

# DER BÜRGER IM STAAT

3-2010



Europa konkret –  
Wie die EU funktioniert

lpb

Landeszentrale für politische Bildung  
Baden-Württemberg

# DER BÜRGER IM STAAT

**HEFT 3–2010**  
**60. JAHRGANG**  
**ISSN 0007–3121**

„Der Bürger im Staat“ wird von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg herausgegeben.

#### **DIREKTOR DER LANDESZENTRALE**

Lothar Frick

#### **REDAKTION**

Siegfried Frech, siegfried.frech@lpb.bwl.de

#### **REDAKTIONSASSISTENZ**

Barbara Bollinger, barbara.bollinger@lpb.bwl.de

#### **ANSCHRIFT DER REDAKTION**

Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart  
Telefon 0711/164099-44, Fax 0711/164099-77

#### **HERSTELLUNG**

Schwabenverlag Media der Schwabenverlag AG  
Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern-Ruit  
Telefon 0711/4406-0, Fax 0711/442349

#### **GESTALTUNG TITEL**

Bertron.Schwarz.Frey, Gruppe für Gestaltung, Ulm

#### **GESTALTUNG INNENTEIL**

Britta Kömen, Schwabenverlag Media  
der Schwabenverlag AG

#### **VERTRIEB**

Verlagsgesellschaft W.E. Weinmann mbH  
Postfach 1207, 70773 Filderstadt  
Telefon 0711/7001530, Fax 0711/70015310

Der Bürger im Staat erscheint vierteljährlich.  
Preis der Einzelnummer 3,33 EUR.  
Jahresabonnement 12,80 EUR Abbuchung.

Bitte geben Sie bei jedem Schriftwechsel mit dem Verlag Ihre auf der Adresse aufgedruckte Kundennummer an.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers und der Redaktion wieder.

Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

## **INHALT**

Martin Große Hüttmann

**Der neue EU-Vertrag und die Perspektiven der europäischen Integration** 244

Gabriele Abels/Annegret Eppler/Jennifer Träsch

**Zum „Demokratiedefizit“ der EU – und wie es sich (nicht) abbauen lässt** 256

Almut Möller

**Die EU zwischen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik** 267

Peter Becker

**Der mehrjährige Finanzrahmen der EU** 273

Franco Algieri/Arnold H. Kammel

**Auf der Suche nach globaler Ordnung** 281

Alexandra Jonas

**Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU** 287

Julian Siegl

**Innen- und Justizpolitik in der EU** 294

Daniela Schwarzer

**Die EU und die Wirtschafts- und Finanzkrise** 301

Joß Steinke/Roland Sturm

**EU-Kartellaufsicht: Die Kommission als strenge Wettbewerbshüterin** 307

Oliver Treib

**Deutschland und die europäische Antidiskriminierungspolitik** 314

Severin Fischer

**Die Klimapolitik der EU: Vorreiter ohne Mitstreiter?** 321

Florian Baumann

**Die Energiepolitik der EU** 327

Matthias Chardon

**Von der europäischen Forschungspolitik zum Europäischen Forschungsraum** 335

## **THEMA IM FOLGEHEFT**

**Südamerika**

Aus urheberrechtlichen Gründen  
kann dieses Bild in der Online-Version  
nicht angezeigt werden.

Als am 1. Dezember 2009 der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten ist, ging eine jahrelange Reformdebatte zu Ende. Welche Veränderungen, Kompetenz- und Machtverschiebungen bringt der neue EU-Vertrag mit sich? Wie funktioniert die EU nach Lissabon?

**picture-alliance**

# Europa konkret – Wie die EU funktioniert

Als am 1. Dezember 2009 der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten ist, ging eine jahrelange Reformdebatte zu Ende. Der ursprüngliche Verfassungsvertrag, der im Dezember 2004 von den europäischen Staats- und Regierungschefs verabschiedet worden ist, scheiterte in den Referenden in Frankreich und in den Niederlanden im Frühsommer 2005. Nach einer Verschnaufpause starteten die EU-Staaten einen neuen Anlauf, der zu dem inhaltlich weitgehend identischen, jedoch von aller staatlichen Symbolik befreiten Vertrag von Lissabon geführt hat. Aber auch dieser Vertrag, der auf einem EU-Gipfel im Dezember 2007 in der portugiesischen Hauptstadt von den europäischen Staats- und Regierungschefs unterzeichnet wurde, wäre beinahe gescheitert, weil die irische Bevölkerung in einem ersten Referendum ihm die Unterstützung versagte. Erst im zweiten Anlauf gaben die Iren grünes Licht; die internationale Finanzkrise hat zu diesem Meinungsumschwung geführt. Martin Große Hüttmann erörtert im einführenden Beitrag die Veränderungen, Kompetenz- und Machtverschiebungen und Perspektiven der europäischen Integration, die sich mit dem neuen EU-Vertrag ergeben.

Seit dem Nein der dänischen Bevölkerung zum Vertrag von Maastricht im Jahre 1992 wird das Demokratiedefizit der EU kontrovers diskutiert. Je abhängig von der theoretischen Provenienz haben sich demokratiekritische und demokratiefreundliche Positionen zur Möglichkeit und Wünschbarkeit einer Demokratisierung der EU herausgebildet. Gabriele Abels, Annegret Eppler und Jennifer Träsch erörtern konzise die unterschiedlichen „Lager“. Bemerkenswert ist, dass die optimistische Position in den letzten Jahren theoretisch ausdifferenziert und praxisrelevant wurde. Im Grunde können zwei Richtungen unterschieden werden: Vertreter liberaler Ansätze streben eine Anpassung an die repräsentative Demokratie an und setzen auf Strategien der Parlamentarisierung des EU-Systems. Dem stehen deliberative und partizipative Ansätze gegenüber, die auf die Herstellung neuer Formen von Öffentlichkeit und Bürgerbeteiligung abzielen.

Die Anziehungskraft der EU ist ungebrochen. In keinem anderen Bereich ihrer Außen- und Sicherheitspolitik hat sich die EU bisher so erfolgreich erwiesen wie in der Erweiterungspolitik. Nach dem Ende der Blockkonfrontation hat die Erweiterungspolitik einen wichtigen Beitrag zur Stabilität Europas geleistet. Dass immer weitere Staaten die Mitgliedschaft in der EU anstreben, unter-

streicht die enorme Attraktivität der Union, verschärft aber gleichzeitig die Probleme der inneren und äußeren Handlungsfähigkeit und bringt das Risiko einer Überdehnung mit sich. Der Beitrag von Almut Möller diskutiert den Stand der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der Union nach den letzten Erweiterungsrounds in den Jahren 2004 und 2007.

Das im Vertrag von Lissabon vorgesehene Instrument der mittelfristigen Budgetplanung war eine Reaktion auf die Finanz- und Haushaltskrisen der Gemeinschaft in den 1970er und 1980er Jahren. Diese Neuerung des Vertrags bedeutet eine Stärkung des Europäischen Parlaments im Institutionengefüge der EU: Rat und Parlament werden zu gleichberechtigten Teilen der europäischen Haushaltsbehörde. Allerdings – so Peter Becker – dominieren nationale Interessen und fiskalische Motive der Mitgliedstaaten die Finanzverhandlungen. Die Verhandlungen bewegen sich stets zwischen den Polen der Beitragsgerechtigkeit und der finanziellen Solidarität sowie der sozialen und ökonomischen Kohäsion der EU. Rund 75 Prozent der EU-Finanzmittel kommen aus den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten, die schon deshalb eine ausgeprägte Nettosalden-Logik entwickelt haben. Ebenso spiegeln die beiden großen Ausgabenblöcke (Agrarpolitik sowie Struktur- und Kohäsionspolitik) politische Prioritätensetzungen wider.

Der Vertrag von Lissabon erweitert das außenpolitische Handlungsspektrum der EU und bietet die Grundlage, bei der Gestaltung der internationalen Beziehungen prägend mitzuwirken. Wohl eine der größten Herausforderungen für die EU ist jedoch der Umstand, dass man zwei Jahrzehnte nach dem Ende der Bipolarität immer noch eine globale Unordnung konstatieren muss. Ein Ordnungsmodell im globalen Kontext ist noch nicht in Sicht! Wenn die EU als ein wichtiger Akteur der internationalen Politik verstanden wird, so stellt sich die Frage, wie die Union im Vergleich zu anderen weltpolitischen Akteuren einzuordnen ist und welchen strategischen Ansatz sie verfolgt. Unter Berücksichtigung der politischen und ökonomischen Schwäche der USA und anderer westlicher Staaten – mit ausgelöst durch die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 – sowie der wachsenden geostrategischen Bedeutung der asiatisch-pazifischen Region richten Franco Algieri und Arnold H. Kammel ihren Fokus auf die Beziehungen der Union zu den Vereinigten Staaten von Amerika und zur Volksrepublik China.

Die Herausforderungen für die Sicherheit Europas sind mannigfaltig und komplex. Sie reichen von internationalem Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen bis hin zu zerfallenden Staaten und der Piraterie. Um diesen Bedrohungen effektiv begegnen zu können, müssen die EU-Mitgliedstaaten ihre Kräfte bündeln und gemeinsam handeln. Dies geschieht u. a. durch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU, in deren Rahmen der Union sowohl militärische als auch zivile Instrumente zur Verfügung stehen, um zu Sicherheit und Stabilität in der Welt beizutragen. Im elften Jahr nach ihrer Entstehung ist die GSVP den Kinderschuhen entwachsen. Die Betrachtung von Alexandra Jonas zeigt jedoch, dass das Erwachsenwerden mit einer Reihe von Problemen einhergeht und es der EU bislang nur bedingt gelungen ist, dem Anspruch eines glaubhaft agierenden sicherheitspolitischen Akteurs gerecht zu werden. Mit dem Vertrag von Lissabon bietet sich nun eine Gelegenheit, die GSVP effektiver zu gestalten.

„Die Union bildet einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.“ Mit diesen Worten beginnt jener Teil des Vertrags von Lissabon, der die Rechtsgrundlage für ein Handeln der EU in der Innen- und Justizpolitik enthält. Die Politikgestaltung auf europäischer Ebene umfasst somit ein Politikfeld, das zu den staatlichen Kernaufgaben gehört und direkte Auswirkungen auf die Sicherheit und Freiheit der Bürger hat. Dies ist eine bemerkenswerte Entwicklung, begann der europäische Einigungsprozess doch mit dem Ziel eines gemeinsamen Marktes und berührte deshalb zunächst wirtschaftliche Aspekte. Doch was genau verbirgt sich hinter der Bezeichnung „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“? Und wie vollzieht sich die Gestaltung europäischer Politik im Innen- und Justizbereich? Zur Beantwortung dieser Fragen erläutert Julian Siegl zunächst die Bedeutung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, wobei sowohl die Triebkräfte für die Herausbildung dieses Politikbereiches als auch die damit verbundenen Schwierigkeiten aufgezeigt werden.

Die EU war auf die Finanz- und Wirtschaftskrise nicht vorbereitet. Dementsprechend tief saß der Schock, der die EU mit grundlegenden Fragen konfrontierte. Diese Fragen betreffen das Verhältnis von Markt und Staat sowie Mechanismen des Krisenmanagements und der Prävention. Mehr noch: Im Kern geht es um die Fragen, wie und in welcher Form in der EU Solidarität erbracht wer-

den soll, welchen Grad an politischer Integration eine gemeinsame Währung erfordert und wo letztlich die Souveränitätsgrenzen liegen. Daniela Schwarzer analysiert die drei Phasen der Finanz- und Wirtschaftskrise und deren Auswirkungen auf die Europäische Gemeinschaft. Ein Schwerpunkt ist die Erörterung der politischen Gestaltungsaufgaben, über die sich die EU und die Mitgliedstaaten klar werden müssen. Die Mitgliedstaaten stehen vor der grundsätzlichen Frage, ob sie nationale Gestaltungsspielräume zugunsten europäischer Antworten auf europäische Probleme einschränken oder ob sie den Einfluss der europäischen Ebene gering halten und somit suboptimale Politikergebnisse in Kauf nehmen wollen.

Die EU-Kommission ist neben ihren anderen Aufgaben dafür zuständig, den freien Wettbewerb auf dem europäischen Binnenmarkt zu gewährleisten. Die Vertiefung des Binnenmarktes und der durch die Globalisierung verursachte Konkurrenzdruck haben zu einem Mehr an Fusionen und europäischen Großunternehmen geführt und die Bedeutung der EU-Kommission als europäische Kartellbehörde merklich erhöht. Die gestiegene Sensibilität für die potentielle Gefahr, die von Kartellen ausgeht, zeigt sich darin, dass seit 2004 auch die nationalen Kartellbehörden parallel zur EU-Kommission europäisches Wettbewerbsrecht anwenden. Joß Steinke und Roland Sturm verdeutlichen das Procedere der EU-Kartellaufsicht überaus plastisch am Fall des US-amerikanischen Software-Giganten Microsoft. Eine am Schluss des Beitrags skizzierte Reformagenda zeigt die Richtung an, in die sich die Verfahren der europäischen Wettbewerbspolitik zu entwickeln scheinen.

Die EU spielt im Bereich der Antidiskriminierungspolitik eine immer bedeutendere Rolle. Der Beitrag von Oliver Treib schildert die politischen Kontroversen, die die europäische Antidiskriminierungspolitik in Deutschland nach sich zog. Er beschreibt zunächst den Entscheidungsprozess auf der europäischen Ebene sowie die Haltung der damaligen rot-grünen Bundesregierung zu den im Jahr 2000 verabschiedeten Richtlinien. Des Weiteren diskutiert er

die Implikationen der beiden Richtlinien für die Bundesrepublik und gibt einen Überblick über den Verlauf des Umsetzungsprozesses, der von heftigen (partei-)politischen Auseinandersetzungen begleitet war. Der Abschluss des Prozesses erfolgte erst unter der Großen Koalition und unter starkem Druck aus Brüssel.

Seit der Verabschiedung des ersten europäischen Klimaschutzprogramms im Jahr 2002 kann von einer eigenständigen und ambitionierten EU-Klimapolitik gesprochen werden. Zu den Eckpunkten der Klimapolitik gehören die Festlegung eines Mindestziels für die Reduktion von Emissionen, die Fortführung und der Ausbau des Emissionshandelssystems, die Steigerung der Energieeffizienz, der Ausbau der erneuerbaren Energien und nicht zuletzt die Technologieförderung. Die wichtigste Maßnahme war die Einführung des Europäischen Emissionshandelssystems im Jahr 2005. Den letzten Kraftakt schließlich stellte die Entscheidung zum Klima-Energie-Paket dar (Dezember 2008). Kernvorhaben dieses Pakets war die Harmonisierung und Regulierung des 2005 eingeführten Emissionshandelssystems. Die angestrebte Reform führte zu einer Spaltung innerhalb der EU, die letztlich im Vorfeld des anstehenden Klimagipfels in Kopenhagen überwunden werden konnte. Die selbst ernannte Vorreiterrolle der EU wurde 2009 auf diesem Klimagipfel einer schweren Prüfung unterzogen. Seit dem Scheitern des Klimagipfels befindet sich Europas Klimastrategie – so Severin Fischer – erneut in einem Reformprozess. Die zunehmende Knappheit von Energieressourcen und die sich drastisch verschärfende Umwelt- und Klimaproblematik haben die Grenzen nationalstaatlicher Lösungen immer deutlicher werden lassen. Die Notwendigkeit, einzelstaatliche Energiepolitiken zu koordinieren und der EU in diesem Politikfeld ein Mehr an Zuständigkeiten zu übertragen, ist offenkundig. Im Vertrag von Lissabon wird Energie nunmehr erstmalig als geteilte Zuständigkeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten genannt. Europäische Energiepolitik orientiert sich an drei strategischen Zielen: Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Versorgungssicherheit. Für diese

drei Teilziele, die von Florian Baumann erörtert werden, besteht mittlerweile eine Palette an Politikinstrumenten, die mit unterschiedlichem Erfolg zum Einsatz kommen. In jüngster Zeit steht die Energiesicherheit, besonders in Bezug auf die Importabhängigkeit, ganz oben auf der europäischen Agenda.

Mit dem Vertrag von Lissabon hat die EU in vielen Politikbereichen neue und umfassendere Kompetenzen erhalten. Das gilt auch für den Bereich Forschung und technologische Entwicklung. Diese Kompetenzen gehen einher mit einer gesteigerten politisch-strategischen Bedeutung, die die EU der Forschungspolitik bereits seit einiger Zeit zukommen lässt. Forschung und technologische Entwicklung bzw. Innovation sollen maßgeblich dazu beitragen, die EU im globalen Maßstab wettbewerbsfähiger zu machen und nachhaltige Grundlagen für den Übergang zur Wissensgesellschaft zu legen. Forschungspolitik ist ein gutes Beispiel dafür, wie einzelne Politikbereiche im Laufe der Zeit stärker vergemeinschaftet, also Kompetenz- und Handlungsspielräume der EU erweitert werden. Eine solche Vergemeinschaftung führt dazu, dass sich die relevanten Akteure (Kommission, Rat, Europäisches Parlament, Mitgliedstaaten) in einer neuen Machtstruktur zurechtfinden müssen. Europäische Forschungspolitik ist ein Politikfeld im Werden. Da die alten, eingespielten Mechanismen nicht mehr greifen, ist derzeit zu beobachten, wie die Kommission und die Mitgliedstaaten versuchen, zu einem neuen Miteinander zu kommen – das geht nicht ohne Reibungsverluste. Wie sich diese Entwicklung vollzieht, beschreibt und analysiert Matthias Chardon.

