Cohen, Elie 2011: *Rethinking industrial policy*, Brüssel: Bruegel.

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.

Nenova, Stela; Host Sarup, Dorote 2012: *Allgemeine Grundsätze der Industriepolitik der EU*, www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_4.8.1.pdf.

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.

Brix, Emil 2011: European coordination of external cultural policies, in: Batora, Jozef (Hrsg.): *Culture and external relations. Europe and beyond*, Farnham: Ashgate, S. 161-170.

Ratzenböck, Veronika; Kopf, Xenia; Lungstraß, Anja 2011: *Der Kreativ-Motor für regionale Entwicklung. Kunst und Kulturprojekte und die EU Strukturförderung in Österreich*, Wien: Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur.

Schindler, Jörg Michael 2011: Kulturpolitik und Recht 3.0. Von der Kulturverträglichkeitsprüfung zur kulturbezogenen Folgenabschätzung, Köln: ARCult Media.

Menschenrechtspolitik

Boas, Vanessa 2012: Energy and human rights. Two irreconcilable foreign policy goals? The case of the Trans Caspian pipeline in EU Turkmen relations, Roma: Istituto Affari Internazionali.

Dennison, Susi; Dworkin, Anthony 2011: Europe and the Arab revolutions. A new vision for democracy and human rights, in: European Council on Foreign Relations, 41, http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR41_HUMAN_RIGHTS_BRIEF_AW.pdf.

Olsen, Tore Vincents 2011: The political constitution of the EU citizen rights regime, in: Journal of European Public Policy, 18, 1, S. 35-52.

Rathgeber, Theodor 2011: Verharren auf dem Unfertigen. Die Ergebnisse des ersten Überprüfungsprozesses des UN-Menschenrechtsrats sind mager, in: Vereinte Nationen, 5, S. 215-220.

Zaru, Davide 2011: EU reactions to violations of human rights norms by third states, in: European Yearbook on Human Rights, Antwerpen: Intersentia, S. 225-241.

Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit

Meyer, Frank 2011: Das Strafrecht im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Europarecht, 46, 2, S. 169-195.

Monar, Jörg 2012: The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice. Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon, Stockholm: Sieps.

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.

Tekin, Funda 2012: Differentiated Integration at Work. Institutionalisation and Implementation of Opt-Outs from European Integration in the AFSJ, Baden-Baden: Nomos.

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.

Wolff, Sarah; Goudappel, Flora; de Zwaan, Jaap 2011: Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm, The Hague: TMC Asser.

Regionalpolitik

Cartwright, Andrew; Batory, Agnes 2012: Monitoring committees in cohesion policy. Overseeing the distribution of structural funds in Hungary and Slovakia, in: Journal of European Integration, 34, 4, S. 323-340.

Dellmuth, Lisa Maria 2011: The cash divide. The allocation of European Union regional grants, in: Journal of European Public Policy, 18, 7, S. 1016-1033.

Ertugal, Ebru; Dobre, Ana Maria 2011: Dynamics of regionalisation and the impact of the EU. Comparing regional reforms in Romania and Turkey, in: Europe Asia Studies, 63, 7, S. 1195-1222.

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.

Verhelst, Stijn 2011: Linking cohesion policy to European economic governance. An idea up for improvement, Brüssel: Egmont Institute.

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.
- Delreux, Tom 2011: *The EU As International Environmental Negotiator*, Farnham: Ashgate.
- Koch, Martin; Lindenthal, Alexandra 2011: Learning within the European Commission. The case of environmental integration, in: *Journal of European Public Policy*, 18, 7, S. 980-998.
- Oberthür, Sebastian 2011: Global climate governance after Cancun. Option for EU leadership, in: *The International Spectator*, 46, 1, S. 5-13.
- Wettestad, Jørgen; Eikeland, Per Ove; Nilsson, Måns 2012: EU climate and energy policy, in: *Global Environmental Politics*, 12, 2, S. 67-86.

Verkehrspolitik

- Bartlik, Martin 2011: Die Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem, in: *Europarecht*, 46, 2, S. 196-225.
- Raynard, Christine; Revial, Thomas; Viellard, François 2011: Pour une ouverture progressive du transport ferroviaire de voyageurs à la concurrence, in: *La Note d'analyse*, 242, S. 1-11.

Währungspolitik

- Alphandéry, Edmond 2012: *The Euro Crisis*, Paris: Fondation Robert Schuman, http://www.robertschuman.eu/doc/questions_europe/qe-240-fr.pdf.
- Beblavý, Miroslav; Cobham, David; Ódor, Ludovít (Hrsg.) 2011: *The Euro Area and the Financial Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- Gregosh, David; Müller, Sebastian; Rindfleisch, Eva; Schäfer, Matthias 2012: *Fragen und Antworten zur Eurokrise. Entwicklungen und Reformmaßnahmen seit der Griechenland-Krise*, Berlin: Konrad Adenauer Stiftung, http://www.kas.de/wf/doc/kas_30726-544-1-30.pdf?120515110244.
- Kunstein, Tobias; Wessels, Wolfgang 2011: Die Europäische Union in der Währungskrise. Eckdaten und Schlüsselentscheidungen, in: *integration*, 4, S. 308-322.
- 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.