Alle Autorinnen und Autoren wollen mit ihren Beiträgen detaillierte Informationen vermitteln und Fakten bereitstellen, die für das Verständnis des komplexen Themas wichtig sind. Allen Autorinnen und Autoren sowie Herrn Martin Große Hüttmann und Herrn Matthias Chardon, die beide mit fachlichem Rat wesentlich zum Entstehen des Heftes beigetragen haben, sei an dieser Stelle gedankt. Dank gebührt auch dem Schwabenverlag für die stets gute und effiziente Zusammenarbeit.

**Siegfried Frech**

# Der neue EU-Vertrag und die Perspektiven der europäischen Integration

Martin Große Hüttmann

Als am 1. Dezember 2009 der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten ist, ging eine jahrelange Reformdebatte zu Ende. Diese Verfassungsdebatte stand mehrmals vor dem Scheitern, weil es im Ratifikationsprozess zu Schwierigkeiten und Verzögerungen gekommen ist. Jeder neue EU-Vertrag kann erst dann in Kraft treten, wenn er in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) von den Parlamenten oder im Rahmen von Volksabstimmungen gebilligt worden ist. Der ursprüngliche Verfassungsvertrag, der im Dezember 2004 von den europäischen Staats- und Regierungschefs verabschiedet worden ist, scheiterte in den Referenden in Frankreich und in den Niederlanden im Frühsommer 2005. Nach einer Verschnaufpause („Phase der Reflexion“) starteten die EU-Staaten, unter tatkräftiger Unterstützung der deutschen Bundesregierung, einen neuen Anlauf, der zu dem inhaltlich weitgehend identischen, jedoch von aller staatlichen Symbolik befreiten Vertrag von Lissabon geführt hat. Aber auch dieser Vertrag, der auf einem EU-Gipfel im Dezember 2007 in der portugiesischen Hauptstadt von den europäischen Staats- und Regierungschefs unterzeichnet wurde, wäre beinahe gescheitert, weil die irische Bevölkerung in einem ersten Referendum ihm die Unterstützung versagte. Erst in einem zweiten Anlauf gaben die Iren grünes Licht; die internationale Finanzkrise hat zu diesem Meinungsumschwung geführt. Wenige Monate nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bescherte die Euro- und Griechenlandkrise im Frühjahr 2010 der EU und ihrem neuen Vertragswerk einen ersten Stresstest, der die Stärken und Schwächen der europäischen Integration aufgedeckt und sofort zu neuen Reformdebatten geführt hat. |

## ... eine ungewöhnliche Pannenserie

Am Ende fehlten nur noch zwei Unterschriften. Die beiden als europaskeptisch geltenden Staatspräsidenten Lech Kaczyński aus Polen und Václav Klaus aus Tschechien zögerten ihre Unterschrift unter das Gesetz zur Ratifizierung des Vertrags von Lissabon so lange wie möglich hinaus. Sie warteten, bis die Iren im Oktober 2009 zum zweiten Mal über den Vertrag abgestimmt hat-

ten und sich eine Mehrheit unter dem Eindruck der Finanzkrise dafür ausgesprochen hat. Beim ersten Referendum im Jahr davor hatten die Iren ihn noch abgelehnt.<sup>2</sup> Da der Vertrag nur dann in Kraft treten konnte, wenn alle 27 Mitgliedstaaten der EU ihn ratifiziert hatten, richteten sich – nachdem in Irland die Hürden genommen waren – am Ende alle Augen auf Prag und Warschau. Der polnische Staatspräsident hatte, als das Ergebnis aus Irland vorlag, keine Ausrede mehr und lenkte schnell ein. Im Rahmen einer feierlichen Veranstaltung unter Anwesenheit einer Reihe von europäischen Spitzenpolitikern unterzeichnete Kaczyński am 10. Oktober 2009 das polnische Gesetz zur Ratifizierung des Lissabonner Vertrags.<sup>3</sup> Die Unterzeichnung des Vertrags im Warschauer Präsidentenpalast wäre jedoch, wie erst Monate später bekannt geworden ist, beinahe an einer Reihe von Pannen gescheitert.<sup>4</sup> Zunächst versagte der Füller, mit dem Kaczyński unterschreiben wollte, seinen Dienst. Auf die Schnelle musste ein Ersatz beschafft werden. Als die polnische Ratifikationsurkunde dann unterschrieben war und in das Außenministerium gebracht wurde, stellten die Beamten fest, dass der polnische Präsident vergessen hatte, neben seiner Unterschrift das Datum einzutragen – ohne das handschriftlich gesetzte Datum ist die Urkunde rechtlich ungültig. Schnell wurde die Urkunde in den Präsidentenpalast zurückgebracht und ein zerknirschter Präsident ergänzte das fehlende Datum. Das war aber noch nicht das Ende dieser ungewöhnlichen Pannenserie: Denn als das Flugzeug, das die Urkunde nach Rom bringen sollte, schon startklar war, bemerkte man, dass auf der Ratifikationsurkunde jetzt noch das eingeprägte Staatswappen fehlte. Also mussten die Beamten die Urkunde noch siegeln lassen; auch dies kostete Zeit, denn das Staatssiegel liegt in einem hoch gesicherten Raum und die Beamten mussten viele Türen passieren und Zugangscodes eintippen, ehe schließlich das Siegel eingeprägt werden konnte. Alle nationalen Ratifikationsurkunden der 27 EU-Staaten müssen in Rom hinterlegt werden, weil jeder neue EU-Vertrag rechtlich gesehen eine Ergänzung bzw. Weiterentwicklung der 1957 beschlossenen Römischen Verträge, die die

Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) als Vorläuferorganisation der heutigen EU begründeten, darstellt. Wenn die formal nicht korrekte polnische Urkunde ohne Datum und Siegel in die italienische Hauptstadt gebracht worden wäre, hätten Europagegner möglicherweise die Gültigkeit des Vertrags von Lissabon anfechten können.

## Zehnjähriger Verhandlungsmarathon kommt zu einem Ende

Nachdem die polnische Urkunde schließlich in Rom angekommen war, stieg der Druck auf den tschechischen Staatspräsidenten Václav Klaus, der – nach berechnendem Zögern und mehr oder weniger sanftem Druck aus Brüssel und den europäischen Hauptstädten – dann schließlich seine Unterschrift unter das tschechische Gesetz setzte, so dass der Vertrag von Lissabon am 1. Dezember 2009 in Kraft treten konnte. Damit war ein beinahe zehn Jahre währender Verhandlungsmarathon über einen neuen Vertrag für die EU zu einem Ende gekommen. In vielen EU-Staaten gab es im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Lissabon-Vertrags politischen Streit zwischen den Parteien und in der Öffentlichkeit. Auch in Deutschland konnte die Ratifikationsurkunde erst dann vom Bundespräsidenten unterzeichnet werden, als das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil am 30. Juni 2009 dem Lissabon-Vertrag bescheinigt hatte, dass er das Grundgesetz nicht verletzt. Die Karlsruher Richter hatten jedoch deutliche Kritik an der parlamentarischen Kontrolle der deutschen Europapolitik formuliert und zwischen dem Gesetzgeber und die Regierung hier nachzubessern. Der Richterspruch aus Karls-

Grafik rechts: Das Institutionengefüge der Europäischen Union mit den wesentlichen Neuerungen, die sich durch den Vertrag von Lissabon ergeben, auf einen Blick.

picture alliance/dpa



ruhe hatte nicht nur in der deutschen Öffentlichkeit und in der wissenschaftlichen Debatte hohe Wellen geschlagen und kritische Reaktionen hervorgerufen, sondern auch in anderen EU-Staaten und in Brüssel Sorgen geweckt, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts könnte als ein „Bis hierher und nicht weiter!“ verstanden werden. Künftige, weiter reichende Änderungen des EU-Vertrags, so das Karlsruher Gericht, müssten in einer Volksabstimmung von der deutschen Bevölkerung abgesegnet und legitimiert werden. Die Sorge war und ist, dass die deutsche Europapolitik künftig vorsichtiger agieren werde, weil sie bei jedem weiteren Integrationsschritt nach Karlsruhe schielen müsse – das Bundesverfassungsgericht, so die Sorge, könnte sich zu einer „Integrationsbremse“ (Becker/Maurer 2009) entwickeln und zu einem selbsternannten Wächter der EU werden (vgl. dazu auch Höpner u. a. 2010).<sup>5</sup>

### Euro- und Griechenlandkrise: der Integrationsprozess schreitet voran

Im vorliegenden Beitrag will ich zeigen, welche Veränderungen und Machtverschiebungen der Vertrag von Lissabon bringt. Ich werde dabei auch zeigen, dass mit dem Inkrafttreten des neuen Vertrags der Integrationsprozess nicht zu einem (vorläufigen) Stillstand gekommen ist, sondern still und leise voranschreitet. Vor allem die internationale Finanz- und „Euro-Krise“, die 2010 die Schlagzeilen bestimmte und die die EU zur Errichtung von milliardenschweren „Rettungsschirmen“ gezwungen hat, haben die EU und die in ihr vereinigten Staaten noch enger zusammengeschweißt. Die in allen EU-Staaten geführten Debatten und die Krise im Vorfeld der „Rettung“ des Euro haben erst richtig deutlich gemacht, wie sehr die EU und ihre Mitgliedstaaten aufeinander angewiesen sind. Der im Mai 2010 verabschiedete milliardenschwere Rettungsschirm für den Euro hat die europäische Solidarität auf eine harte Probe gestellt.<sup>6</sup>

Die Frage ist also, ob das Ende der um das Jahr 2000 einsetzenden europäischen „Verfassungsdebatte“ und die Turbulenzen, die die Griechenland- und Euro-Krise ausgelöst haben, nicht schon den Keim eines neuen Reformanlaufs in sich trägt? Jeder Vertrag muss sich in der Praxis bewähren, und der Blick in den Text des Vertrags zeigt, dass die Regierungen der 27 EU-Staaten eine Reihe von weit reichenden Reformen und große Schritte in Richtung einer Vertiefung der Integration unternommen haben, deren Tragweite im Detail zunächst nicht abzusehen war. Auch den Regie-

rungen der EU-Staaten dürften nicht immer die Folgen dessen, was sie ausgehandelt haben, im Einzelnen klar sein. Die Analyse des Lissabonner Vertragswerks zeigt, dass die europäischen Regierungen sehr ängstlich und zögerlich sind, dass alle Schritte in Richtung einer engeren Zusammenarbeit von einem Vorbehalt begleitet werden und dass die EU-Staaten bzw. ihre Regierungen und ihre europaskeptischen Bevölkerungen das nationale Letztentscheidungsrecht nicht aufgeben wollen.

### Das Lissabonner Vertragswerk

Der Vertrag von Lissabon liest sich deshalb an vielen Stellen wie das Kleingedruckte eines Handy-Vertrags. Die Mitgliedstaaten der EU haben eine Reihe von Klauseln und Sondervereinbarungen sowie zahlreiche Protokolle und Erklärungen in den Vertrag aufgenommen, die sicherstellen sollen, dass der Vertrag nur in den Bereichen neue Befugnisse und Kompetenzen überträgt, wo dies ausdrücklich gewollt ist. Die Devise, die hinter dieser Politik des doppelten Bodens steht, heißt „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“: Die EU darf nicht eigenmächtig neue Kompetenzen und Aufgaben an sich ziehen, sie besitzt keine sogenannte „Kompetenz-Kompetenz“ wie „normale“ Staaten. Jede Maßnahme der EU und jeder Rechtsakt bedürfen einer ausdrücklichen, im Vertrag festgeschriebenen Rechtsgrundlage. Fehlt eine solche Grundlage oder gibt es Zweifel, ob ein Initiativvorschlag der Europäischen Kommission auf den „richtigen“ Vertragsartikel zurückgreift, kann der Europäische Gerichtshof (EuGH) angerufen werden. In Einzelfällen kam es in der Vergangenheit immer wieder zu Streit, wenn etwa die EU-Kommission ihre Antiraucherpolitik nicht als gesundheitspolitische Maßnahme deklarierte – wofür die EU auch keine im Vertrag festgeschriebene Kompetenz besitzt –, sondern in kreativer Weise als eine Maßnahme zum Schutz von (nicht-rauchenden) Arbeitnehmern am Arbeitsplatz erklärte. In diesem Fall konnte die Brüsseler Behörde auf einen entsprechenden Vertragsartikel verweisen.

Als völkerrechtlicher Vertrag, der zwischen 27 Staaten im Rahmen einer Regierungskonferenz mühsam ausgehandelt worden ist, bietet der Lissabonner Vertrag vielleicht nur Rechtsexperten und Wissenschaftlern eine spannende Lektüre. Im Unterschied zum Europäischen Verfassungsvertrag, der im Frühsommer 2005 in zwei Referenden in Frankreich und in den Niederlanden gescheitert ist, wurden im Lissabonner Vertrag, der in weiten Teilen mit dem

Verfassungsvertrag inhaltlich identisch ist, bewusst alle sprachlichen Anklänge an „normale“ Verfassungen gestrichen. Da dies wiederum einige bedauert haben, haben sich 16 der 27 EU-Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, in der Erklärung Nr. 52 dafür verständigt, die Symbole der Union, also EU-Flagge (zwölf Sterne vor blauem Hintergrund), Beethovens „Ode an die Freude“, den Euro und den Europatag am 9. Mai sowie den Leitspruch „In Vielfalt geeint“ als „Symbol für die Zusammengehörigkeit der Menschen in der Europäischen Union und ihre Verbundenheit mit dieser verstehen“, weiter zu nutzen.

Der ehemalige italienische Ministerpräsident und einer der Vorsitzenden des EU-Verfassungskonventes, Giuliano Amato, welcher den Verfassungsvertrag mit ausgehandelt hatte, sieht die Kompliziertheit des Vertrages als Ergebnis einer bewussten Entscheidung: „Sie beschlossen, dass das Dokument unlesbar sein sollte – wenn es unlesbar ist, ist es keine Verfassung.“<sup>7</sup> Damit trifft Amato eine Debatte, die seit den 1990er Jahren die Frage diskutiert, ob die EU eine Verfassung brauche, auf den Punkt. In dieser Diskussion, die von Europarechtlern und Politikwissenschaftlern und auch in der Öffentlichkeit geführt wird, lassen sich zwei Konzepte unterscheiden. Das eine geht davon aus, dass nur Nationalstaaten eine Verfassung haben sollten; da die EU kein Staat in einem traditionellen Sinne sei und auch nicht in Zukunft werden könne, wäre es unsinnig, ihr eine Verfassung zu geben. Die andere Theorie geht davon aus, dass die EU spätestens mit dem 1992 verabschiedeten Vertrag von Maastricht, der mit der Wirtschafts- und Währungsunion und auch mit der schrittweisen Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Europäisierung der Justiz- und Innenpolitik eine Reihe von wichtigen, ursprünglich der alleinigen Kompetenz der Staaten vorbehaltenen Politikfelder auf die EU übertragen hat, eine Form der „Staatlichkeit“ erreicht habe. Diese Übertragung von Aufgaben habe einen Prozess der „Staatswerdung“ angestoßen, der durch eine echte Konstitutionalisierung, also die Errichtung einer veritablen Verfassung, begleitet und legitimiert werden müsse. Der ehemalige deutsche Außenminister Joschka Fischer hat in seiner Humboldt-Rede im Mai 2000 auf diesen Zusammenhang hingewiesen und deshalb für einen „Verfassungsvertrag“ plädiert. In diesem Dokument solle, so Fischer, eine für Föderalstaaten typische Form der „Souveränitätsteilung“ zwischen einer Europäischen Föderation und ihren Mitgliedstaaten festgeschrieben werden:

„Die klare Zuständigkeitsregelung zwischen Föderation und Nationalstaaten in einem europäischen Verfassungsvertrag sollte die Kernsouveränitäten und nur das unbedingt notwendig europäisch zu Regelnde der Föderation übertragen, der Rest aber bliebe nationalstaatliche Regelungskompetenz. (...) Dies alles wird aber nicht die Abschaffung des Nationalstaates bedeuten. Denn auch für das finale Föderationssubjekt wird der Nationalstaat mit seinen kulturellen und demokratischen Traditionen unersetzlich sein, um eine von den Menschen in vollem Umfang akzeptierte Bürger- und Staatenunion zu legitimieren. Dies sage ich gerade mit Blick auf unsere Freunde in Großbritannien, denn ich weiß, dass der Begriff ‚Föderation‘ für viele Briten ein Reizwort ist. Aber mir fällt bis heute kein anderer Begriff ein.“<sup>8</sup>

### Mehrebenen-Regieren

Aber nicht nur in Großbritannien, sondern auch in Frankreich und in den skandinavischen Staaten ist das „f-word“ ein Reizwort. Dies erklärt, weshalb im europapolitischen Diskurs und auch in der Wissenschaft das Leitbild der „Vereinigten Staaten von Europa“ heute kaum in Gebrauch ist (vgl. Große Hüttmann/Fischer 2006). In jüngerer Zeit wird jedoch unter dem Begriff „Mehrebenen-Regieren“ oder „multi-level governance“ die für den Föderalismus zentrale Frage nach der Verteilung von Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten in mehrgliedrigen und komplexen politischen Systemen wieder aufgenommen (vgl. Benz 2009; Große Hüttmann 2010). Das „multi-level governance“-Konzept geht davon aus, dass in der EU die unterschiedlichen Handlungsebenen, also die EU-Ebene, die mitgliedstaatliche, die regionale und die kommunale Ebene, eng miteinander verflochten und wie bei einer russischen Matrjoschkapuppe ineinander verschachtelt sind. Da die EU inzwischen in fast alle Politikfelder und Bereiche „hineinregieren“ kann, lassen sich die einzelnen Ebenen nicht mehr fein säuberlich voneinander trennen – Europapolitik ist längst zur Innenpolitik geworden (vgl. dazu Frech/Große Hüttmann/Weber 2009).