Weltraumpolitik

- Dickow, Marcel 2011: *Die Weltraumpolitik der EU. Zivile Flaggschiffe und Optionen für die GSVP*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Sheehan, Michael 2011: EU strategy, CSDP and the European Space Programme, in: *Studia diplomatica*, 64, 1, S. 41-53.
- Veclani, Anna; Sartori, Nicolò; Rosanelli, Rosa 2011: *The challenges for European policy on access to space*, Roma: Istituto Affari Internazionali.

4. Die Außenpolitik der Europäischen Union

Außenwirtschaftsbeziehungen

- Bungenberg, Marc; Herrmann, Christoph (Hrsg.) 2011: *Die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union nach Lissabon*, Baden-Baden: Nomos.
- Villalta Puig, Gonzalo; Haddad, 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 2012: European Union Economic Diplomacy. The Role of the EU in External Economic Relations, Abingdon: Routledge.
- Zasztowt, Konrad 2012: The consequences of the Eurasian integration of Kazakhstan for its economic relations with the European Union, Warschau: Polish Institute of International Affairs.

Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe

- Bishop, Matthew Louis 2011: Lost in transition? EU development policy in the Anglophone and Francophone Eastern Caribbean, in: The European Journal of Development Research, 23, 3, S. 337-353.
- Chimia, Annamaria La 2011: Tied aid and development aid policies in the framework of EU and WTO law. The imperative for change, Oxford: Hart.
- Hovius, Christopher; Oetli, Jean-René 2011: Measuring the challenge. The most favoured treatment clause in the economic partnership agreements between the European Community and African, Caribbean and Pacific Countries, in: Journal of World Trade, 45, 3, S. 553-575.
- Thirlwall, Tony 2011: Economics of development. Theory and evidence, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Europäische Nachbarschaftspolitik

- Dreyer, Iana 2012: Trade Policy in the EU's Neighbourhood. Ways Forward for the Deep and Comprehensive Free Trade Agreements, Paris: Notre Europe, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/I.Dreyer_TradePolicyInEUneighbourhood_NE_May2012.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.
- Möller, Almut (Hrsg.) 2011: Crossing Borders. Rethinking the European Union's Neighborhood Policies, DGAPanalyse, 2, Berlin: DGAP.
- Roderick, Parkes; Viilup, Elina 2012: Eastern Partnership? More like Mutual Dependence. The case of EU home affairs cooperation with Moldova, Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs, http://www.cidob.org/en/content/download/31629/514032/file/NOTES+52_PARKES-VIILUP_ANG.pdf.
- Richter, Solveig; Leininger, Julia 2012: Flexible und unbürokratische Demokratieförderung durch die EU? Der europäische Demokratiefonds zwischen Wunsch und Wirklichkeit, SWP-Aktuell, 46, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Young, Richard; Brudzinska, Kinga 2012: The European Endowment for Democracy. Will it fly?, FRIDE Policy Brief, 128, Madrid: FRIDE.

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

- Alecu 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 University Press, S. 162-180.
- Bialasiewicz, Luiza 2011: Europe in the World, EU Geopolitics and the Making of the European Space, Burlington: Ashgate.
- Gottwald, Marlene 2012: Humanizing security? The EU's responsibility to protect in the Libyan crisis, Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, <http://www.fiia.fi/assets/publications/wp75.pdf>.
- Hill, Christopher; Smith, Michael (Hrsg.) 2011: International Relations and the European Union, 2. Auflage, Oxford: Oxford Univ. Press.

- Liszczyk, Dorota 2011: The EU High Representative's first year in office. A balance sheet, Warschau: Polish Institute of International Affairs, 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.
- Böcker, Julian 2012: Demokratiedefizit der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU? Analyse des deutschen, britischen und Europäischen Parlaments, Baden-Baden: Nomos.
- 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.
- Merlingen, Michael 2011: EU Security Policy. What it is, how it works, why it matters, Boulder: Lynne Rienner.
- Müller, Niels; Kottke, Kian 2011: Quo vadis GSVP?, in: Europäische Sicherheit, 60, 4, S. 90-93.
- Opitz, Anja 2012: Politische Vision oder praktische Option? Herausforderung eines zivil-militärischen Krisenmanagementansatzes im Rahmen der GSVP, Baden Baden: Nomos.

Afrikapolitik

- Barrios, Cristina 2012: Addressing state fragility in Guinea-Conakry: A European success story?, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, http://www.fride.org/download/PB_124_Guinea_Conakry.pdf.
- Bello, Ola 2012: Nigeria's Boko Haram Threat. How the EU should act, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, http://www.fride.org/download/PB_123_Nigeria_Boko_Haram_Threat.pdf.
- 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.
- Larivé, Maxime 2011: The European Union, Tunisia and Egypt. Norms versus interests: thoughts and recommendations, Coral Gables/Florida.: University of Miami, <http://www6.miami.edu/eucenter/publications/LariveEgyptEUMA2011edi.pdf>.
- Mansour, Imad 2012: South Africa and the Arab spring. Opportunities to match diplomacy goals and strategies, Paris: Institut Français des Relations Internationales, <http://www.ifri.org/downloads/actuelleimadmansourafsud.pdf>.
- Men, Jing; Barton, Benjamin (Hrsg.) 2011: China and the European Union in Africa. Partners or competitors? Farnham: Ashgate.