Das supranationale EU-Recht, das über dem nationalen Recht steht, ist so angelegt, dass Entscheidungen und Verordnungen, die in Brüssel beschlossen worden sind, von den Mitgliedstaaten der EU in nationales Recht übertragen und „übersetzt“ werden müssen. Wenn also die europäischen Regierungen beschließen, den Feinstaub in allen europäischen Städten zu reduzieren und zu diesem Zwecke nur noch Autos, die ent-

sprechende Grenzwerte beim CO<sub>2</sub>-Ausstoß nicht überschreiten, in die Innenstädte fahren dürfen, wird dies erst wirksam, wenn in Stuttgart, Konstanz oder Tauberbischofsheim die Kommunalverwaltungen für die Einrichtung und Überwachung von entsprechenden Umweltzonen sorgen. Die EU selbst hat keine eigene Verwaltung, sie greift gewissermaßen im Sinne einer Amtshilfe auf die Institutionen in den Mitgliedstaaten zurück. Wenn der nationale Gesetzgeber – also Bundestag und Bundesrat in Berlin bzw. die Landtage in den einzelnen Ländern – das EU-Recht nicht fristgerecht oder vollständig umsetzen, weil sie dazu nicht in der Lage oder nicht willens sind, kann die Europäische Kommission als „Hüterin“ des EU-Rechts einschreiten und den säumigen Staat zur Umsetzung zwingen – notfalls durch die Androhung von Bußgeld.

### Neue Kompetenzen für das Europäische Parlament

Die EU ist durch die Übertragung immer neuer Kompetenzen zu einem neuen und eigenständigen politischen System geworden. Der Vertrag von Lissabon hat diesem Prozess einen neuen Schub gegeben. Die Übertragung immer neuer Kompetenzen auf die EU und die Stärkung der Organe und Institutionen der EU zeigt sich am augenscheinlichsten beim Europäischen Parlament (EP). Das EP galt lange zu Unrecht als – im Vergleich zu „normalen“ Parlamenten – politisch schwaches Organ zur Vertretung der Bürgerinnen und Bürger (vgl. Große Hüttmann 2008). Der Vertrag von Lissabon hat jedoch, wie die Vertragsänderungen seit den 1990er Jahren zuvor, die Mitwirkungs- und Kontrollrechte gestärkt und das EP in fast allen Politikfeldern zu einer Institution gemacht, die dem Ministerrat, in dem die Vertreter der nationalen Regierungen sitzen, das Leben schwer machen kann (vgl. De Clerck-Sachsse/Kaczynski 2009 und Maurer 2009). Das Straßburger Parlament kann deshalb Richtlinienentwürfe, die von der Europäischen Kommission und dem Ministerrat unterstützt werden, als „Vetospieler“ am Ende zu Fall bringen.

So hat das EP schon wenige Wochen nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags „neues Selbstbewusstsein“ (Kietz/Ondarza 2010b) gezeigt und die neuen Kontrollrechte genutzt, um einen Vertrag über den Austausch von Bankkontodaten zwischen den USA und den EU-Staaten zu verhindern. Aus Sicht des EP waren die Rechte, die den US-amerikanischen Sicherheitsbehörden im Kampf gegen den internationalen Ter-

rorismus gewährt werden sollten, viel zu weit reichend und der Datenschutz nach europäischen Standards ungenügend. Das so genannte SWIFT-Abkommen ist dann in der ersten Abstimmung gescheitert und musste nachverhandelt werden. Bei der zweiten Abstimmung im Juli 2010 votierte eine Mehrheit im EP für das Abkommen, weil Daten an die USA nach den verbesserten Regelungen erst weiter gegeben werden können, wenn die Europäische Polizeibehörde Europol zugestimmt hat. Darüber hinaus können europäische Bürgerinnen und Bürger auch vor US-amerikanischen Gerichten klagen, wenn sie der Ansicht sind, dass ihre personenbezogenen Daten zu Unrecht weiter gegeben worden sind. Dass gerade Europol als Kontrolleur für den Datenschutz hier eingeschaltet wird, gilt Kritikern freilich als problematisch, weil eine Polizeibehörde nicht wie ein Richter als unabhängige Prüfinstanz arbeitet.<sup>9</sup>

### Wie handlungsfähig sind Nationalstaaten angesichts der Globalisierung?

Bewertet man den Stand der Integration, der mit dem Vertrag von Lissabon erreicht ist, wird niemand behaupten, dass die EU die nationalen politischen Systeme verdrängt hat und an ihre Stelle getreten ist – die europäischen Staaten haben sich nicht wie das Stück Zucker im Kaffee aufgelöst, sie sind weiterhin politisch wichtig und aktiv und versuchen, das für sie Beste in den Verhandlungen mit den anderen EU-Mitgliedstaaten herauszuholen. Denn die europäische Einigung war von Anfang an und ist bis auf den heutigen Tag eine Gemeinschaft, die auch ganz egoistischen Zielen dienen soll: „Europäische Integration war selten ein Selbstzweck, sondern wurde von Menschen zur Lösung konkreter politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Probleme genutzt“ (Thiemeyer 2010, S. 13). Auch heute versuchen die europäischen Staaten, ihre Volkswirtschaften und Gesellschaften mithilfe der Integration für die Globalisierung und die unterschiedlichen grenzüberschreitenden Herausforderungen wie internationaler Terrorismus, Klimaschutz und Energiesicherheit besser zu wappnen. Die internationale Finanzkrise hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich die irische Bevölkerung im Juni 2009 bei ihrer zweiten Abstimmung über den Vertrag von Lissabon mit einer Mehrheit dann doch für

den neuen Vertrag ausgesprochen hat – die EU ist daher auch eine Sicherheitsgemeinschaft in einem weiteren, nicht militärischen Sinne und ein Zufluchtsort. Im Kern ging und geht es bei allen europäischen Reformdebatten um die Frage, ob die EU für die Probleme und Herausforderungen, mit denen die Nationalstaaten konfrontiert sind, als Teil der Lösung oder als Teil des Problems angesehen werden kann. In Fragen der Sozial- oder Jugendpolitik sehen viele Beobachter die Vorgaben der EU eher als Problem, nicht so jedoch bei globalen und grenzüberschreitenden Problemen. Seit den 1990er Jahren und den spürbar werdenden Auswirkungen der Globalisierung wird die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten bei den „großen“ Problemen als gering eingeschätzt. Ein Problem ist allerdings, dass die Nationalstaaten autonome politische Steuerungsfähigkeit verloren haben, der EU eine eigenständige Problemlösungsfähigkeit aber nicht in gleichem Maße zugewachsen ist (vgl. Scharpf 1999, 2010). Die Regierungskonferenzen, die seit den 1990er Jahren in immer kürzeren Abständen neue EU-Verträge ausgehandelt haben, zielten darauf, den Mitgliedstaaten der EU durch die Übertragung von Ressourcen und Kompetenzen auf die Brüsseler Ebene die verloren gegangene Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit zurückzugeben. Die mühsamen und konfliktreichen Reformdebatten im Kreis der EU-Staaten waren der Frage gewidmet, wie die EU etwa auf dem Feld der Außen- und Sicherheitspolitik handlungsfähiger werden könne und wie die Übertragung neuer Kompetenzen auf die EU-Ebene legitimiert und eine „europäische“ Politik gegenüber einer skeptischer werdenden Bevölkerung in den EU-Staaten plausibel gemacht werden könnte. Die Verhandlungen, die dann schließlich zu den Verträgen von Amsterdam (1997), Nizza (2000), zum Verfassungsvertrag (2004) und schließlich zum Vertrag von Lissabon (2009) geführt haben, sollten eine demokratischere und effizientere EU schaffen. Im Folgenden will ich zeigen, ob und inwiefern die EU mit dem Vertrag von Lis-

Der Vertrag von Lissabon wurde auf einem EU-Gipfel im Dezember 2007 in der portugiesischen Hauptstadt von den europäischen Staats- und Regierungschefs unterzeichnet. Bis zu seinem Inkrafttreten allerdings musste noch so manche Hürde – nicht zuletzt die Billigung in den einzelnen Mitgliedstaaten – überwunden werden.

picture alliance/dpa

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

salon, der nach einer jahrelangen Verfassungsdebatte und politischen Zitterpartie schließlich im Dezember 2009 in Kraft treten konnte, diese Ziele erreicht hat. Der neue EU-Vertrag war schon wenige Wochen später einem ersten Praxistest ausgesetzt: Die Euro- und Griechenlandkrise, die im Frühjahr 2010 einen ersten Höhepunkt erreicht hatte und die Reaktionen der EU zeigen, dass Reformdebatten in Europa niemals abgeschlossen sind, sondern mehr oder weniger immerwährende Veranstaltungen.

### Was bringt der Vertrag von Lissabon?

Nimmt man „Demokratie“ und „Effizienz“ als Kriterien für die Bewertung des Lissabonner Vertrags, so lassen sich deutliche Veränderungen erkennen. Die langjährigen Diskussionen um das „Demokratiedefizit“ der EU haben im Vertrag deutliche Spuren hinterlassen.<sup>10</sup> Der Vertrag von Lissabon hat ein eigenes Demokratie-Kapitel (Titel II „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“ im Vertrag über die Europäische Union/EUV). Hier werden die unterschiedlichen Formen und Instrumente einer „europäischen“ Demokratie aufgeführt: Zum einen wird mit Verweis auf das Prinzip der repräsentativen Demokratie (Art. 10 EUV) dem Europäischen Parlament die Aufgabe zugewiesen, die „Bürgerinnen und Bürger (...) auf Unionsebene unmittelbar“ zu vertreten. Die Vertreter der mitgliedstaatlichen Regierungen im Ministerrat bzw. im Europäischen Rat sind in nationalen Wahlen in den einzelnen Mitgliedstaaten demokratisch legitimiert – die deutsche Wählerin legitimiert den deutschen Minister und der polnische Wähler die Ministerin aus Warschau. Den Wählern wird in einem weiteren Absatz das „Recht“ eingeräumt, „am demokratischen Leben der Union teilzunehmen“. Darüber hinaus sollen die Entscheidungen der EU „so offen und bürgernah wie möglich getroffen werden“ (Art. 10 Abs. 3 des EU-Vertrags). Diese Bestimmungen sind als Selbstverpflichtung zu verstehen; inwiefern sie in der Brüsseler Praxis zum Tragen kommen, muss sich immer wieder beweisen. Aber auch den politischen Parteien wird eine eigenständige Rolle bei der „Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins“ und als „Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union“ (Art. 10 Abs. 4 EU-Vertrag) zugeschrieben. Dieser Artikel erinnert an den Grundgesetz-Artikel 21. Er verweist auf mögliche Zukunftsperspektiven, denn die bisherige EU-Praxis hat gezeigt, dass politische Parteien vor allem auf die mitgliedstaatliche Politik ausge-

richtet sind und sie selbst bei Wahlen zum Europäischen Parlament diese Fixierung auf nationale Themen nicht ablegen (vgl. Hrbek 2009).

Neben der repräsentativen Demokratie bringt der Vertrag von Lissabon erstmals einen ausdrücklichen Hinweis auf die Bedeutung der Zivilgesellschaft für die EU-Politik. Die Europäische Kommission hatte im Juli 2001 ein Weißbuch zu der Frage, wie in der EU demokratischer und effizienter „regiert“ werden könne, vorgelegt. Das im sogenannten Governance-Weißbuch vorgeschlagene Modell einer verbesserten Konsultation und Einbeziehung von europäischen Verbänden und Interessengruppen diente hier als Vorbild. Vor allem die Europäische Kommission steht hier in der Pflicht, weil sie das „Initiativmonopol“ in der EU-Gesetzgebung besitzt, wonach sämtliche Vorschläge und Gesetzesmaßnahmen der EU auf eine Initiative der Kommission zurückgehen müssen. Dies sind also „keine bahnbrechenden Innovationen“ (Sonnicksen 2010, S. 148), sondern mehr oder weniger bewährte Brüsseler Praktiken. Völlig neu und innovativ für die EU ist hingegen die Europäische Bürgerinitiative (vgl. Maurer/Vogel 2009). Dieses Instrument war auch schon im Verfassungsvertrag, den der EU-Konvent im Juli 2003 verabschiedet hat, verankert. Erst kurz vor Ende der Beratungen ist dieser Artikel angenommen worden. Er wäre wahrscheinlich auch nie europäisches Verfassungsrecht geworden, wenn nicht der Konvent, sondern eine klassische Regierungskonferenz den Text geschrieben hätte. Dem tatkräftigen Lobbying von europaweit aktiven Befürwortern der direkten Demokratie ist es zuzuschreiben, dass dieser Artikel den Bürgerinnen und Bürgern ein Instrument an die Hand gibt, sich direkt in die europäische Politik einzubringen: Mit Hilfe der Europäischen Bürgerinitiative kann eine Million Bürger aus einer „erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ – der Vertragstext nennt hier keine Zahlen – eine Art Petition bei der Europäischen Kommission einbringen und sie auffordern, gesetzgeberisch tätig zu werden. In der Praxis wird sich zeigen müssen, ob dieses neue Instrument tatsächlich einen Beitrag zum Abbau des „Demokratiedefizits“ leisten kann.

Wichtiger für die Demokratisierung der EU ist die im Vertrag von Lissabon festgeschriebene Mitwirkung an und Kontrolle der europäischen Politik durch die mitgliedstaatlichen Parlamente; das betrifft nicht nur den Deutschen Bundes-

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

tag, sondern indirekt auch die Landtage, die vor dem Hintergrund des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts mehr europapolitisches Engagement an den Tag legen und aus ihrem Dornröschenschlaf erwacht sind.<sup>11</sup> Denn die nationalen Volksvertreter können im Rahmen der sogenannten Subsidiaritätskontrolle („Frühwarnsystem“) die Europäische Kommission auffordern, die ihr vorgelegten Initiativen zu überprüfen bzw. zurückzuziehen (vgl. Chardon 2008). Um zu verhindern, dass ein einzelnes Parlament EU-Maßnahmen stoppen kann, müssen mehrere Parlamente aus verschiedenen Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und der Überzeugung sein, dass die Kommission das Subsidiaritätsprinzip verletze. Dieses Prinzip ist mit dem Vertrag von Maastricht (1992) neu in den EU-Vertrag aufgenommen worden und legt fest, dass die EU nur dann aktiv werden darf, wenn sie ein Problem besser lösen kann und die Mitgliedstaaten alleine überfordert wären (vgl. Hrbek 2010). Der Deutsche Bundestag und die Nationalversammlung in Paris haben, wie auch einige andere Parlamente, schon vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Probeläufe gestartet, um Erfahrungen bei der europaweiten Zusammenarbeit und Vernetzung der Parlamentsarbeit zu sammeln. Dieses neue Instrument wird allerdings nur dann die Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente erhöhen, wenn diese ihre Routinen auf den schnellen Rhythmus der Brüsseler Politik anpassen und ihre Verwaltungen sich „europäisieren“. Die Kehrseite dieser neu geschaffenen Subsidiaritätskontrolle ist freilich, dass zusätzliche Akteure in das Räderwerk der EU eingreifen und damit die Entscheidungsprozesse verlangsamen könnten. Hier zeigt sich das klassische Dilemma zwischen der Stärkung der Demokratie auf der einen und der Verbesserung der Effizienz auf der anderen Seite, auf das der US-amerikanische Politikwissenschaftler Robert Dahl aufmerksam gemacht hat (Dahl 1994): Werden alle von politischen Maßnahmen betroffenen Akteure im Entscheidungsprozess beteiligt, steigt die Legitimation, weil niemand überstimmt werden kann. Dies kann umgekehrt jedoch dazu führen, dass die politischen Akteure sich gegenseitig blockieren und am Ende gar keine Entscheidung zustande kommt.

Die Europäische Grundrechte-Charta ist ein weiterer sichtbarer Beleg für den Versuch, der EU in den Augen der Bürgerinnen und Bürger mehr Legitimität zu verschaffen und ein Beispiel für die fortschreitende Konstitutionalisierung der EU („Verfassungswerdung“). Die Charta konnte nur mithilfe eines juristischen

Winkelzugs vom Verfassungsvertrag in den Vertrag von Lissabon hinübergerettet werden: Sie ist nun nicht mehr Teil des Vertragswerks, sie steht vielmehr außerhalb. Es wird aber im Vertragstext auf sie verwiesen und ihre rechtliche Gültigkeit auf diese Weise sichergestellt. Dieser auf den ersten Blick etwas merkwürdig anmutende Kompromiss kam zustande, weil die EU-Staaten Großbritannien, Irland und Polen eine sogenannte „opt out“-Lösung für sich beanspruchten, weil die Charta nicht für die Bürgerinnen und Bürger ihrer Länder gelten soll.

Die Grundrechte-Charta der EU wurde in ihrer ursprünglichen Form von einem eigenen Konvent ausgearbeitet, der unter dem Vorsitz des ehemaligen deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog zwischen November 1999 und Oktober 2000 tagte. Der fertige Text wurde zunächst von den europäischen Staats- und Regierungschefs auf dem EU-Gipfel in Nizza im Dezember 2000 feierlich unterzeichnet und verkündet. Der Text umfasst typische Bürger- und Grundrechte und bindet die Organe der EU und die Regierungen der europäischen Staaten, wenn sie Gemeinschaftsrecht anwenden. Die Grundrechte-Charta gilt im Vergleich zu vielen nationalen Grundrechte-Katalogen als modern, weil hier etwa – im Unterschied zum deutschen Grundgesetz – auch Rechte von Kindern, Alten und Behinderten festgeschrieben sind. Darüber hinaus sind auch Rechte, deren Einklagung die Gerichte vor Herausforderungen stellen, formuliert; etwa das Recht auf „gute Verwaltung“ und ein Recht auf würdige Arbeitsbedingungen und kostenlose Arbeitsvermittlung (vgl. Höreth 2009; Meyer 2010). Die Grundrechte-Charta ist unabhängig von den möglichen juristischen Schwierigkeiten, die sich bei der Anwendung in der Praxis ergeben können, ein Symbol dafür, dass die EU nicht nur ein ökonomische Projekt ist, sondern sich auch als „Wertgemeinschaft“ versteht. Da die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger der EU natürlich weiterhin auch und vor allem durch die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen und die beim Europarat angesiedelte Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) geschützt werden, ergibt sich eine „grundrechtliche Mehrebenenordnung“ (Grosche 2010, S. 127).

### Klarere Aufteilung der Kompetenzen

Der Vertrag von Lissabon macht die Kompetenzverteilung im EU-Mehrebenensystem transparenter: Der Vertragstext unterscheidet zwischen ausschließlichen, geteilten und koordinierenden

sowie unterstützenden Kompetenzen (Art. 2–6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union/AEUV). Zu den ausschließlichen Kompetenzen der EU gehören solche Bereiche, in denen eine unkoordinierte Politik der EU-Staaten paradox wäre, also etwa die gemeinsame Handelspolitik, die Wettbewerbspolitik im gemeinsamen Binnenmarkt oder auch die Währungspolitik. Letztere betrifft freilich nur die EU-Staaten, welche den Euro bereits eingeführt haben. Daneben gibt es eine längere Liste von Politikfeldern, in denen sich die EU die Zuständigkeiten mit den Mitgliedstaaten teilt; dazu gehören u. a. die Bereiche Binnenmarkt, Sozialpolitik, Landwirtschaft, Umwelt, Verbraucherschutz, Energie sowie Justiz- und Innenpolitik. Der Bereich der Koordinierung umfasst die Wirtschaftspolitik sowie die Beschäftigungspolitik; hier geht es vor allem um die Festlegung von „Leitlinien“ einer gemeinsamen Politik. Die Euro- und Finanzkrise hat gezeigt, dass die „Koordinierung“ in der Wirtschafts- und Währungspolitik nicht ausreicht, um in Krisen zu bestehen und vor allem um künftige Krisen zu verhindern. Der langjährige Streit zwischen Deutschland und Frankreich um die Einführung einer echten „Wirtschaftsregierung“ hat seinen Ursprung in der mangelnden Ausgewogenheit zwischen den Regelungen, die für eine gemeinsame Währungspolitik im Vertrag vorgesehen sind und den – von vielen Beobachtern als dringend reformbedürftigen angesehenen – Regelungen einer Koordinierung der Wirtschaftspolitik (vgl. Kaufmann/Uterwedde 2010).

Und schließlich sind im Vertrag von Lissabon mehrere Politikfelder aufgeführt, in denen die EU die Politik der Mitgliedstaaten unterstützen und ergänzen kann; das sind etwa die Industriepolitik, die Bereiche Kultur, Tourismus, Bildung, Jugend und Sport. Hier beschränkt sich die Europäische Union in der Regel darauf, gemeinsame Ziele zu formulieren, an denen sich die Politik der Mitgliedstaaten orientieren soll. Da die Europäische Kommission immer auf der Suche nach sogenannten „best practice“-Modellen (engl. „bewährte Praxis“) ist und durch das Instrument „bench marking“ (engl. „Setzen von Zielmarken“) und durch finanzielle Anreize eine Politik der „weichen Steuerung“ betreibt, gehören diese Aufgabenfelder zu den Bereichen, in denen immer wieder Konflikte auftreten, weil die EU-Kommission nach Ansicht von Kritikern in ureigene Kompetenzbereiche der Nationalstaaten eingreift.

Die im Vertrag festgeschriebenen Ziele sind ein Spiegelbild der Erwartungen und Sorgen, die die Mitgliedstaaten umtreiben und verweisen auf ein

„grundlegendes Dilemma“ (Drescher 2010, S. 69): Einerseits wollen und müssen die Mitgliedstaaten Kompetenzen in den Politikfeldern, die eine grenzüberschreitende Dimension haben, auf die EU übertragen. Andererseits ist die Sorge existent, dass die EU nach und nach immer mehr Politikbereiche an sich zieht. Auf dem Feld der Klima- und Umweltpolitik ist es einsichtig, dass ein gemeinsames und im Kreis der EU-Staaten abgestimmtes Vorgehen zwingend ist, denn andernfalls könnte die EU gegenüber den USA, China und Russland nicht glaubhaft auftreten. Auf den Gebieten der Sozial- oder Bildungspolitik werden die Mitgliedstaaten auf absehbare Zeit der EU ein Mitspracherecht nur in Einzelfällen zugestehen; denn in der Sozialpolitik geht es um die Umverteilung von finanziellen Ressourcen und Lebenschancen innerhalb einer Gesellschaft und auch um Solidarität.

Über dieser Kompetenzdebatte steht das oben bereits erwähnte „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“. Die Mitgliedstaaten der EU sind die „Herren der Verträge“ und wollen sichergehen, dass die Europäische Union nur dann politisch tätig wird, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist – die EU kann und darf nicht eigenmächtig aktiv werden. Damit Zweifelsfälle ausgeschlossen werden können, wurde im Vertrag von Lissabon ein rhetorischer Schutzschirm über den EU-Staaten aufgespannt, der deutlich macht, dass die EU die politischen Systeme der Mitgliedstaaten mit all ihren historisch gewachsenen Eigenheiten nicht umdrehen dürfe: „Die [Europäische] Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit“. Und damit dies unmissverständlich klar ist, wird der letzte Punkt im nächsten Satz vorsichtshalber wiederholt: „Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten“ (Art. 4 EU-Vertrag).

Diese mehrfache Betonung macht deutlich, wie wichtig es den Mitgliedstaaten ist, einer „ungebremsten“ Vergemeinschaftung und Zentralisierung in Richtung EU einen Riegel vorzuschieben. Diese Artikel im Vertrag sind freilich nicht mehr als symbolische Politik und Ausdruck einer gewissen Hilflosigkeit, die die weitgehende „Europäisierung“ der meisten Politikfelder und den – zum

Teil gewollten – Anpassungs- und Reformdruck, dem alle EU-Staaten in Zeiten von hoch verschuldeten Staatskassen ausgesetzt sind, nicht kaschieren können.<sup>12</sup>

### Institutionelle Veränderungen

Die Erweiterungen der Gemeinschaft boten immer wieder die Chance, das Institutionengefüge der EG auf den Prüfstand zu stellen – dies galt auch und gerade für die letzte „big bang“-Erweiterung, bei der am 1. Mai 2004 mit einem Schlag zehn und dann zum Jahresbeginn 2007 nochmals zwei neue Mitgliedstaaten in die EU aufgenommen worden sind.<sup>13</sup> Im Mittelpunkt stand die Frage, wie die EU „fit“ gemacht werden könne für die bislang größte Erweiterungsrunde und ob eine EU mit dann 27 Mitgliedstaaten noch handlungsfähig sei (vgl. Lippert 2004). Die institutionelle Reformdebatte konzentrierte sich auf die Europäische Kommission, den Europäischen Rat, also die Runde der Staats- und Regierungschefs sowie auf das Problem der Stimmengewichtung im Ministerrat (das ist die Institution, in der die Fachminister der europäischen Regierungen vertreten sind). Von der Größe des Landes hängt die Zahl der Stimmen im Ministerrat ab: Deutschland hat als bevölkerungsreichstes Land die meisten Stimmen, während ein kleiner Staat wie Luxemburg sehr viel weniger Stimmen einbringen kann. Und schließlich gehörte die Frage nach einer Stärkung der Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Europäischen Parlaments auf die Tagesordnung (vgl. zum Folgenden Höreth 2010; Fischer 2010).

### Europäische Kommission

Die Kommission gehört wegen ihres Initiativrechts und ihrer Rolle als „Hüterin der Verträge“ zu den wichtigsten Organen der EU. Viele Beobachter waren sich einig, dass in einer größeren EU die Kommission kleiner werden müsse, dass also nicht wie bisher jedes EU-Land einen eigenen Kommissar oder eine eigene Kommissarin nach Brüssel entsenden könne, weil in einem Gremium mit 25 oder 27 Mitgliedern die Entscheidungsfindung erschwert würde. Ursprünglich hatten die „großen“ Staaten wie Deutschland und Frankreich sogar jeweils zwei Kommissare entsenden können. Eine Verkleinerung des Kollegiums ist zwar unter Effizienzgesichtspunkten sinnvoll, unter der Perspektive der Legitimation und gleichberechtigten Vertretung aber problematisch. Gerade die neu hinzugekommenen Staaten wollten auf „ihren“ Kommissar nicht verzichten, da er in der nationalen Debatte als Stim-

me aus Brüssel eine wichtige Funktion ausüben kann. Der Verfassungskonvent hatte in seinem Vertragsentwurf, den er im Juli 2003 vorgelegt hatte, für eine Verkleinerung der Kommission auf 15 Mitglieder plädiert. Aber schon bei der anschließenden Regierungskonferenz wurde dieser Vorschlag fallen gelassen. Die Staats- und Regierungschefs entschieden sich auf dem Dezember-Gipfel dafür, dass auch nach der Erweiterung jedem EU-Staat ein eigener Kommissar zustehe. Die im Vertrag von Lissabon festgeschriebene Lösung ist insofern ein Kompromiss, weil er versucht, sowohl dem Effizienzkriterium als auch dem Legitimationskriterium gerecht zu werden: Bis Oktober 2014 kann jedes Land einen eigenen Kommissar nach Brüssel entsenden und erst nach dem Stichtag 1.11.2014 soll die Zahl der Mitglieder in der Kommission auf zwei Drittel der Gesamtzahl der EU-Staaten begrenzt werden – es sei denn, der Europäische Rat trifft bis dahin einstimmig eine anders lautende Entscheidung. Das Modell ein Kommissar pro Land hat unbestritten auch Vorteile: Ist jedes Land in der Kommission vertreten, erhöht dies auch „die Legitimität und Akzeptanz europäischer Regelungen“ (Höreth 2010, S. 172) und verringert das Gefühl der „Fremdbestimmung“ aus Brüssel. Eine wichtige Neuerung im Vertrag ist das Verfahren, das festschreibt, wie ein Kommissionspräsident ins Amt kommt und welche Position er gegenüber dem Kollegium besitzt. Die Staats- und Regierungschefs müssen sich auf einen Präsidenten verständigen; sie sollen bei ihrer Auswahl aber die Ergebnisse der Europawahlen „berücksichtigen“ (Art. 17 Abs. 5 EU-Vertrag). Gibt es also im Straßburger Parlament eine Mehrheit der konservativen und christdemokratischen Parteien, dann soll auch der Kommissionspräsident aus dieser Parteilinie stammen. Dies ist ein ganz kleiner Schritt in Richtung eines parlamentarischen Systems. Eine stärkere Rückbindung des Präsidenten an das Parlament ist angesichts der Besonderheiten des EU-Systems im Moment kaum vorstellbar und auch nicht wünschenswert, wie Beobachter anmerken: Denn damit ginge eine „Politisierung der Kommission“ einher, die der Brüsseler Behörde einen ihrer wichtigsten Trümpfe aus der Hand schlagen würde – ihre „Neutralität und Unabhängigkeit (...) und die im Grunde bewährte Gemeinschaftsmethode, die auf dieser Prämisse der Unabhängigkeit der Kommission basiert“ (Höreth 2010, S. 176).<sup>14</sup> Die inzwischen üblich gewordenen und

im Vertrag nicht festgeschriebenen Anhörungen der Kommissionskandidaten haben sich bewährt und dazu geführt, dass die europäischen Regierungen sich genau überlegen müssen, welchen Kandidaten sie dem Kommissionspräsidenten und den Europaparlamentariern vorsezen.<sup>15</sup>

Der Kommissionspräsident ist durch den neuen Vertrag gegenüber den anderen Kommissaren gestärkt. Er hat – ähnlich wie die Bundeskanzlerin – eine Art „Richtlinienkompetenz“ (im Vertrag wird der Begriff „Leitlinien“ verwendet) und er kann darüber hinaus einen Kommissar zum Rücktritt zwingen (Art. 17 Abs. 6).

### Ministerrat der EU

Nicht nur bei der Kommission, sondern auch beim Ministerrat musste geklärt werden, ob er nach der Erweiterung noch handlungsfähig ist. Die im Vertrag von Nizza (2000) festgeschriebenen Regeln waren sehr kompliziert und ließen Entscheidungsblockaden erwarten, wenn das Regelwerk nicht angepasst würde. Da der Rat das zentrale Entscheidungsorgan der EU ist und keine Richtlinie oder Verordnung ins Europäische Amtsblatt kommt, wenn der Rat sich nicht verständigt hat, war hier der Reformbedarf am dringendsten. Zwei Themen stehen deshalb seit Jahren auf der Reformagenda: zum einen die Ausweitung von sogenannten „qualifizierten Mehrheitsentscheidungen“ im Rat auf zusätzliche Politikbereiche und zum anderen die Frage, nach welchen Verfahren Mehrheitsentscheidungen zustande kommen. Der im Vertrag gefundene Kompromiss versucht die Interessen der kleinen und großen Staaten und die Präferenzen der Integrationsbefürworter und der Skeptiker zu befriedigen. Über diese Fragen wurde schon bei früheren Regierungskonferenzen erbittert gestritten. Bei den Verhandlungen in Amsterdam im Juni 1997 hatten sich die niederländische und die belgische Delegation so zerstritten, dass sie am Ende eines langen Verhandlungsmarathons nicht zusammen in denselben Hotelfahrstuhl steigen wollten. Der Vertrag von Nizza sieht vor, dass ab dem 1. November 2014 das Modell der „doppelten Mehrheit“ gelten soll: Danach können die Minister aus den EU-Mitgliedstaaten im Rat einen Beschluss fassen, wenn dahinter eine Mehrheit der Staaten (55%) und gleichzeitig eine Mehrheit der Bevölkerung (65%) stehen. Bis 2017 kann aber ein EU-Staat beantragen, dass eine qualifizierte Mehrheit von Regierungen nach den alten Bestimmungen des Vertrags einen Beschluss fasst. Eine qualifizierte Mehrheit kann dann verlangen, dass über ein strittiges Thema so lange verhandelt wird, bis ei-

ne Einigung im Konsens gefunden worden ist; damit hat der Vertrag von Lissabon die sogenannte „Ioannina-Klausel“, die bei knappen Mehrheiten eine „Neuverhandlungspflicht“ festschreibt, wieder aufleben lassen. Diese sehr komplizierte Lösung ist dem Widerstreben einzelner EU-Staaten, zum Beispiel Polens, in den Verhandlungen zuzuschreiben.<sup>16</sup> Damit wird deutlich, dass die EU kein Staat im klassischen Sinne ist und auch keine Internationale Organisation wie die Vereinten Nationen, sondern eine Kreuzung aus beidem. Bis dahin gelten die Regelungen nach dem Nizza-Vertrag, die die großen Mitgliedstaaten wie Deutschland und Frankreich benachteiligen, weil die Stimmen nicht prozentual zum Bevölkerungsanteil errechnet werden: Deutschland hat mit seinen 82 Millionen Einwohnern nach dem Nizza-Vertrag 29 Stimmen, während Polen mit 38 Millionen Einwohnern 27 Stimmen einbringen kann. Solche rechnerischen „Verzerrungen“ sind von anderen föderal organisierten Staaten her bekannt; man denke etwa an die USA, wo ein kleiner Staat wie Wyoming mit ca. 544.000 Einwohnern im Senat genauso zwei Vertreter hat wie der bevölkerungsreichste Staat Kalifornien mit seinen knapp 37 Millionen Bewohnern. Da die EU freilich kein Staat im klassischen Sinne ist, wird an dieser Stimmengewichtung, vor allem in Deutschland, immer wieder Kritik geübt. Die neuen Regelungen im Lissabon-Vertrag führen zu einer deutlichen Aufwertung der größeren Staaten. Da in der Brüsseler Praxis im Ministerrat jedoch häufig so lange verhandelt wird und Kompromisspakete geschnürt werden, bis alle oder fast alle Staaten am Ende zustimmen können bzw. sich enthalten, ist die Frage nach der Stimmengewichtung eher etwas für Mathematiker.

Von größerer Bedeutung ist die Ausweitung der Mehrheitsabstimmungen auf neue Politikfelder. Dass nun auch auf dem Gebiet der Justiz- und Innenpolitik die Entscheidungen mit Mehrheit getroffen und einzelne, auch große Staaten überstimmt werden können, zeigt, dass die EU auch in solch politisch sensiblen Bereichen nun einfacher und schneller zu Entscheidungen kommen kann. Das betrifft etwa die gemeinsame Bekämpfung des internationalen Terrorismus oder auch die Einwanderungs- und Asylpolitik. Eine Ausnahme bildet der Bereich der Strafrechtsordnungen in den Mitgliedstaaten; hier soll durch nationale Vetomöglichkeiten eine Harmonisierung und Vereinheitlichung verhindert werden. Ähnliche Vorbehalte gibt es auch auf dem Gebiet der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (vgl. Höreth 2010, S. 191). Da es in der europäischen Sicherheitspolitik

auch um die Entsendung von Truppen und damit um Fragen von Leben und Tod geht, könnte es keine Regierung akzeptieren, wenn ihre Truppen einen Marschbefehl aus Brüssel bekämen und sie mit dieser Entscheidung nicht einverstanden wären. Auch hier zeigt sich, dass die europäischen Regierungen auf der einen Seite eine engere Zusammenarbeit in den Bereichen von „high politics“ als sinnvoll erachten und sich auf der anderen Seite aus nachvollziehbaren Gründen eine Rückfallposition offen halten.