Asienpolitik

- 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.
- Kundnani, Hans; Parello-Plesner, Jonas 2012: China and Germany. Why the emerging special relationship matters for Europe, London: European Council on Foreign Relations, http://ecfr.eu/page/-/ECFR55_CHINA_GERMANY_BRIEF_AW.pdf.
- Pan, Zhongqi 2012: After the China-EU summit. Reaffirming a comprehensive strategic partnership, Brüssel: Egmont Institute, http://www.egmontinstitute.be/papers/12/sec-gov/PB3_China_EU_Summit.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.
- 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.
- Wunderlich, Jens-Uwe 2012: The EU an Actor Sui Generis? A Comparison of EU and ASEAN Actorness, in: Journal of Common Market Studies, 50, 4, S. 653-669.

Lateinamerikapolitik

- 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.
- Renard, Thomas; Biscop, Sven (Hrsg.) 2012: The European Union and the Emerging Powers in the 21st Century. How Europe Can Shape a New Global Order, Abingdon: Routledge.
- Znojek, Bartomiej 2011: EU-Mercosur negotiations. Towards an association agreement?, Warschau: Polish Institute of International Affairs, http://www.pism.pl/files/?id_plik=6097.

Nahost- und Mittelmeerpoltik

- Asseburg, Muriel 2012: The Arab Spring and the Arab-Israeli Conflict. Freedom without Peace?, in: Asseburg, Muriel (Hrsg.): Protest, Revolt and Regime Change in the Arab World. Actors, Challenges, Implications and Policy Options, SWP Research Paper, 6, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Behr, Timo 2012: After the Revolution. The EU and the Arab Transition, Paris: Notre Europe, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/EU_ArabTransition_T.Behr_NE_April2012.pdf.
- Bicchi, Federica 2011: The Union for the Mediterranean, or the changing context of Euro-Mediterranean relations, in: Mediterranean Politics, 16, 1, S. 3-19.
- Erwan, Lannon 2012: L'Union européenne et la nouvelle donne géopolitique en Méditerranée, Barcelona: European Institute of the Mediterranean, http://www.iemed.org/publicacions-en/historic-de-publicacions/papersiemed-euromesco/15.-l2019union-europeenne-et-la-nouvelle-donne-geopolitique-en-mediterranee/at_download/arxiu_relacionat.
- Görtz, Simone; Sherriff, Andrew 2012: 1st Among Equals? The Instrument for Stability and Conflict Prevention and Peacebuilding in the EU's new financial perspective, Maastricht: European Centre for Development Policy Management, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/A7C7B53C70C7F104C12579FB004FD17B/\\$FILE/BN39.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/A7C7B53C70C7F104C12579FB004FD17B/$FILE/BN39.pdf).
- Huber, Daniela 2012: 'Mixed Signals' Still? The EU's Democracy and Human Rights Policy Since the Outbreak of the Arab Spring, Rom: Istituto Affari Internazionali, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1213.pdf>.
- Renard, Thomas 2012: The EU Strategic Partnerships Review. Ten Guiding Principles, Brüssel: Egmont Institute, http://www.egmontinstitute.be/papers/12/sec-gov/ESPO_PB_2_TenPrinciples_FINAL.pdf.

Südosteuropapolitik

- Altmann, Franz-Lothar 2012: Die Auswirkungen der Griechenland-Krise auf die Nachbarstaaten, in: Südosteuropa Mitteilungen, 1, S. 20-28.

- Armakolas, Ioannis; Feta, Bledar 2012: Albanian Politics. The prehistory of a coming political clash, Athen: Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP), http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/04/Briefing-Notes_16_April-2012_Armakolas_Feta1.pdf.
- Czymmec, Anja 2012: Spannungen in Mazedonien, Berlin: Konrad Adenauer Stiftung, http://www.kas.de/wf/doc/kas_30989-1522-1-30.pdf?120510095558.
- Institute for Regional and International Studies (Hrsg.) 2012: The Western Balkans in 2010/11: Departures in Democratisation and European Integration in Europe's Southeast.
- Jurekovic, Predrag 2012: The EU Meeting its Internal Challenges. Implications for Stability in the Western Balkans, Policy Recommendations of the meeting of the Study Group Regional Stability in South East Europe, Wien: Österreichische Verteidigungsakademie.
- Kentrotis, Kyriakos D. 2011: Die Balkanpolitik der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 4, 1, S. 43-52.