### Europäisches Parlament

Auch das Europäische Parlament hat durch den Vertrag von Lissabon – wie auch schon bei den vorhergehenden Vertragsänderungen – eine Aufwertung erfahren. Das EP ist damit erneut zu einem der Gewinner der Vertragsänderungen geworden. Das EP ist nun in noch mehr Politikbereichen neben dem Ministerrat ein gleichberechtigter Partner. Es kann im Rahmen des sogenannten „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ dem Rat Paroli bieten und es ist auch bei der Verabschiedung des EU-Haushalts stärker eingebunden; in den Haushaltsberatungen kann das Straßburger Parlament die EU-Politik inhaltlich beeinflussen. Auch beim EP stand die Frage nach einer möglichen Verkleinerung auf der Tagesordnung: Während im Vertrag von Nizza noch eine Reduzierung der Abgeordnetensitze von 785 auf 736 vorgesehen war, erhöht sich mit dem Lissabonner Vertrag die Zahl auf 750 bzw. 751, weil der Präsident des Europäischen Parlaments noch mitgezählt werden muss. Das bedeutete, dass mit dem Inkrafttreten des neuen Vertrags zum 1. Dezember 2009 zusätzlich 15 Abgeordnete in das EP entsandt werden konnten.

### Neue Akteure

Die sichtbarsten Veränderungen im Machtgefüge der EU ergeben sich jedoch durch die Einführung neuer Akteure. Zu den wichtigsten Neuerungen gehört der Ratspräsident der EU. Er soll der EU Gesicht und Stimme geben und sie nach außen vertreten und nach innen soll er die Staats- und Regierungschefs auf eine einheitliche Linie bringen und Kompromisse im Europäischen Rat ermöglichen. Der Präsident steht dem Europäischen Rat – der Versammlung der Staats- und Regierungschefs – vor und organisiert die Gipfeltreffen. Er löst die bisherige, halbjährlich wechselnde Ratspräsidentschaft der EU auf der Ebene des Europäischen Rats ab. Der Präsident wird von den Staats- und Regierungschefs für zweieinhalb Jahre gewählt und

kann einmal wiedergewählt werden. Das Problem des alten Rotationssystems war, dass manche Ratspräsidentschaft von ihren Aufgaben überfordert war oder aber die ihr zugedachte Rolle als Mediator und „ehrlicher Makler“ nicht überzeugend ausfüllen konnte, weil sie zu sehr auf die Wahrung der eigenen Interessen bedacht war. Im Vorfeld gab es eine breite Debatte darüber, wer am besten geeignet sei für dieses Amt. Der ehemalige britische Premierminister Tony Blair galt lange Zeit als einer der Favoriten, weil ihm internationale Erfahrung und politische Autorität zugeschrieben wurden. Würde er nach Peking oder Washington reisen, so wurde von seinen Unterstützern argumentiert, würde der Straßenverkehr still stehen.<sup>17</sup> Gewählt wurde auf dem EU-Gipfel im Dezember 2009 dann der auf den ersten Blick unscheinbare, ehemalige belgische Ministerpräsident Herman Van Rompuy. In den ersten Reaktionen auf seine Wahl und die Besetzung des neuen Amtes der der Hohen Beauftragten für die Außenbeziehungen, die britische Labour-Politikerin Catherine Ashton, war viel Unverständnis über die „glanzlosen“ Kandidaten zu vernehmen. Die NZZ am Sonntag vom 22.11.2009 kommentierte die Wahl so: „Aus Schweizer Sicht kommt einem die Wahl indessen irgendwie vertraut vor. Auch bei uns besetzen in der Regel nicht die brilliantesten Politiker die Spitzenämter, sondern jene, welche die zu einem bestimmten Zeitpunkt gerade richtige Region, die richtige Partei oder das richtige Geschlecht repräsentieren. Insofern hat die EU mit der Wahl gezeigt, dass sie im Grunde schweizerischer ist, als es die Europagegner hierzulande behaupten.“<sup>18</sup> Die Besetzung der neuen Spitzenposten kann aber auch so gedeutet werden, dass die EU nach einer langen Krisenphase eine Politik der Konsolidierung nach innen verfolgt, die sich mit auf die Außendarstellung ausgerichteten Politikern nicht vertragen würde. So ist das Amtsverständnis des neuen EU-Präsidenten symptomatisch, wenn er nach eigenen Worten keine führende Rolle in der EU übernehmen will, sondern eher eine Moderatorenrolle für sich beansprucht: „Ich bin die Nummer eins der wichtigsten Institution der Europäischen Union, weil ich der Vorsitzende dieses wichtigen Gremiums bin. Ich kann aber nur stellvertretend sprechen für die 27 Staats- und Regierungschefs. Das ist die Beschränkung – das sind die Möglichkeiten“.<sup>19</sup>

Die halbjährlich rotierende Ratspräsidentschaft in den Ministerräten, also zum Beispiel im Umweltministerrat, gilt jedoch weiterhin. Auch in der Außenpolitik der EU ist die Lage mit dem Vertrag von Lissabon nicht durchschaubarer geworden. Neben dem ständigen Rats-

präsidenten sprechen die rotierende Ratspräsidentschaft, das ist in der Regel der Regierungschef des Vorsitzlandes, der Kommissionspräsident ebenso wie die durch den Vertrag von Lissabon neu geschaffene Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik („EU-Außenministerin“) alle für die EU: Brüssel hat nun mindestens vier Telefonnummern, die in Washington, Peking oder Moskau angewählt werden können.<sup>20</sup> Als die vier europäischen Spitzenpolitiker bei einer gemeinsamen Pressekonferenz von einem Journalisten gefragt wurden, wen der US-Präsident wohl anrufen werde, wenn er mit „Europa“ sprechen wollte, antwortete nach einer kurzen Pause der neue Ratspräsident Van Rompuy: „I'm nervously waiting for the first call“.<sup>21</sup> Nach anfänglichen internen Reibereien und „europäischen Muskelspielen“<sup>22</sup> zwischen den neuen und alten „Sprechern“ der EU hat sich eine Form der Arbeitsteilung herausgebildet und eine für die EU typische Praxis der Konfliktvermeidung: Häufig treten der ständige Ratspräsident und der halbjährlich wechselnde Präsident auf der internationalen Bühne gemeinsam auf. Dass dies dem ursprünglichen Zweck, die Außendarstellung der EU zu vereinfachen, zuwiderläuft, liegt auf der Hand.

Fasst man die institutionellen Neuerungen des Vertrags zusammen, lässt sich eine gemischte Bilanz ziehen. Die EU kann nun effektiver und demokratischer regiert werden. Die Reformen bei den einzelnen Organen und die – im Jahr 2014 wirksam werdenden – Veränderungen im Entscheidungssystem werden die Praxis innerhalb der EU prägen. Nicht weniger bedeutsam sind freilich die verfassungspolitischen Veränderungen, die nicht im Vertrag verankert sind, sondern sich aus der politischen Praxis der letzten Jahre ergeben haben und Teil der „gelebten Verfassung“ sind. Dazu gehören zum Beispiel die neu ausartierten Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission, die in einer sogenannten Interinstitutionellen Vereinbarung, also außerhalb des eigentlichen Vertragswerks, verankert werden. Hier geht es darum, dass das Straßburger Parlament etwa auch bei internationalen Verträgen, welche die EU aushandelt, sehr viel stärker eingebunden wird als bislang. Ziel der politischen Vereinbarung ist es, eine Form des „special relationship“ zwischen EP und Kommission zu etablieren.<sup>23</sup>

#### „Willkommen in der Lissabonner Wirklichkeit“<sup>24</sup>

Die Europäische Union ist mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon

und durch die Eurokrise zu einer neuen EU geworden. Der Vertrag war kaum – nach jahrelangen Verhandlungen und endlosen Debatten – in Funktion, als er mit der Eurokrise einem ersten Stresstest ausgesetzt war. Hier zeigte sich schnell, dass die im Stabilitäts- und Wachstumspakt verankerten Regelungen im Umgang mit „Euro-Sündern“, also den Staaten, die sich nicht an die Regeln halten, die Eurokrise nicht verhindern konnten und die EU im Mai 2010 auf einem der dramatischsten Gipfel in der Geschichte der europäischen Integration zu einem milliardenschweren Rettungspaket zwangen. Der Schock, der Euro und damit der Kern der Europäischen Union könnten scheitern, und die breite Diskussion darüber in allen EU-Staaten hat weitreichende Reformüberlegungen in Richtung einer noch engeren Kooperation in Währungs- und Finanzfragen und einen Bewusstseinswandel im Kreis der europäischen Staats- und Regierungschefs angestoßen, der für Jahre nachwirken wird.<sup>25</sup>

Parallel dazu haben die neuen institutionellen Regelungen und neu geschaffenen Akteure zu nachhaltigen Veränderungen im Mehrebenensystem der EU und zu Machtverschiebungen innerhalb der EU und zwischen der nationalen und europäischen Ebene geführt (vgl. zum Folgenden Kietz/Ondarza 2010a). Der neue EU-Ratspräsident, Herman Van Rompuy, hat von Anfang an sehr geschickt die Möglichkeiten, die ihm der Vertrag an die Hand gibt, genutzt, um sich in der anbahnenden Eurokrise zum zentralen Akteur im Krisenmanagement zu machen. Auf dem informellen EU-Gipfel im Februar 2010 hielt er alle Fäden in der Hand und schrieb das Drehbuch für die nachfolgende Reformdebatte (Ludlow 2010). Van Rompuy wurde zum Vorsitzenden einer Task Force ernannt, die Pläne für eine engere wirtschafts- und finanzpolitische Koordinierung entwickeln sollte. Der für zweieinhalb Jahre gewählte Ratspräsident kann langfristiger planen und strategische Ziele verfolgen – die „Zeit spielt für ihn“ (Kietz/Ondarza 2010a, S. 2).

Einen sehr viel schwierigeren Start hatte die Hohe Vertreterin für die Außenbeziehungen der EU. Die von den Staats- und Regierungschefs ins Amt gehobene Catherine Ashton galt unter Beobachtern als ebenso wenig profiliert wie Van Rompuy. Vor allem von französischer Seite gab es in der ersten Zeit massive und zum Teil auch persönlich verletzend Kritik an ihr. So wurde ihr um Beispiel

zum Vorwurf gemacht, ihr Französisch sei schlecht und sie sei am Abend nicht mehr in ihrem Büro in Brüssel zu erreichen.<sup>26</sup> Da die Außen- und Sicherheitspolitik zum Kernbereich von Nationalstaaten gehört, ist es nicht verwunderlich, dass gerade auf diesem Feld die Widerstände am größten sind – gerade bei den EU-Staaten, die nach ihrem Selbstverständnis immer noch zu den „Großen“ in der Welt gehören. Auch innerhalb der EU musste es mit dem neuen Amt einer „EU-Außenministerin“ zu Machtkämpfen mit den anderen Akteuren wie Außenministerrat und Europäischem Parlament kommen. Die erste Bewährungsprobe für Catherine Ashton bestand darin, den ebenfalls neu geschaffenen Europäischen Auswärtigen Dienst so auszurichten, dass Kommission, Europäisches Parlament und die Mitgliedstaaten zufrieden waren. Auch hier hatte das Straßburger Parlament sehr erfolgreich seine Interessen zu Gehör bringen und in einer Art „power play“ der Außenbeauftragten Ashton viele Zugeständnisse abringen können, weil es über den Haushalt und das Personalstatut einen indirekten Einfluss ausüben und politisch Druck machen konnte.<sup>27</sup> Der Europäische Auswärtige Dienst ist das Aushängeschild für die EU in der Welt; seine Einrichtungen dienen als „EU-Botschaften“ als Anlaufstellen für die EU-Bürger und die Drittstaaten, in denen sie ihren Sitz haben. Ein zentraler Streitpunkt war und ist die Besetzung des Personals und die Frage, wie unabhängig diese „Botschaften“ arbeiten würden (vgl. Lieb/Kremer 2010). Über kurz oder lang wird aber auch die Außenbeauftragte zur zentralen Koordinatorin der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik werden, weil auch bei ihr die Fäden zusammenlaufen.

### Themen, die (noch) der Bearbeitung harren

Trotz der neuen Institutionen und der damit einhergehenden neuen Handlungsmöglichkeiten gibt es eine lange Liste von Themen, die weiter der Bearbeitung harren. Dazu gehören etwa das Verhältnis der EU zu „strategischen“ Partnern wie den USA, aber auch die Beziehungen zu China und zu Russland sowie die Frage, welche Rolle der EU künftig in den neuen Gremien der globalen Politik zukommen soll (IG 20). In den meisten internationalen Organisationen wie der Weltbank und Welthandelsorganisation WTO sowie G 7 bzw. G 8 sind die europäischen Staaten – der „Westen“ – überproportional stark vertreten. Da mit den sogenannten BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China) neue Staaten auf der

Weltbühne ein Mitspracherecht einfordern, wird es eng für die Europäer. Die EU könnte gegenüber China und Russland glaubwürdiger auftreten, wenn sie tatsächlich mit einer Stimme spricht und sich nicht von der Regierung in Moskau und der Führung in Peking ausspielen lässt. Der Vertrag von Lissabon hat gerade auf dem Gebiet der Außenbeziehungen der EU und in der Justiz- und Innenpolitik neue Instrumente an die Hand gegeben, die nur dann voll zum Tragen kommen, wenn alle politischen Akteure in den europäischen Hauptstädten und in den Brüsseler Institutionen ein hohes Maß an Kooperationsbereitschaft an den Tag legen und die Synergieeffekte eines koordinierten Vorgehens erkennen. Die Liste an Themen, mit denen sich die EU und ihre Mitgliedstaaten auseinandersetzen müssen, ist lang; dazu gehören eine neue Weltfinanzordnung, die Energiesicherheit, die Klimapolitik, die Themen Integration und Einwanderung, das Verhältnis Europas zum Islam, der in einigen EU-Staaten stärker werdende Populismus und Nationalismus, der Euroskeptizismus und vieles andere mehr.

Ein lautstark ausgetragener Streit zwischen dem französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy und dem EU-Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso auf dem Brüsseler Gipfel im September 2010 – es ging um die Abschiebung von Roma in Frankreich – hat gezeigt, dass der seit jeher zu beobachtende Machtkampf zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten mit dem Lissabonner Vertrag, weil er der EU neue Kompetenzen übertragen hat, neue Nahrung bekom-

men hat: „In Wirklichkeit geht es in dem hitzigen Streit um die Massenabschiebungen um die Frage, wer in Europa eigentlich das Sagen hat – die nationalen Regierungen oder die Institutionen in Brüssel“ (Busse 2010). Solcher Streit könnte in der EU künftig noch häufiger auftreten als in der Vergangenheit, weil in der gesamten Reformdebatte die Frage, welche langfristigen und strategischen Ziele und Perspektiven die EU nach innen und nach außen verfolgen soll, nicht überzeugend beantwortet wurde. Es fehlt, so scheint es, ein neues Leitbild oder eine glaubwürdige „Meistererzählung“, es geht also um die Frage nach „Europe’s vision thing“.<sup>28</sup>

Es scheint auch, dass der Vertrag von Lissabon ambitionierter ist als die Väter und Mütter, die ihn ausgehandelt haben. Die EU wird für absehbare Zeit mit diesem Vertrag leben und ihn täglich in der Praxis testen. Der neue Ratspräsident Van Rompuy hat in einem Interview all denen, die auf einen neuen Vertrag setzen, schon eine Absage erteilt: „Wir werden mit dem Lissabon-Vertrag sterben. Denn ich sehe wirklich keine Chance, noch einmal einen Konsens über eine neue Institutionen-Architektur für Europa zu bekommen. Aber ich hoffe, dass ich lang lebe“.

### LITERATUR

- Abels, Gabriele/Eppler, Annegret/Knodt, Michèle (Hrsg.) (2010): Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020–2030“. Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem. Baden-Baden.
- Aus Politik und Zeitgeschichte: Europa nach Lissabon, Heft 18/2010.
- Becker, Peter/Maurer, Andreas (2009): Deutsche Integrationsbremsen. Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und die EU. Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 41. Berlin.
- Benz, Arthur (2009): Politik in Mehrebenensystemen. Wiesbaden.
- Brok, Elmar (2010): Die neue Macht des Europäischen Parlaments nach ‚Lissabon‘ im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik. In: *integration*, 3/2010, S. 209–223.
- Busse, Nikolas (2010): Ein Machtkampf. In: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 19.9.2010, S. 12.
- Chardon, Matthias (2008): Mehr Transparenz und Demokratie – Die Rolle der nationalen Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Lissabon in der Analyse*. Baden-Baden, S. 171–185.
- Dahl, Robert A. (1994): A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation. In: *Political Science Quarterly*, 1/1994, S. 23–34.
- Das Parlament, Themenausgabe Europa nach Lissabon, 3.5.2010.
- De Clerck-Sachsse, Julia/Kaczynski, Piotr (2009): The European Parliament – More Powerful, Less Legitimate? An Outlook for the 7th Legislature. CEPS Working Document, Nr. 314, Brüssel.
- Drescher, Wiebke (2010): Ziele und Zuständigkeiten. In: Marchetti, Andreas/Demesmay, Claire (Hrsg.): *Der Vertrag von Lissabon. Analyse und Bewertung*. Baden-Baden, S. 59–71.



UNSER AUTOR

*Martin Große Hüttmann ist Akademischer Oberrat am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen und Mitglied im Vorstand des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (EZFF), Tübingen. Zu den Themen, die er in Forschung und Lehre bearbeitet, gehören die Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union sowie der Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland.*

Fischer, Klemens H. (2010): Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag. 2. Aufl., Baden-Baden.

Frech, Siegfried/Große Hüttmann, Martin/Weber, Reinhold (Hrsg.) (2009): Handbuch Europapolitik. Reihe: Politik in Baden-Württemberg, Band 4. Stuttgart.

Grosche, Nils (2010): Die Grundrechte. In: Marchetti, Andreas/Demesmay, Claire (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon. Analyse und Bewertung. Baden-Baden, S. 111–131.

Große Hüttmann, Martin (2008): Das Europäische Parlament – längst emanzipiert und noch immer unterschätzt. In: Deutschland und Europa, Heft 56/2008, S. 11–19 (Download über: www.deutschlandundeuropa.de).

Große Hüttmann, Martin (2010): Multi-level Governance: Ein zukunftsfähiges Konzept für die Europäische Union. In: Abels, Gabriele u. a. (Hrsg.): Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020–2030“. Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem. Baden-Baden, S. 111–122.

Große Hüttmann, Martin/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.) (2009): Das Europalexikon. Begriffe – Namen – Institutionen. Bonn.

Große Hüttmann, Martin/Fischer, Thomas (2006): Föderalismus. In: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration. 2. Aufl., Wiesbaden, S. 41–63.

Große Hüttmann, Martin/Chardon, Matthias/Frech, Siegfried (Hrsg.) (2008): Das neue Europa. Schwalbach/Ts.

Haratsch, Andreas/Koenig, Christian/Pechstein, Matthias (2010): Europarecht. 7. Aufl., Tübingen.

Hofmann, Andreas/Wessels, Wolfgang (2008): Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen? In: integration, 1/2008, S. 3–20.

Höpner, Martin/Leibfried, Stephan/Höreth, Marcus/Scharpf, Fritz W./Zürn, Michael (2010): Kampf um Souveränität? Eine Kontroverse zur europäischen Integration nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. In: Politische Vierteljahresschrift, 2/2010, S. 323–355.

Höreth, Marcus (2009): Charta der Grundrechte der Europäischen Union. In: Große Hüttmann, Martin/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.) (2009): Das Europalexikon. Begriffe – Namen – Institutionen. Bonn, S. 60.

Höreth, Marcus (2010): Die EU-Organe nach dem Vertrag von Lissabon. In: Marchetti, Andreas/Demesmay, Claire (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon. Analyse und Bewertung. Baden-Baden, S. 16–210.

Hrbek, Rudolf (2009): Europawahl 2009: mehr als die Summe nationaler Sekundärwahlen? In: integration, 3/2009, S. 193–209.

Hrbek, Rudolf (2010): Wirksamkeit und Entwicklungsperspektiven des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union. In: Abels, Gabriele u. a. (Hrsg.): Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020–2030“. Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem. Baden-Baden, S. 123–140.

Kaufmann, Pascal/Uterwedde, Henrik (2010): Deutschland, Frankreich und die Eurokrise: Auf der Suche nach der verlorenen Konvergenz. Studie des Deutsch-Französischen Instituts, Ludwigsburg.

Kietz, Daniela/von Ondarza, Nicolai (2010a): Willkommen in der Lissabonner Wirklichkeit. Stiftung Wissenschaft und Politik. SWP-Aktuell, 29. März 2010, Berlin. (Download über: <http://www.swp-berlin.org>).

Kietz, Daniela/von Ondarza, Nicolai (2010b): Das neue Selbstbewusstsein des Europäischen

Parlaments. Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 75, Berlin.

Leiß, Olaf (2009): Gemeinschaftsmethode. In: Große Hüttmann, Martin/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Das Europalexikon. Begriffe – Namen – Institutionen. Bonn, S. 186.

Leiß, Olaf (Hrsg.) (2010): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Wiesbaden.

Lieb, Julia/Kremer, Martin (2010): Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes: Stand und Perspektiven. In: integration, 3/2010, S. 195–208.

Lippert, Barbara (Hrsg.) (2004): Bilanz und Folgeprobleme der EU-Osterweiterung. Baden-Baden.

Ludlow, Peter (2010): Van Rompuy Saves the Day. The European Council of 11th February 2010. EuroComment, Briefing Note 76, Brüssel.

Marchetti, Andreas/Demesmay, Claire (Hrsg.) (2010): Der Vertrag von Lissabon. Analyse und Bewertung. Baden-Baden.

Marhold, Hartmut (Hrsg.) (2001): Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft. Bonn.

Maurer, Andreas (2009): From Talking Shop to Working Parliament: The Change of European Parliament Functions and its Implications for the European Parliament's Profile. In: Chrysos, Evangelos (Hrsg.): 50 Years European Parliament. Athen, S. 49–78.

Maurer, Andreas/Vogel, Stephan (2009): Die Europäische Bürgerinitiative. Chancen, Grenzen und Umsetzungschancen. Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 28, Berlin.

Meyer, Jürgen (Hrsg.) (2010): Charta der Grundrechte der Europäischen Union. 3. Aufl., Baden-Baden.

Mickel, Wolfgang M./Bergmann, Jan M. (Hrsg.) (2005): Handlexikon der Europäischen Union. 3. Aufl., Baden-Baden.

Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Frankfurt/New York.

Scharpf, Fritz W. (2010): Community and Autonomy. Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe. Frankfurt/New York.

Schünemann, Wolf J. (2010): Wieder ein Sieg der Angst? Das zweite irische Referendum über den Lissabon-Vertrag in der Analyse. In: integration, 3/2010, S. 224–239.

Sonnicksen, Jared (2010): Die demokratischen Grundsätze. In: Marchetti, Andreas/Demesmay, Claire (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon. Analyse und Bewertung. Baden-Baden, S. 143–160.

Thiemeyer, Guido (2010): Europäische Integration. Motive – Prozesse – Strukturen. Köln u.a.

Weidenfeld, Werner (Hrsg.) (2008): Lissabon in der Analyse. Baden-Baden.

Weidenfeld, Werner unter Mitarbeit von Edmund Ratka (2010): Die Europäische Union. Paderborn.

Wessels, Wolfgang (2008): Das politische System der Europäischen Union. Wiesbaden.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Den Begriff „Lissabon-Welt“ habe ich von Busse (2010) entlehnt.
- 2 Vgl. dazu ausführlich Schünemann (2010).
- 3 Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 11.10.2009, S. 4.
- 4 Vgl. [euobserver.com](http://euobserver.com) vom 5.7.2010: Lisbon Treaty Survived Polish Comedy of Errors.
- 5 Vgl. dazu stellvertretend Höpner u. a. (2010); Roland Bieber: Autistisch und selbstgerecht. In: Süddeutsche Zeitung vom 20.7.2009, S. 2; Joschka Fischer: Ein nationaler Riegel. In: Die Zeit vom 9.7.2009, S. 4 und Martin Nettesheim: Entmündigung der Politik. In: F.A.Z. vom 27.8.2009.

- 6 Gabor Steingart: It Takes a Crisis to Make a Continent. In: International Herald Tribune vom 24.5.2010, S. 6.
- 7 Zitiert nach Deutscher Bundestag-Wissenschaftliche Dienste: Der EU-Reformvertrag, Nr. 28/07 vom 8.10.2007, Berlin, S. 2.
- 8 Zitiert nach Marhold (2001), S. 501.
- 9 Die Abkürzung SWIFT steht für „Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication“; über diese private Gesellschaft mit Sitz in Belgien werden etwa 80 Prozent des täglichen Interbankenverkehrs abgewickelt; bei der Abstimmung am 7.7.2010 votierten 484 Europa-Parlamentarier in Straßburg mit Ja, 109 mit Nein und 12 enthielten sich; vgl. International Herald Tribune, 9.7.2010 und Europolitics vom 6.7.2010, S. 1ff.
- 10 Vgl. zum Folgenden den Artikel von Sonnicksen (2010) und den Beitrag von Gabriele Abels u.a. in diesem Heft sowie die ausführlichen Analysen des Vertrags von Lissabon bei Fischer (2010), Hofmann/Wessels (2008), Leiß (2010), Marchetti/Demesmay (2010) und Weidenfeld (2008).
- 11 Vgl. dazu F.A.Z. vom 1.3.2010, S. 8 (Gelegenheitsfenster: Neue Aufgaben für die Landtage durch den Vertrag von Lissabon) und Das Parlament vom 20.9.2010, S. 10 (Staatsrechtliches Neuland betreten: Landtagsabgeordnete dringen auf Mitspracherechte in Angelegenheiten der Europäischen Union).
- 12 Vgl. stellvertretend Süddeutsche Zeitung vom 19.5.2010, S. 17 (Schuldenhaus Europa) und Süddeutsche Zeitung vom 27.5.2010, S. 19 (Europa spart – Europäer wehren sich).
- 13 Zur ersten Runde von 2004 gehörten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern, zur zweiten von 2007 Bulgarien und Rumänien.
- 14 Zur supranationalen „Gemeinschaftsmethode“ (auch: „Methode Monnet“) vgl. Leiß (2009).
- 15 F.A.Z. vom 11.1.2010, S. 11 (Barrosos Sprechpuppen).
- 16 Vgl. dazu ausführlich Haratsch u.a. (2010, S. 116–121).
- 17 The Economist vom 10.–16.10.2009 (Wake Europe up!).
- 18 Vgl. auch Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 22.11.2009, S. 14 (Die Glanzlosen), International Herald Tribune vom 21/22.11.2009, S. 1 (E.U. Leaders Make Unity in the Bloc Their First Job) und Neue Zürcher Zeitung vom 20.11.2009, S. 9 (Die EU spricht sich für Unauffälligkeit aus).
- 19 „Ich habe nicht zu viel Charisma“: Ein Gespräch mit Herman Van Rompuy mit Christian F. Trippe. In: Cicero, Heft 9/2010, S. 18.
- 20 Europolitics vom 23.11.2009, S. 1.
- 21 Europolitics vom 23.11.2009, S. 5 (A Couple of Grey Figures at the Head of the EU).
- 22 Nikolas Busse: Europäische Muskelspiele. In: F.A.Z. vom 21.7.2010, S. 10.
- 23 Vgl. dazu Europolitics vom 3.6.2010, S. 12–13.
- 24 Das Zitat habe ich von Kietz/Ondarza (2010a) übernommen.
- 25 Vgl. Financial Times vom 13.2.2010, S. 6 (Europe Stumbles Upon Closer Union).
- 26 Vgl. Der Spiegel Nr. 10/2010, S. 90–92 (Aschenputtel mit Jetlag).
- 27 F.A.Z. vom 2.3.2010, S. 2 (Ein Auswärtiger Dienst für die EU).
- 28 Vgl. Chris Patten: Europe Must Focus on What Works. In: Financial Times vom 3.6.2010, S. 9.

# Zum „Demokratiedefizit“ der EU – und wie es sich (nicht) abbauen lässt

Gabriele Abels/Annegret Epler/Jennifer Träsch

Auslösendes Moment für die Debatte um das Demokratiedefizit der EU war das Nein der dänischen Bevölkerung zum Vertrag von Maastricht im Jahre 1992. Seither wird die mangelnde Legitimation des politischen Systems der EU aufgrund nur geringer Partizipationsmöglichkeiten der Parlamente sowie der Bürgerinnen und Bürger heftig und kontrovers diskutiert. Abhängig von den demokratietheoretischen Annahmen haben sich hierbei demokratiekritische und demokratiefreundliche Positionen zur Möglichkeit und Wünschbarkeit einer Demokratisierung der EU herausgebildet. In dem Beitrag werden die unterschiedlichen „Lager“ konzipiert. Bemerkenswert ist, dass die optimistische Position in den letzten Jahren theoretisch ausdifferenziert und praxisrelevant wurde. Im Grunde können zwei demokratiefreundliche Richtungen unterschieden werden: Vertreter liberaler Ansätze streben letztlich eine Anpassung an die repräsentative Demokratie an und setzen hierbei primär auf Strategien der Parlamentarisierung des EU-Systems. Dem stehen deliberative und partizipative Ansätze gegenüber, die auf die Herstellung neuer Formen von Öffentlichkeit und Bürgerbeteiligung abzielen und demokratisches Regieren auch jenseits des Nationalstaats für möglich halten. Diese beiden großen Richtungen werden ausführlich vorgestellt und diskutiert.

## Die EU – eine „unvollendete“ Demokratie?

Demokratie ist eine zentrale Norm des Politischen – so auch in der EU. Im geltenden Lissabon-Vertrag wird gleich in Artikel 1 konstatiert, dass die Union u. a. auf dem Wert der Demokratie gründe.<sup>1</sup> Zugleich wird über das Demokratiedefizit der EU heftig diskutiert – in der Wissenschaft wie auch in der EU-Politik selbst. In der Debatte wird immer wieder das bittere Bonmot von Claus Offe vorgebracht, dass, wenn die EU bei sich selbst einen Beitrittsantrag stellen würde, dieser abgelehnt werden müsste, da sie demokratisch ungenügend sei. Hier wird ein deutlicher Widerspruch zwischen dem Vertragstext und der Bewertung der Realität offenkundig. Dieser Widerspruch hängt u. a. damit zusammen, dass Demokratie ein schillernder

und polyvalenter Begriff ist, denn unter dieser spezifischen Herrschaftsform wird höchst Unterschiedliches verstanden.

Der Begriff Demokratie stammt aus dem Griechischen und bedeutet „Herrschaft des Volkes“. Gemäß der berühmten Gettysburg-Formel von Abraham Lincoln ist Demokratie „government of the people, by the people, and for the people“. Demokratie soll also demnach durch das Volk, vom Volk und für das Volk ausgeübt werden. Demokratie ist damit Herrschaft durch Selbstregierung – allerdings stehen hierfür zahlreiche Verfahren und Instrumente zur Verfügung, die mit Hilfe verschiedener Demokratietheorien begründet werden.<sup>2</sup> Historisch war Demokratie ein exklusives Projekt, insofern Großteile der faktischen Entscheidungsbetroffenen auf der Grundlage unterschiedlicher sozialer Merkmale aus dem Begriff „Volk“ herausdefiniert wurden (z. B. Angehörige der unteren Klassen, Frauen, Sklaven, ethnische Gruppen). Doch mit dem weltweiten Siegeszug der Demokratie ging de jure die Universalisierung des Staatsbürgerstatus einher, wobei de facto für zahlreiche Gruppen – insbesondere auch für Frauen – nach wie vor Partizipationsbeschränkungen bestehen (z. B. Unterrepräsentation von Frauen in Parlamenten und Regierungen). Insofern sind auch die EU-Staaten aus Geschlechterperspektive letztlich „unvollendete“ Demokratien – ebenso wie die EU selbst angesichts der Unterrepräsentation von Frauen in den politischen Entscheidungspositionen der EU-Organe.

Eine einflussreiche Unterscheidung wurde durch die komplexe Demokratietheorie von Fritz Scharpf eingeführt. Scharpf (1999) unterscheidet zwischen input-orientierter Legitimation (government of the people); demnach sind Entscheidungen dann legitim, wenn die Mitglieder einer politischen Gemeinschaft am Zustandekommen von Entscheidungen mitwirken können. Output-orientierte Legitimation entspricht demgegenüber kollektiven, gemeinwohldienlichen Lösungen (government for the people). Sie erwächst aus der Leistungsfähigkeit eines politischen Systems. Für Demokratien ist eine Balance aus Input- und Output-Legitimation zentral. Allerdings ist diese Zweitei-

lung nicht mehr ausreichend, um die aktuelle Debatte zum EU-Demokratiedefizit adäquat erfassen zu können (vgl. Wimmel 2008, S. 49f.). In Weiterführung dieser Unterscheidung kann als dritte Legitimationsquelle „Throughput-Legitimation“ identifiziert werden, wonach die Qualität des institutionellen Entscheidungsprozesses (Transparenz, Fairness, Zurechenbarkeit von Entscheidungen etc.) ebenfalls zu bedenken ist. Demokratietheorien – egal welcher Spielart – erachten ein Mindestmaß an Partizipation der Bürgerinnen und Bürger am politischen Entscheidungsprozess (zumindest über Wahlen) als notwendige Bedingung für demokratische Herrschaft. Sie unterscheiden sich aber gravierend im Hinblick darauf, welche weiteren Bedingungen erfüllt sein müssen. Diese Differenzen kommen auch in der Debatte um das EU-Demokratiedefizit zum Tragen. Diese Debatte zieht seit Beginn der 1990er Jahre sowohl in der Politikwissenschaft, Philosophie und Rechtslehre als auch in der EU-Politik weite Kreise. Zentraler Auslöser hierfür war 1992 das Nein der dänischen Bevölkerung zum Maastricht-Vertrag. Während bis dato unterstellt wurde, dass die Bevölkerungen in den Mitgliedstaaten den europäischen Integrationsprozess grundsätzlich befürworteten (permissiver Konsens), wurde nun offenbar, dass diese Zustimmung nicht mehr in jedem Fall gegeben war. Seitdem wird intensiv darüber beraten, wie die EU stärker an ihre Bürgerinnen und Bürger rückgekoppelt werden könnte, um die notwendige demokratische Unterstützung für den Integrationsprozess zu sichern. Zudem wurde mit dem Maastricht-Vertrag ein Übergang von einer primär wirtschaftlichen zu einer politischen Union begonnen mit entsprechend weitreichenden Konsequenzen für die Eingriffsmöglichkeiten der EU in das Leben der „Unionsbürger“. Damit entsteht ein erhöhter Legitimationsbedarf.