Die EU und Russland

- Adomeit, Hannes J. 2011: Russlands "Modernisierungspartnerschaften". Ursprünge, Inhalte und Erfolgsaussichten, in: Internationales Institut für Liberale Politik (Hrsg.): Russland modernisiert sich – oder doch nicht?, Wien: IILP, S. 25-72.
- Kononenko, Vadim 2011: Forever a pilot? Assessing the policy dialogue and project based cooperation in energy efficiency between the EU and Russia, Helsinki: Ulkopoliittinen Instituutti.
- Meister, Stefan 2012: An alienated partnership. German-Russian relations after Putin's return, Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, <http://www.fiia.fi/assets/publications/bp105.pdf>.
- Rahr, Alexander G. 2011: Neue Energiewende. Back to Gasprom, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik.
- Stewart, Susan 2011: Wenn Russland schwächer wird. Gravierende Folgen für die Beziehungen zwischen der EU und Russland, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Ukraine, Belarus, Republik Moldau und der südliche Südkaukasus

- 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.
- Dyner, Anna Maria 2012: The EU's Modernisation Plan for Belarus, Warschau: Polish Institute of International Affairs, http://www.pism.pl/files/?id_plik=10231.
- Lyubashenko, Igor 2012: Perception of European Integration in Ukraine, Warschau: Polish Institute of International Affairs, http://www.pism.pl/files/?id_plik=10199.
- May, Marie-Lena; Blomberg, Franziska 2012: Die Belarus-Politik der EU in der Sackgasse, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, <https://dgap.org/de/article/getFullPDF/21113>.

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, Roma: Istituto Affari Internazionali, S. 15-39.
- Andrews, David M. 2012: The rise and fall of EU studies in the USA, in: Journal of European Public Policy, 19, 5, S. 755-775.
- Braml, Josef M. 2012: Der amerikanische Patient. Was der drohende Kollaps der USA für die Welt bedeutet, München: Siedler.
- Jones, Erik 2011: European security, transatlantic relations, and the challenge to US global leadership, in: Alcaro, Ricardo: European security and the future of Transatlantic relations, Roma: Edizioni Nuova Cultura, S. 149-167.
- Yülek, Murat; Randazzo, Anthony 2012: Refining the story of the financial crisis in Europe and the USA, in: Insight Turkey, 14, 2, S. 59-81.

Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz

- Hillion, Christophe 2011: Integrating an outsider. An EU perspective on relations with Norway, in: *European Foreign Affairs Review*, 16, 4, S. 489-520.
- Sjursen, Helene 2012: From Fly in the Ointment to Accomplice. Norway in EU foreign and security policy, Oslo: ARENA Centre for European Studies, <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2012/wp2-12.pdf>.
- Souek, Marek 2011: The enlargement of the European Union. The case of Iceland, in: Möller, Almut (Hrsg.): *Crossing Borders. Rethinking the European Union's Neighborhood Policies*, DGA-Panalyse, 2, Berlin: DGAP, S. 31-37.

Zentralasien

- Boonstra, Jos; Laruelle, Marlène; Peyrouse, Sébastien 2012: Security and development approaches to Central Asia. The EU compared to China and Russia, http://www.fride.org/download/WP11_Security_development_approaches_Central_Asia.pdf.
- Emerson, Michael; Boonstra, Jos (Hrsg.) 2010: *Into Eurasia. Monitoring the EU's Central Asian Strategy*, Brüssel/Madrid: EUCAM.
- 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.
- Sadyrbek, Mahabat 2009: *Die Zentralasienstrategie der EU. Neues „Great Game“ oder neue Chance für die Region?*, Hamburg: Dr. Kovac.
- Warkotsch, Alexander (Hrsg.) 2010: *The European Union and Central Asia*, London: Routledge.

5. Die politische Infrastruktur*Nationale Parlamente*

- Cygan, Adam 2012: National Parliaments within the EU Polity. No Longer Losers but Hardly Victorious, in: *ERA Forum*, 12, S. 517-533.
- 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.
- Dittgen, Friederike 2011: *Die europapolitische Rolle der nationalen Parlamente nach Lissabon*, Baden-Baden: Nomos.
- Kaczyski, 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.

Europäische Parteien

- Akkerman, Tjitske 2012: Comparing radical right parties in government, in: *West European Politics*, 35, 3, S. 511-529.
- Dür, Andreas; Mateo González, Gemma 2011: To call or not to call? Political parties and referendums on the EU's constitutional treaty, in: *Comparative Political Studies*, 44, 4, S. 468-492.
- 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>.

- Lewis, Paul; Markowski, Radoslaw 2011: *Europeanising Party Politics? Comparative Perspectives on Central and Eastern Europe*, Manchester: Manchester University Press.
- 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.
- Debomy, Daniel 2012: *Do the Europeans still believe in the EU? Analysis of attitudes and expectations of EU public opinions over the past quarter century*, Paris: Notre Europe.
- 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.

Lobbying und Interessenvertretung

- Greenwood, Justin 2011: *Interest Representation in the European Union*, 3. Auflage, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hrbek, Rudolf 2012: *Die Europäische Bürgerinitiative. Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Mehrebenensystem*, in: *integration*, 1, S. 35-50.
- Kluger Rasmussen, Maja 2011: *Lobbying the European Parliament. A necessary evil*, Brüssel: Centre for European Policy Studies.
- Knelangen, Wilhelm 2011: *Vertrauenskrise. Die EU und das schwierige Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern*, in: *Politische Bildung*, 44, 1, S. 71-72.