## Positionen zum Demokratiedefizit der EU

Mittlerweile liegt eine nahezu unüberschaubare Vielzahl an wissenschaftlichen Veröffentlichungen zum Demokratiedefizit der EU vor. Eine zweidimensio-

**Abbildung 1: Die vier Positionen zum EU-Demokratiedefizit**

		Demokratisierung möglich	
		ja	nein
Demokratisierung erstrebenswert	Ja	<b>Optimisten</b>	<b>Pessimisten</b>
	Nein	<b>Apologeten</b>	<b>Fatalisten</b>

Quelle: Schäfer 2006, S. 351 (Grauschattierung eigene Ergänzung)

nale Klassifizierung der Debatte wurde von Armin Schäfer (2006) vorgelegt. Er unterscheidet die Ansätze nach ihren Vorstellungen (a) zur Möglichkeit und (b) zur Wünschbarkeit einer Demokratisierung der EU und kommt dann zu vier Positionen, die er als Optimisten, Pessimisten, Apologeten und Fatalisten bezeichnet.

Diese vier Positionen lassen sich noch weiter zusammenfassen, weil von einem demokratiekritischen Lager (grau unterlegte Zellen in Abbildung 1) gesprochen werden kann – wobei der Schwerpunkt mal eher auf der Wünschbarkeit, mal eher auf der Möglichkeit liegt – und von einem demokratiefreundlichen Lager. Bemerkenswert ist, dass insbesondere die optimistische Position in den letzten Jahren nicht nur theoretisch stark ausdifferenziert wurde, sondern diese auch praktisch relevant wurde. Zahlreiche innovative und experimentelle Verfahren wurden, wie zu zeigen sein wird, in die EU-Politik eingeführt.

### Die Fatalisten – Demokratiedefizit als Voraussetzung für Integration

Die Fatalisten sind ebenso wie die Apologeten der Meinung, dass die EU keine Mehrheitsdemokratie ist und auch nicht werden kann – mehr noch: nicht werden soll. In diese Richtung gehend lässt sich auch die Äußerung von Reimund Seidelmann verstehen, der die EU als „klassischen Fall der Entdemokratisierung durch Integration“ (1995, S. 79; eigene Übersetzung) bezeichnet. Die Fatalisten sehen das Demokratiedefizit somit als Ergebnis von bewussten politischen Entscheidungen, die darauf hinauslaufen, den Integrationsprozess als Elitenprojekt zu gestalten, der im Wesentlichen auf dem Aushandeln von Kompromissen zwischen den Mitgliedsländern beruht. Als Modell hierfür dient der konsoziative Staat. Demzufolge würde mit einer Demokratisierung zugleich eine Politisierung von Entscheidungsprozessen einhergehen. Da aber die nationale Herkunft nach wie vor eine zentrale Rolle in EU-Entscheidungsprozessen spielen, seien mehrheitsdemokratischen Entscheidungen, die genau hiervon abstrahieren wollen, enge Grenzen gesetzt – ja, deren Einführung sei für den er-

reichten Integrationsstand gar existenzgefährdend, da hierdurch strukturelle Minderheiten entstehen könnten, die ihre legitimen Interessen nicht hinreichend vertreten sehen. In einem konsoziativen Modell hingegen sei der Schutz aller legitimen Interessen durch die Verhandlungsorientierung besser gegeben. Eine solche Argumentation wird etwa von Matthew Gabel (1998) vertreten.

### Die Leugner – Legitimation durch Effizienz im europäischen Regulierungsstaat

Die Apologeten (Leugner) bestreiten die Notwendigkeit einer Demokratisierung der EU, die sie jedoch prinzipiell für möglich halten. Möchte man die Argumentation der „Leugner“ nachvollziehen, so ist die ihr zugrunde liegende Definition von entscheidender Bedeutung. Scharpf etwa, der im weitesten Sinne dieser Position zugerechnet werden kann, gesteht zwar ein, dass es der EU an Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger – sei es durch Wahlen oder andere Partizipationselemente – fehlt und Input-Legitimität daher nicht in gleicher Weise wie in Nationalstaaten vorhanden sei. Doch sei der Input auch nicht allein entscheidend, um ein System als demokratisch zu legitimieren, sondern auch die Qualität guten Regierens vermöge dieses zu leisten. Scharpf selber setzt somit auf die Notwendigkeit, EU-Politik über ihren Output zu legitimieren. Zugleich verweist er eindringlich auf die wachsenden Schwierigkeiten, problemangemessene Lösungen zu finden. Außerdem würden durch den Integrationsprozess Legitimationsdefizite in den Mitgliedstaaten entstehen, weil diese nicht mehr ausreichend in der Lage seien, auf Wählerpräferenzen zu reagieren – zumal sie mit dem Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU immer häufiger damit konfrontiert sind, Entscheidungen national umsetzen zu müssen, gegen die sie im Rat votiert haben. Daraus resultiert Scharpfs Forderung, dass die EU die Autonomie der Mitgliedstaaten schonen müsse, damit die Demokratie auf nationaler Ebene nicht substantiell gefährdet werde.

Die beiden wichtigsten Apologeten sind Giandomenico Majone und Andrew Moravcsik. Ihrer Hauptargumentationslinie zufolge können effiziente Ergebnisse dieselbe legitimierende Wirkung entfalten und für die Demokratie der EU alleine ausreichend sein (vgl. Scharpf 1999). So baut Majone (1998) im Wesentlichen auf dem Scharpfschen Verständnis von Legitimation durch Output auf. Im Fokus steht demnach die Problemlösungskompetenz der Mitgliedstaaten und ihrer Regierungen – und an dieser wird grundsätzlich gezweifelt. Aufgrund von „Politikversagen“ (Schäfer 2006, S. 357) und der Ohnmacht, gewisse Probleme staatenübergreifender Natur zu regeln, übertragen die Mitgliedstaaten Befugnisse auf die EU. Umstrittene Politikbereiche verbleiben durch das Einstimmigkeitserfordernis im Rat der EU nach wie vor in den Händen der nationalen Regierungen. Doch in technisch besonders komplexen Sektoren nehmen diese Souveränitätseinbußen billigend in Kauf. Majone entwirft demzufolge ein Bild, welches die EU als technokratischen Regulierungsstaat begreift: Durch die Delegation von Regelungskompetenzen an spezialisierte unabhängige Regulierungsagenturen (z.B. die Europäische Lebensmittelagentur EFSA oder die Europäische Chemikalienagentur ECHA) und hoch qualifizierte Einrichtungen wie die Europäische Kommission können die Kosten der politischen Entscheidungsfindung klein, aber die Qualität von Entscheidungen durch die Experten bestmöglich gehalten werden. In ihrem regulativen Charakter als „fourth branch of government“ (Majone 1998, S. 28) produzieren die EU und ihre Institutionen für alle Beteiligten positive Ergebnisse. Betrachtet man die EU als Regulierungsstaat mit hoher Problemlösungsfähigkeit nach dem Muster Majones, so wird man keinen Anstoß an den nicht-majoritären, aber hoch spezialisierten Expertenzirkeln finden können. Dieser Argumentation zufolge gibt es „keinen Grund für eine Politisierung der Beschlussfassung“ (ebd.), vielmehr soll die EU nicht demokratisch (im partizipativen Sinne) sein. Im Gegenteil, die Aufwertung des Europäischen Parlamentes als einziger direkt-legitimierter, repräsentativer EU-Institution würde den Sachverstand der Experten minimieren, redistributive Ergebnisse hervorrufen und dadurch die Glaubwürdigkeit in Gefahr bringen (vgl. Føllesdal 2006, S. 449; Føllesdal/Hix 2005, S. 7f.). Wo Majone verlangt, die EU müsse und solle nicht demokratisch sein, behauptet

tet Andrew Moravcsik (2002), dass sie bereits demokratisch sei. In intergouvernementalistischer Manier bestreitet er die Hauptargumente des Demokratiedefizits mit dem Hinweis, es gäbe keine empirischen Beweise dafür. So ist der europäische „Superstaat“ für ihn nichts anderes als ein Mythos, denn die Regierungen der Mitgliedstaaten würden durch ihre besondere Bedeutung im Ministerrat gestärkt. Durch diese starke Stellung der von den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten direkt oder indirekt gewählten – und damit legitimierten – Exekutiven gewinnen die Staaten. Kontrollverluste gibt es auf diese Weise nicht. Ohnehin würden wie innerstaatlich auch, lediglich „wohlfahrtsfördernde Aufgaben“ (Schäfer 2006, S. 358) an die europäische Ebene übertragen, die dann vielmehr als Ausführungsgehilfe agiert. Die Rolle des Europäischen Parlamentes sei vollkommen ausreichend, zumal seine Kompetenzen seit der ersten Direktwahl 1979 stetig angewachsen seien. Einzelmächtigungen und fiskalische Beschränkungen sowie ein System von „Checks and Balances“ (ebd., S. 609) würden der EU und ihren Institutionen derart enge Fesseln anlegen, wie es in einem Nationalstaat und für dessen Regierung niemals möglich wäre.

Da die Apologeten kein Demokratiedefizit erkennen können, lehnen sie auch die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Demokratisierung ab und rechtfertigen den Ist-Zustand. Demokratie sei also im europäischen Regulierungsstaat in hinreichendem Maße vorhanden.

### Die Pessimisten – No Demos, no Democracy

Die Pessimisten unterscheiden sich von den Apologeten fundamental: Sie gehen davon aus, dass die EU tatsächlich ein Demokratiedefizit aufweist. Diese Annahme teilen sie mit den Fatalisten ebenso wie mit den Optimisten. Gleichwohl können auch die Pessimisten dem demokratiekritischen Lager zugeordnet werden. Sie argumentieren nämlich, dass Versuche einer Stärkung von Demokratie und Legitimation zum Scheitern verurteilt seien, da es sich um ein strukturelles Demokratiedefizit handle, welches niemals abgebaut werden könne.

Den Ausgangspunkt dieser Argumentation bildet das allgemeine Verständnis einer begrenzten politischen Gemeinschaft als Subjekt der Legitimation. Damit wird die EU an der althergebrachten staatsrechtlichen Definition des Nationalstaates von Georg Jellinek gemessen, die ein Staatsgebiet, ein Staatsvolk und eine Staatsgewalt voraussetzt. So

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

stellt sich nicht nur die Frage nach den Grenzen der EU, sondern insbesondere die nach einem europäischen Volk (vgl. Føllesdal 2006, S. 451; Wimmel 2008, S. 60f.). Genau hier setzen die Pessimisten mit ihrer „No Demos“-These (Weiler 1995, S. 224) an.<sup>3</sup>

Die Mitte der 1990er Jahre einsetzende Debatte um einen europäischen Demos (griechisch: Volk) zieht in der Politikwissenschaft, Philosophie und Rechtslehre weite Kreise. Der Verfassungsrechtler Dieter Grimm (1995) als wichtigster Vertreter der pessimistischen Position stellte seinen Argumentationsgang im Kontext der Verfassungsdebatte eingehend dar. Die EU sei, so Grimm, zwar mehr als eine internationale Organisation, gleichzeitig jedoch kein Staat. Durch supranationales Recht einerseits und ihren sui-generis-Charakter andererseits versage bei EU-Rechtsdokumenten die Einteilung in Verfassung und völkerrechtliche Verträge. Es gebe ein entscheidendes Merkmal einer Verfassung, das bezogen auf die EU Klärungs-

bedarf hervorrufe: Verfassungen beruhen auf dem Konsens der Mitglieder einer politischen Gemeinschaft. Damit würden Demokratien auf soziokulturellen Voraussetzungen beruhen, die sie selber nicht herbeizuführen im Stande seien (sog. „Böckenförde-Paradox“). Während in der EU alle anderen Bestandteile wie Staatszielbestimmungen, Organisations- und Verfahrensregeln sowie Grundrechte (heute: verstärkt durch die Aufnahme der Grundrechtecharta in den Vertrag von Lissabon) gegeben seien, fehle ihr der wichtigste Faktor zur Staatlichkeit und damit zur Demokratie – eben die gesellschaftliche Integration in Form eines Grundkonsenses der Mitglieder der Gesellschaft.<sup>4</sup> Verfassungen würden auf ein Staatsvolk zurückgehen und bedürften nicht der Inkraftsetzung durch Verträge zwischen Staaten. Insofern trifft der in sich paradoxe Begriff des „Verfassungsvertrages“ exakt auf den EU-Kontext zu. Somit bleibt nach Grimm eine EU-Konstitution „auf den Staat bezogen“ (ebd.,

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

Im Vertrag von Lissabon wird in Artikel 1 konstatiert, dass die Europäische Union auf dem Wert der Demokratie gründet. Zugleich wird über das Demokratiedefizit der EU heftig diskutiert – auch und gerade in den Mitgliedstaaten. Dieser offenkundige Widerspruch zwischen dem Vertragstext und der Bewertung der Realität spiegelte sich bei den jeweiligen Referenden – so auch 2005 im Referendum zur EU-Verfassung in Frankreich – wider. **picture alliance/dpa**

## ZUM „DEMOKRATIEDEFIZIT“ DER EU – UND WIE ES SICH (NICHT) ABBAUEN LÄSST

der davon spricht, dass die EU nicht demokratiefähig sei, da sie keine Erinnerungs-, Kommunikations- und Erfahrungsgemeinschaft sei. Deshalb habe die EU keine belastbare Identität vorzuweisen, die für eine Demokratisierung des Systems aber eine Grundvoraussetzung sei.

Die auch als Kulturelle Demokratietheorie bezeichnete Auffassung von einem Europa der Nationalstaaten (vgl. Friese/Wagner 2002, S.344ff.) ermöglicht es allerdings, je nach zugrunde gelegtem Volksbegriff, ganz unterschiedliche Schlüsse zu ziehen. Ein ähnlich enges Verständnis von einem sozio-psychischen, organischen Volk, wie Grimm ihn kreiert, verwendet auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung von 1993 zur Vereinbarkeit des Maastricht-Vertrags mit dem deutschen Grundgesetz (vgl. Weiler 1995, S.225ff.). An diesem volks- und staatsrechtlich fixierten Verständnis orientierte sich das Bundesverfassungsgericht auch in seinem viel diskutierten Urteil von 2009 zum Lissabon-Vertrag (für eine Kritik vgl. etwa Becker/Maurer 2009; Lhotta/Ketelhut 2009).

Andere Theoretiker setzen diesem verkürzten Konzept einen breiteren Begriff entgegen, der von einer „dünnen“ Bürgerschaft getragen auf der Identifikation mit den Organen und Regeln einer Gemeinschaft fußt. Ein Volk kann sich demnach auch auf eine Art Verfassungs- oder besser einen Vertragspatriotismus stützen, der eine gemeinsame Identität erschafft (vgl. Habermas 1995, S.305ff.). Vielleicht bestehen auch, wie Weiler (1995, S.253ff.) vorschlägt, mehrere Volksbegriffe (multiple demoi) nebeneinander. Das hieße, die Zugehörigkeit zu einem innerlichen national-kulturellen Volk bestünde zwar weiterhin, würde aber durch den supranationalen „civic demos“ überlagert. „Diese europäische Identität kann in jedem Fall nichts anderes sein, als die Einheit in nationaler Vielfalt“ (Habermas 1995, S.307, eigene Übersetzung).

### Die Optimisten – vielfältige Demokratisierungsoptionen möglich

Die Optimisten üben scharfe Kritik an den zuvor dargestellten Positionen, vor allem an den Apologeten (vgl. Føllesdal/Hix 2005), aber auch an den Fatalisten. Das demokratiefreundliche Lager hat sich in den letzten Jahren dynamisch entwickelt und ausdifferenziert. Die Optimisten gehen davon aus, dass die Demokratisierung sowohl notwendig als

S.51), wodurch der EU die legitimitätsstiftende Wirkung einer gemeinsamen Verfassung verwehrt werde.

Doch fehle der EU nicht nur die Möglichkeit der Konstitutionalisierung, sondern damit eng verbunden mangle es ihr auch an weiteren grundsätzlichen Voraussetzungen einer Demokratie: Intermediäre Strukturen seien nur sehr schwach ausgeprägt, so dass man nach einem europäischen Parteiensystem, europäischen Verbänden oder Bürgerbewegungen, aber auch europäischen Medien vergeblich suchen würde. Diese Situation wird nach Grimms Ansicht auch langfristig nicht zu beheben sein, denn die Vorbedingungen für eine „Europäisierung des Kommunikationssystems“ (ebd., S.41) seien schlichtweg nicht existent. So sei eine gesamteuropäische Diskussion und Auseinandersetzung aufgrund der mangelhaften Sprachkompetenz – dem Fehlen einer „europäischen lingua franca“ (ebd.) – unmöglich. Selbst Englisch und Französisch wären für 80 Prozent der Unions-

bevölkerung Fremdsprachen. Dadurch wären sie „partizipationsbeschränkt“ (Lepsius, zitiert in: ebd., S.42). Das Fehlen einer gemeinsamen Öffentlichkeit ist laut Grimm primär für das Demokratiedefizit in der EU verantwortlich. Auf den Punkt gebracht, gäbe es eine geringe kollektive Identität, keinen öffentlichen Raum und kein Zusammengehörigkeitsgefühl innerhalb der Europäischen Union – und damit auch kein Volk. Aufgrund dieses nicht zu behebbaren, da strukturellen Fehlens eines Demos sei eine Demokratisierung nicht in Sicht. Auch eine vollständige Parlamentarisierung nach nationalem Vorbild (wie ein Teil der Optimisten sie vorschlägt) könne das Problem nicht lösen, sondern würde es vielmehr verschärfen. Durch die mangelnde Rückbindung der Europa-Parlamentarier an ein europäisches Volk würde die Legitimation tiefgreifender in Frage gestellt werden als bisher (vgl. Grimm 1995).