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.
- Hamzawy, Amr; Phares, Walid; Vidino, Lorenzo 2011: *Political Islam in Europe and the Mediterranean. Three contributions*, in: *European View*, 10, 1, S. 149-150.
- Ramandan, Tariq 2011: *Europa und die Herausforderung der muslimischen Präsenz*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 56, 3, S. 59-67.

Kommunen

- Molino, Elisa; Zuleeg, Fabian 2011: *The EU added value test to justify EU spending. What impact for regions and local authorities?*, Brüssel: European Policy Centre.
- Stock Gissendanner, Scott (Hrsg.) 2011: *Kommunale Integrationspolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 7-8.

Europäische Agenturen

- Callies, Christian 2011: *Europäische Gewaltenteilung und Agenturen. Zu den Grenzen der Organisationsgewalt in der Europäischen Union / Christian Callies*, in: Meng, Werner (Hrsg.): *Europäische Integration und Globalisierung. Festschrift zum 60-jährigen Bestehen des Europa Instituts*, Baden Baden: Nomos, S. 67-86.
- 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.

- Pabst, Martin; Ropp, Klaus Erdmann von der 2011: Die Europäische Grenzschutzagentur Frontex. Teil 1: Entstehung, Struktur, Aufgaben, Entwicklung, in: Europäische Sicherheit, 60, 10, S. 62-66.
- 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

- Berglöf, Erik; Annenkov, Anatoli 2011: Baltic lessons for Europe's future economic governance, in: Europe's World, 17, S. 70-77.
- 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.
- Lindner, Axel 2011: Macroeconomic adjustment. The Baltic states versus euro area crisis countries, in: Intereconomics, 46, 6, S. 340-345.
- Schymik, Carsten 2011: Blueprint for a macro region. EU strategies for the Baltic Sea and Danube regions, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

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.
- Manigart, Philippe 2012: Ending the draft. The case of Belgium, in: Sicherheit und Frieden, 30, 1, S. 1-8.
- Schout, Adriaan; Wiersma, Jan Marinus 2012: For as well as against. The Dutch-EU paradox, Den Haag: Instituut Clingendael, http://www.clingendael.nl/publications/2012/20120514_schout_wiersma_ecfr.pdf.

Bulgarien, Rumänien

- Mendelski, Martin 2011: EU driven judicial reforms in Romania. A success story?, in: East European Politics, 28, 1, S. 23-42.
- Schrameyer, Klaus 2011: Bulgariens Zukunft, in: Europäische Rundschau, 39, 3, S. 31-41.
- Sobják, Anita 2012: A New Romanian Government Six Months Before the Parliamentary Elections, Warschau: Polish Institute of International Affairs, http://www.pism.pl/files/?id_plik=10412.
- Spendzharova, Aneta B.; Vachudova, Milada Anna 2012: Catching up? Consolidating liberal democracy in Bulgaria and Romania after EU accession, in: West European Politics, 35, 1, S. 39-58.

Bundesrepublik Deutschland

- Asselborn, Jean; Sikorski, Radoslaw 2012: „Führen heißt nicht dominieren“. Wie Deutschland seinen Part in Europa spielen sollte, in: Internationale Politik, 3, 2012, S. 8-13, <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/article/getFullPDF/21135>.
- Becker, Peter 2011: Die deutsche Europapolitik und die Osterweiterung der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos.
- Dauderstädt, Michael 2012: Germany's economy. Domestic laggard and export miracle, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=09042&ty=pdf>.

- Guérot, Ulrike 2011: Welches Deutschland braucht Europa?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 56, 6, S. 93-102.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela 2011: Deutschlands bilaterale Beziehungen im Rahmen der EU, in: Jäger, Thomas (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, 2. Auflage, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 605-629.
- 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.
- Speck, Ulrich 2012: Why Germany is not becoming Europe's hegemon, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, http://www.frife.org/download/PB_126_Germany_not_becoming_Europe_hegemon.pdf.

Dänemark, Finnland, Schweden

- Gostyska, Agata 2012: Denmark at the helm of the Council of the European Union, Warschau: Polish Institute of International Affairs.
- Hayes, Eric 2011: From cold war to common currency. A personal perspective on Finland and the EU, Helsinki: Finnish Institute of International Affairs.
- Holmberg, Sören 2012: Swedish Opinion on the Swedish Membership in the European Union, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, <http://www.sieps.se/sites/default/files/SOM-fil.pdf>.
- Lind, Daniel; Kellermann, Christian 2012: A Swedish Wunder? Structural fragility beneath strong macroeconomic performance, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=09078&ty=pdf>.
- Warleigh Lack, Alex; Stegmann McCallion, Malin 2012: "Usage of Europe" and Europeanisation. Evidence from the regionalisation of Sweden, in: Journal of European Integration, 34, 4, S. 379-396.

Frankreich

- Deloy, Corinne 2012: Les Français donneront-ils une majorité parlementaire à François Hollande lors des élections législatives des 10 et 17 juin, Paris: Fondation Robert Schuman, <http://www.robert-schuman.eu/doc/oe/oe-778-fr.pdf>.
- Goulard, Sylvie 2012: La France et l'Allemagne face à la crise. Doute sur le diagnostic et la method, Paris: Institut Français des Relations Internationales, <http://www.ifri.org/downloads/ifrinoteducerfa94asgoulard1.pdf>.
- Höing, Oliver; Wessels, Wolfgang 2012: The European Council after Lisbon. The end of Franco-German dominance?, in: L' Europe en formation (Themenschrift), Nizza: Centre international de formation européenne.
- Kaca, Elbieta; Liszyk, Dorota 2012: François Hollande and French European Policy, Warschau: Polish Institute of International Affairs, http://www.pism.pl/files/?id_plik=10282.
- Romans, Fabrice 2011: Consommation. La France dans le haut du tableau européen, in: INSEE première, 1347, S. 1-4.
- Seidendorf, Stefan (Hrsg.) 2012: Deutsch-Französische Beziehungen als Modellbaukasten? Zur Übertragbarkeit von Aussöhnung und strukturierter Zusammenarbeit, Baden-Baden: Nomos.
- Zalc, Julien 2012: Les Français et l'Europe. Vérités et surprises, Paris: Fondation Robert Schuman, http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-238-fr.pdf.

Griechenland, Italien

- Belke, Ansgar; Dreger, Christian 2011: Ramifications of debt restructuring on the euro area. The example of large European economies' exposure to Greece, in: *Intereconomics*, 46, 4, S. 188-196.
- Comelli, Michele 2011: Italy's love affair with the EU. Between continuity and change, Roma: Istituto Affari Internazionali.
- Dullien, Sebastian; Schwarzer, Daniela 2011: Gefährliches Spiel mit dem Euro Ausstieg, Berlin: SWP.
- 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.
- Lazar, Marc 2012: L'énigme du gouvernement Monti, Paris: Centre d'études et de recherches internationales Sciences Po, http://www.ceri-sciences-po.org/archive/2012/avril/art_ml.pdf.
- Riedel, Sabine 2011: Illegale Migration im Mittelmeerraum. Antworten der südlichen EU-Mitgliedstaaten auf nationale und europapolitische Herausforderungen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Malta, Zypern

- Crisis Group 2012: Aphrodite's Gift. Can Cypriot Gas Power a New Dialogue?, Brüssel: Crisis Group.
- Ker-Lindsay, James; Faustmann, Hubert; Mullen, Fiona 2011: An Island in Europe: The EU and the Transformation of Cyprus, London/New York: Tauris.
- Ker-Lindsay, James 2011: The Cyprus Problem. What everyone Needs to Know, Oxford: Oxford University Press.
- Robinson, Firdevs 2012: Cyprus. One step forward, two steps back, London: Foreign Policy Center, <http://fpc.org.uk/fsblob/1460.pdf>.
- Seufert, Günter 2012: Die türkische Zypernpolitik im Kontext der EU-Ratspräsidentschaft Nikosias, SWP-Aktuell, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Österreich

- Marschner, Sophia 2011: Die Geschichte und Entwicklung der Europäischen Union. Unter besonderer Berücksichtigung des Weges Österreichs in die Europäische Union, Frankfurt a.M.: Lang.
- Miklin, Erik 2011: Inter-parliamentary cooperation in EU affairs and the Austrian Parliament. Empowering the opposition?, 6th ECPR General Conference, <http://www.ecprnet.eu/MyECPR/proposals/reykjavik/uploads/papers/2272.pdf>.
- Ratzenböck, Veronika; Kopf, Xenia; Lungstraß, Anja 2011: Der Kreativ-Motor für regionale Entwicklung. Kunst und Kulturprojekte und die EU Strukturförderung in Österreich, Wien: Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur.

Polen

- Armitage, David; Zaborowski, Marcin; Mitchell, Wess; Kron, Robert 2012: Central Europe after the Fiscal Compact. Navigating Europe's New Framework, Washington: Center for European Policy Analysis, <http://cepa.org/>.
- Ananicz, Szymon; Hartleb, Florian; Hinc, Agata; von Ondarza, Nicolai 2012: Deutsch-polnische Impulse für Europa, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, <https://dgap.org/de/article/getFullPDF/21313>.
- Polnische Ratspräsidentschaft 2011: Press release. Major results of the Polish Presidency, 22. Dezember 2011, http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_wydarzenia_osiagniecia_en.pdf.

Szczerbiak, Aleks 2012: Poland within the European Union. New awkward partner or new heart of Europe?, London: Routledge.

Portugal, Spanien

Alcidi, Cinzia; Gros, Daniel 2012: The Spanish Hangover, Brüssel: Centre for European Policy Studies, <http://www.ceps.eu/ceps/download/6836>.

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.

Erixon, Fredrik 2012: Please Make Spain Austere, But Not Just Yet!, Brüssel: European Centre for International Political Economy, http://www.ecipe.org/media/publication_pdfs/Bulletin_02_2012_-_Please_Make_Spain_Austere_But_Not_Just_Yet.pdf.

Gorjão, Paulo 2012: Portugal and Turkey. Surprisingly Friendly Relations, Lissabon: Portuguese Institute of International Relations and Security, <http://www.ipris.org/php/download.php?fid=717>.

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.

Roy, Joaquín (Hrsg.) 2011: Spain in the European Union. The First Twenty-Five Years (1986-2011), Miami: Thomson-Shore.

Slowakei, Tschechische Republik

Hartleb, Florian 2011: Nach Systemwechsel und Beitrittseuphorie. Euroskeptizismus in Ostmitteleuropa, in: Eckhard Jesse (Hrsg): 1989 und die Perspektiven der Demokratie, Baden Baden: Nomos, S. 99-117.

Marek, Dan; Baun, Michael 2011: The Czech Republic and the European Union, London: Routledge.

Neuman, Marek 2011: The nexus between Czech non state actors and domestic foreign policy-making in the EU Presidency context, in: Perspectives, 19, 1, S. 5-25.

Paížková, Alena 2011: Czech migrants in the European migration space, in: Migracijske i etnicke teme, 27, 2, S. 177-197.

Rybá, Marek 2011: National determinants of international preferences in post communist Europe. The case of Slovakia in the European Union, in: Communist and Post Communist Studies, 44, 3, S. 161-171.

Slowenien, Ungarn

Cartwright, Andrew; Batory, Agnes 2012: Monitoring committees in cohesion policy. Overseeing the distribution of structural funds in Hungary and Slovakia, in: Journal of European Integration, 34, 4, S. 323-340.

Forkas, Zoltan 2011: Ungarn und die Euro und Finanzkrise, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.

Harppecht, Klaus 2012: Europas tiefere Krise. Der Fall Ungarn, in: Die neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 59, 3, S. 11-13.

Nergelius, Joakim 2012: The Hungarian Constitution of 2012 and its Protection of Fundamental Rights, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, <http://www.sieps.se/sites/default/files/JN-Ungern%202012-3epa.pdf>.

Wessel, Reinhard 2012: Nun doch: Neue Mitterechts-Regierung für Slowenien, KAS-Länderbericht, Berlin: Konrad Adenauer Stiftung, http://www.kas.de/wf/doc/kas_30057-1522-1-30.pdf?120206112544.

Vereinigtes Königreich, Irland

- Brady, Hugo 2012: Ireland's fiscal treaty referendum. (More) fear and loathing in the eurozone?, London: Centre for European Reform, http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/bn_ireland_fiscal_11may12-5070.pdf.
- Gordon, Michael; Dougan, Michael 2012: The United Kingdom's European Union Act 2011. "Who won the bloody war anyway?", in: *European Law Review*, 37, 1, S. 3-30.
- Little, Conor 2011: The general election of 2011 in the Republic of Ireland. All changed utterly?, in: *West European Politics*, 34, 6, S. 1304-1313.
- O'Donnell, Clara Marina 2011: Britain's coalition government and EU defence cooperation. Undermining British interests, in: *International Affairs*, 87, 2, S. 419-434.
- Parkes, Roderick 2012: From Integration to Competition. Britain, Germany and the EU's New Group Dynamics, Brüssel: Centre for European Policy Studies, <http://www.ceps.eu/ceps/download/6874>.
- Scally, Derek 2012: The non-fighting Irish. Ireland's curious lack of protest, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik.

7. Die Erweiterung der Europäischen Union*Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union*

- Franke, Siegfried F. 2012: Europa am Scheideweg. Statt Vertiefung und Erweiterung nun die Eurokrise?, Marburg: Metropolis Verlag.
- Legendijk, Joost; Lang, Kai Olaf 2011: Für ein neues Verhältnis der EU zu ihren Nachbarn. Zur Zukunft der europäischen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik, in: Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.): *Solidarität und Stärke. Zur Zukunft der Europäischen Union*, Berlin: HBS, S. 133-166.
- Lippert, Barbara 2012: Grenzwertig: die Fortsetzung der EU-Erweiterung als Stabilitätsexport, in: *integration*, 35, 2, S. 123-128.
- Riedel, Manuela 2012: Minderheitenschutz in EU-Erweiterungsprozessen: Normförderung und Sicherheitsinteressen in den Verhandlungen mit den Staaten Mittel- und Osteuropas und Westbalkanländern, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Viëtor, Marcel 2011: Putting the neighborhood on the map. Ever closer, ever closed? Enlargement, neighborhood, and the question of "European Identity", in: Möller, Almut (Hrsg.): *Crossing borders. Rethinking the European Union's Neighborhood Policies*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, S. 11-15.

Island

- Bjarnason, Björn 2012: Island. Ein widerspenstiger EU Beitrittskandidat, in: *KAS Auslandsinformationen*, 28, 5, S. 35-58.
- Souek, Marek 2011: The enlargement of the European Union. The case of Iceland, in: Möller, Almut (Hrsg.): *Crossing Borders. Rethinking the European Union's Neighborhood Policies*, DGA-Panalyse, 2, Berlin: DGAP, S. 31-37.

Kroatien, Mazedonien, Montenegro

- Biernat, Agata; ornaczk, Tomasz 2011: Integration of Montenegro into the European Union, Warschau: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- 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 Wissenschaft und Politik, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2011C14_despot_rlc_ks.pdf.

- Koinova, Maria 2011: Challenging assumptions of the enlargement literature. The impact of the EU on human and minority rights in Macedonia, in: *Europe Asia Studies*, 63, 5, S. 807-832.
- Tziampiris, Aristotle 2012: The Macedonian name dispute and European Union accession, in: *Southeast European and Black Sea Studies*, 12, 1, S. 153-171.

Türkei

- European Stability Initiative 2012: How to launch the Visa Liberalisation Process with Turkey. Precedent and the role of the European Commission, Berlin: European Stability Initiative, <http://www.esiweb.org/>.
- Morelli, Vincent 2011: European Union enlargement. A status report on Turkey's accession negotiations, Washington: Congressional Research Service.
- Nykänen, Johanna 2011: One question, any answers? The EU's role in solving the Kurdish question in Turkey, Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, http://www.upi-fiaa.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.
- Tocci, Nathalie; Tapnar, Ömer; Barkey, Henri J.; Soler i Lecha, Eduard; Nafaa, Hassan 2011: Turkey and the Arab Spring. Implications for Turkish Foreign Policy from a Transatlantic Perspective, in: *Mediterranean Paper Series*, http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/tocciatal_turkishmodel_nov11_final.pdf.
- Walker, Joshua 2012: Turkey's re-imagined neighborhood policy after the Arab Spring, Paris: Institut Français des Relations Internationales, <http://www.ifri.org/downloads/actuellejoshwalkerturquie.pdf>.

8. Die EU und andere Organisationen

- Aybet, Gülnur; Bieber, Florian 2011: From Dayton to Brussels. The impact of EU and NATO conditionality on state building in Bosnia & Hercegovina, in: *Europe Asia Studies*, 63, 10, S. 1911-1937.
- Burns, Nicholas; Wilson, Damon M.; Lightfoot, Jeff 2012: Anchoring the Alliance, Washington: Atlantic Council, http://www.acus.org/files/publication_pdfs/403/051412_ACUS_Burns_AnchoringAlliance.pdf.
- Durkalec, Jacek 2012: NATO Defence and Deterrence Posture. Central and Eastern European Perspectives, Warschau: Polish Institute of International Affairs, http://www.pism.pl/files/?id_plik=10448.
- 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.
- 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.
- Laatikainen, Katie Verlin 2010: Multilateral Leadership at the UN after the Lisbon Treaty, in: *European Foreign Affairs Review*, 15, 4, S. 475-493.
- Meuwly Monteleone, Danielle 2011: Globale Gouvernanz. UNO und G20 als Ergänzung oder Konkurrenz?, in: *Die Volkswirtschaft*, 7/8, S. 39-42.
- Webber, Mark 2011: NATO. Within and between European international society, in: *Journal of European Integration*, 33, 2, S. 139-158.

Stand: September 2012.

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. Franz-Lothar Altmann, Dr. rer.pol., Dipl.-Vw. Associate Professor am UNESCO Dpt. für Internationale und Interkulturelle Beziehungen, Universität Bukarest; Mitglied des Präsidiums der Südosteuropa-Gesellschaft.

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, 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.

Birgit Bujard, Deutsche Gesellschaft für Online-Forschung, Hürth.

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. Tobias Etzold, Forschungsgruppe EU-Integration, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (SWP), 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.

Njeri Jensen, Danish Institute for International Studies (DIIS), Kopenhagen.

Markus Johansson, Centrum für Europaforschung, Universitet Göteborg.

Alexandra Jonas, M.A. ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr und Doktorandin an der Universität Passau.

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, Osteuropaexperten, Non Residence Fellow am American Institute for Contemporary German Studies.

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.

Dr. Kai-Olaf Lang, Dipl.-Verw.Wiss., Forschungsgruppe EU-Integration, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (SWP), Berlin, Berlin.

Kristina Larischová, Ko-Vorsitzende des Verwaltungsrates des Deutsch-Tschechischen Zukunftsfonds.

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 Universität 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., Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (SWP), Berlin/Brüssel.

Laila Mestres, Analystin im Präsidentschaftskabinett der Fundación 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. Nicolai von Ondarza, Forschungsgruppe EU-Integration, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (SWP), Berlin.

Dr. Marco Overhaus, Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (SWP), Berlin.

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.

René Repasi, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Deutsches und Europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

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.

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, Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore.

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 Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Isabelle Tannous, M.A., Fachinformation Europa, EU, EU-Integration, EU-Außenbeziehungen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

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.

Tobias Traguth, M.A., Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln.

Dr. Florian Trauner, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für europäische Integrationsforschung, Universität Wien.

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.

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 Weiß, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Europa- und Völkerrecht, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

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. Wolfgang Zellner, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Zentrum für OSZE-Forschung.

Dr. Peter A. Zervakis, Leiter des Bologna-Zentrums der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) in Bonn.