In die gleiche Richtung argumentiert auch Peter Graf Kielmansegg (2003),

auch möglich ist. Allerdings seien bei allen Demokratisierungsoptionen der besondere Charakter der EU als Mehrebenensystem und die daraus resultierenden Herausforderungen für repräsentativ-demokratische Institutionen einerseits und die politische Öffentlichkeit andererseits zu beachten. Einfache Versuche der Übertragung von Mustern nationaler Demokratie auf das komplexe System der EU verbieten sich demnach. Die Optimisten sind intern ausdifferenziert und es können zwei große Richtungen unterschieden werden, deren Vertreter ihre Vorschläge auf unterschiedliche demokratietheoretische Ansätze begründen (vgl. Kohler-Koch/Rittberger 2007, S. 17). Von zahlreichen Theoretikern werden liberale Ansätze genutzt, die letztlich auf eine Anpassung der repräsentativen Demokratie abzielen und deren Vorschläge primär auf Strategien der Parlamentarisierung des EU-Systems abzielen. Der Schwerpunkt liegt hier auf der Transformation der politischen Institutionen (vor allem Parlamente und „EU-Verfassung“), auf Wahlen als zentralem Mechanismus, Präferenzen auszudrücken. Politischer Partizipation kommt dabei ein instrumenteller Wert zu. Demgegenüber stehen deliberative sowie partizipative Ansätze, die auf die Herstellung neuer Formen von Öffentlichkeit und Bürgerbeteiligung abzielen. Ihr zentraler Anknüpfungspunkt ist, dass sie die demokratische Idee nicht zwangsweise mit dem Nationalstaat verkoppelt sehen, sondern demokratisches Regieren auch jenseits des Nationalstaats für möglich und erforderlich halten. Dabei ist gerade im Hinblick auf deliberative Ansätze von herausragender Bedeutung, dass sie damit nicht – wie die Fatalisten behaupten – auf ein bereits gegebenes Wir-Gefühl aufbauen, sondern annehmen, dass die kollektive Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger durch die politischen Institutionen realisiert werden kann. Gerade deshalb seien deliberative Ansätze für die EU-Debatte besonders hilfreich (Frisch 2007). Partizipative und deliberative Ansätze setzen ihre Hoffnungen auf zivilgesellschaftliche Entwicklungen und auf Deliberation als

zentralem Interaktionsmodus in der Politik. Diese beiden großen Richtungen sollen im Folgenden genauer vorgestellt werden. Beide Richtungen haben in den letzten Jahren erstaunlichen Widerhall in der EU-Politik gefunden.

### Demokratisierung durch Parlamentarisierung

Parlamente verkörpern die Idee der Volkssouveränität. Als Vertretungskörperschaften kommt ihnen in repräsentativen Demokratien eine herausragende Rolle zu. In der Literatur ist weitgehend unbestritten, dass durch die europäische Integration eine „Entparlamentarisierung“ nationaler Politik verursacht wurde, weil sämtliche Parlamentsfunktionen (vgl. Patzelt 2003) – Gesetzgebung, Kontrolle, Wahl, Repräsentation und Artikulation – einer EU-induzierten Veränderung unterliegen und im Ergebnis zur Schwächung der Parlamente und Stärkung der Regierungen führen. Durch den Kompetenzzuwachs des Europäischen Parlaments wird diese Entwicklung nicht kompensiert. Es stellt sich die Frage, wie unter den neuen Bedingungen – der europäischen Integration,

Globalisierung und wachsenden politischen Herausforderungen, die oft globaler Natur sind und komplexes Expertenwissen benötigen – die Leistungsfähigkeit von Parlamenten und damit die Input-Legitimation zumindest in hinreichendem Maße abgesichert werden kann. Diese Diskussion wird unter dem Stichwort Post-Postparlamentarismus geführt (vgl. Abromeit 2002).

Mit der schrittweisen Übertragung von Regelungskompetenzen an die EU, die über die letzten Jahrzehnte in nahezu allen Politikfeldern stattgefunden hat, haben die nationalen – und in föderalen und regionalisierten Mitgliedstaaten auch die subnationalen – Parlamente Gesetzgebungskompetenzen verloren. Der Umfang dessen, was Parlamente unterhalb der EU-Ebene selbstständig legislativ regeln können, hat nicht nur dadurch abgenommen, dass die Parlamente nominell weniger Materien regeln können. Vielmehr ist durch die Tatsache, dass die EU in fast alle Materien in irgendeiner Weise eingreift, de facto auch der Spielraum in denjenigen Bereichen kleiner geworden, in denen diese Parlamente de jure noch eigene Kompetenzen haben. Die Legislativfunktion der (sub-)nationalen Parlamente um-

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

Das Europäische Parlament, das zusammen mit dem Rat die Legislative auf EU-Ebene bildet, ist einzigartig in seiner Rolle als direkt legitimes supranationales Parlament. Mit dem Vertrag von Lissabon wurden seine Rechte noch einmal ausgedehnt. Die Regel ist nun das so genannte „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“, bei dem das Europäische Parlament gegenüber dem Rat der EU gleichberechtigt ist.

picture alliance/dpa

fasst also immer weniger die eigenständige Politikgestaltung, sondern besteht zunehmend in der legislativen Umsetzung von EU-Politik.

Neben der Legislativfunktion unterliegt auch die Kontrollfunktion der Parlamente gegenüber ihren Exekutiven einem Wandel. Denn im politischen System der EU bildet der Rat der EU zusammen mit dem Europäischen Parlament die Legislative. Da die Mitgliedstaaten im Rat durch ihre Exekutiven vertreten sind, üben die nationalen Regierungen im EU-System legislative Befugnisse aus. Die nationalen Parlamente sind darauf beschränkt zu kontrollieren, wie ihre Regierungen auf EU-Ebene agieren. Hieraus resultiert ein Funktionswandel sowohl der nationalen Exekutiven zu einer Legislativkörperschaft auf EU-Ebene als auch der nationalen Parlamente. In Staaten mit subnationalen Parlamenten kann ein parallel verlaufender Prozess beobachtet werden, der dazu führt, dass subnationale Parlamente auf die Kontrolle des europapolitischen Agierens ihrer Exekutiven beschränkt werden (vgl. Eppler 2007).<sup>5</sup>

Hinzu kommt ein Funktionswandel der Wahl-, Artikulations- und Repräsentationsfunktionen der nationalen Parla-

mente. Eine Vielzahl, wenn nicht gar die Mehrzahl der politischen Entscheidungen werden in Brüssel getroffen. Nationale Wahlkämpfe hingegen werden zu meist auf der Basis nationaler Themen geführt und europapolitische Themen spielen bestenfalls eine marginale Rolle. Insofern repräsentieren die nationalen Parteien in unzureichendem Maße die EU-bezogenen Interessen der Wählerinnen und Wähler. Ferner trägt auch die Krise der Parteiendemokratie, die in vielen Mitgliedstaaten feststellbar ist und einhergeht mit sinkender Wahlbeteiligung, „Politikverdrossenheit“ und nachlassenden Parteibindungen, dazu bei, dass die Interessenrepräsentation durch die nationalen Parlamente unzureichend bleibt.

Der Verlust der Parlamente, insbesondere hinsichtlich ihrer Gesetzgebungsfunktion, kann nur in Teilen durch steigende Kontrollkompetenzen gegenüber den Regierungen kompensiert werden. Denn die „Legitimationskette“, die von den Wählerinnen und Wählern zur eigentlichen politischen Entscheidung im Rat führt, kann sehr lang und indirekt sein. Als ein Ergebnis der dargestellten Funktionsverschiebungen kann zudem gesehen werden, dass keine der politi-

schen Ebenen (EU, Nationalstaat, eventuell subnationale Ebene) Aufgaben erfüllen kann, wenn nicht zumindest eine andere Ebene mitwirkt („Politikverflechtung“). Dadurch erhöht sich die Komplexität, Intransparenz und mögliche Ineffektivität des Gesamtsystems.

Dem Zusammenspiel zwischen Legislative und Exekutive auf den nationalen Ebenen kommt in der wissenschaftlichen Diskussion großes Interesse zu (vgl. Pehle/Sturm 2008). Konstatiert werden fast in allen Mitgliedstaaten Koordinationsprobleme zu Lasten einer effektiven Vertretung der gesamtstaatlichen Interessen im Rat der EU. Denn aufgrund interner Koordinationsprobleme innerhalb der Exekutiven sowie zwischen Exekutiven und Legislativen kann ein Mitgliedstaat im Rat der EU zu langsam sein und möglicherweise nicht rechtzeitig in den EU-Entscheidungsprozess eingreifen. Es muss also eine Balance gefunden werden zwischen einer demokratischen Kontrolle der Mitwirkungshandlungen der Exekutiven auf EU-Ebene und einer effektiven Politikgestaltung, weil ein Zuviel an Kontrolle zu Lasten der Handlungsfähigkeit des Mitgliedstaates im EU-System gehen kann. Hier ist das prinzipielle demokratietheoretische Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Kontrolle einerseits und der Effizienz politischer Entscheidungsfindung andererseits zu bedenken – mit anderen Worten zwischen Input- und Output-Legitimation in der EU-Politik.

Sollen Parlamente weiterhin als Garant demokratischer Legitimation dienen, wird eine grundlegende Reflexion über Rolle, Funktion und Organisation von Parlamenten und Abgeordneten notwendig, welche die Besonderheiten des politischen Systems der EU mit seinem Mehrebenencharakter angemessen berücksichtigt. Während sich die wissenschaftliche Debatte lange Zeit vorrangig auf Vorschläge zur Stärkung des Europäischen Parlaments konzentriert hat, geht die aktuelle Diskussion in Richtung einer Re-Parlamentarisierung des Gesamtsystems. Beide Strategien haben auch in der EU-Politik ihren Niederschlag gefunden.

### Stärkung des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament, das zusammen mit dem Rat die Legislative auf EU-Ebene bildet, ist einzigartig in seiner Rolle als direkt legitimiertes supranationales Parlament. Es hat insgesamt einen beachtlichen Kompetenzzuwachs er-

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

fahren, wobei mit Blick auf die einzelnen parlamentarischen Funktionen ein heterogenes Bild entsteht (vgl. Rittberger 2007). Seine Legislativfunktion ist seit Mitte der 1980er Jahre erheblich gestärkt worden und mit dem Lissabon-Vertrag wurden die Rechte noch einmal ausgedehnt: Die Regel ist nunmehr das so genannte „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“, bei dem das Europäische Parlament gegenüber dem Rat der EU gleichberechtigt ist.<sup>6</sup> Zudem wurde auch das Haushaltsrecht ausgeweitet. Gleichwohl hat das Europäische Parlament alles in allem noch immer weniger Gesetzgebungsrechte als der Rat der EU – so etwa in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Auch in seiner Kontrollfunktion ist das Europäische Parlament im Laufe der Integration graduell gestärkt worden. So hat es ein Fragerecht gegenüber dem Rat, der Kommission und der Europäischen Zentralbank. Kommission, Rat, Europäischer Rat und die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, gegenüber dem Europäischen Parlament zu berichten und es zu informieren. Das Europäische Parlament hat ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof, kann Untersuchungsausschüsse einrichten, und die Bürgerinnen und Bürger haben ein Petitionsrecht bzw. können sich mit Beschwerden an den Bürgerbeauftragten des Europäischen Parlaments wenden. Das schärfste Kontrollinstrument ist die Möglichkeit eines Misstrauensantrags gegenüber der Kommission. Allerdings bedarf es dazu einer Zweidrittelmehrheit aller Stimmen und die Kommission kann lediglich als Kollegium „abgewählt“ werden.

Die Wahlfunktion des Europäischen Parlamentes wurde durch den Lissabon-Vertrag ausgebaut. Beim Vorschlag eines Kommissionspräsidenten muss der Europäische Rat das Ergebnis der Europawahl berücksichtigen. Alle Kommissare werden nach ihrer Nominierung in den jeweiligen Fachausschüssen des Europäischen Parlaments geprüft und bedürfen der Bestätigung durch das Plenum. Grenzen sind der Wahlfunktion jedoch durch den besonderen Charakter der EU gesetzt: Denn die Kommission entspricht nicht dem, was auf nationaler Ebene Regierungen sind und kann nur als Kollegialorgan bestätigt bzw. entlassen werden.

Hinsichtlich der Repräsentations- und Artikulationsfunktion zeigen sich noch immer erhebliche Schwächen. Zwar wird das Europäische Parlament seit 1979 durch Direktwahlen legitimiert. Die Anzahl der Sitze ist jedoch nicht proportional zur Größe der Bevölkerung, und die Bevölkerung kleinerer

Mitgliedstaaten ist durch ihre Europaabgeordneten überproportional vertreten. Auch angesichts der sinkenden Wahlbeteiligungen ist äußerst fraglich, inwiefern das Europäische Parlament die Bevölkerung tatsächlich repräsentiert. Die Wahlbeteiligung liegt mittlerweile auf einem bedenklichen Niveau. Während sie bei der ersten Wahl noch 63 Prozent (1979) betrug, lag sie 2009 bei nur noch 43 Prozent – in einigen Mitgliedstaaten liegt sie gar unter 20 Prozent. Als zentrales Problem identifiziert die Forschung, dass es sich bei den Europawahlen in der Aufmerksamkeit der Wählerinnen und Wähler, der Parteien wie auch der Medien um „Sekundärwahlen“ (Mittag/Hülken 2009) handelt, die von nationalen Themen dominiert werden. Diesem Befund könnte etwa durch den Aufbau europäischer Parteien begegnet werden.

### Mehrebenenparlamentarismus

Der Lissabon-Vertrag verfolgt eine umfassende „Parlamentarisierungsstrategie“ und belebt damit neben dem Ideal der direkten Demokratie (siehe unten) zugleich das der repräsentativen Demokratie. Denn neben dem Europäischen Parlament sollen auch nationale – sowie gegebenenfalls subnationale – Parlamente in EU-Entscheidungsprozessen gestärkt werden. Diese Strategie kann als „Mehrebenenparlamentarismus“ bezeichnet werden (vgl. Maurer 2009). Damit findet ein in den 1990er Jahre begonnener Diskussionsprozess über die Rolle der Parlamente im EU-System sein vorläufiges Ende. Hierbei geht es um die Festlegung der Rechte und Funktionen von Parlamenten auf allen Ebenen, um ihre wechselseitigen Beziehungen und ihre Rolle in der europäischen Politikgestaltung. Bereits dem Maastrichter Vertrag wurden Erklärungen angehängt, die sich zur Förderung der Mitwirkungs- und Kontrollrechte der nationalen Parlamente bekannten und die im Amsterdamer Vertrag zu einem rechtsverbindlichen Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente ausgebaut wurden. Die mit dem Lissabon-Vertrag 2009 in Kraft getretenen neuen Regelungen ermöglichen den Parlamenten unterhalb der EU-Ebene, direkten Einfluss auf die europäische Politikentstehung zu nehmen und gleichzeitig das europapolitische Handeln der Regierungen besser zu kontrollieren.<sup>7</sup>

Konkret ist die Kommission verpflichtet, alle Vorschläge zeitgleich an die „Unionsgesetzgeber“ und die nationalen Parlamente zu senden. Das sogenannte „Frühwarnsystem“ (Zoller 2008) gibt den nationalen Parlamenten die Möglichkeit, innerhalb von acht Wochen in Sachen Subsidiarität und Verhältnismäßig-

keit Stellung zu nehmen. Die Kommission muss diese Stellungnahmen berücksichtigen und, wenn ein Drittel der nationalen Parlamente Rüge erhebt, in einer „substantiierten Stellungnahme“ darlegen, warum sie an ihrem Entwurf festhält. Eine Klage kann jede Kammer eines nationalen Parlaments – in Deutschland also sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat – auch ohne vorherige Rüge erheben, wenn sie die Grundsätze der Subsidiarität oder der Verhältnismäßigkeit verletzt sieht. In der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt es, gegebenenfalls auch den subnationalen (regionalen) Parlamenten ein Mitspracherecht einzuräumen. In Deutschland wurde die Umsetzung dieser Regelungen in den „Begleitgesetzen“ durch das „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 30.6. 2009 beeinflusst. Das Bundesverfassungsgericht fordert darin den Deutschen Bundestag auf, seine „Integrationsverantwortung“ wahrzunehmen und Strukturen aufzubauen, welche seine Mitgestaltungsmöglichkeiten in der EU-Politik stärken. Die Länderebene wurde im Urteil nicht angesprochen. Allerdings haben die deutschen Landtage damit begonnen, über mögliche Konsequenzen aus dem Urteil für die Landtage nachzudenken.<sup>8</sup>

Ob und wie die (sub-)nationalen Parlamente ihre damit nun de jure gestärkten Möglichkeiten überhaupt effektiv nutzen können, und ob damit ein Zugewinn an Demokratie erfolgt, muss sich noch erweisen (vgl. Benz/Auel 2007). Wollten die (sub-)nationalen Parlamente tatsächlich zu einem Mehrebenenparlamentarismus gelangen, müssten sie danach streben, eine aktive Akteursposition im politischen System der EU einzunehmen. Dazu müssten sie eigene Kapazitäten und Strategien im Interesse eines positiven, gestaltenden Beitrags zur Politik im Multi-level Governance-System der EU bereitstellen und dürften keinesfalls bei den rechtlichen und letztlich nur blockierenden Möglichkeiten, die das Frühwarnsystem des Vertrags von Lissabon eingeführt hat, verharren. Dazu gehört der Aufbau von direkten Verbindungen zu anderen Parlamenten,<sup>9</sup> um durch ein Netzwerk der Parlamente Synergien zu gewinnen und Position zu beziehen, ebenso wie der direkte Kontakt zu den EU-Organen durch eigene Büros der Parlamente in Brüssel, wie es der Deutsche Bundestag seit 2007 in Brüssel unterhält, um frühzeitig gestaltend tätig werden zu können. Die Rolle der (sub-)nationalen Parlamente müsste ferner auch im EU-Gefüge über die Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion hinaus auch auf die Artikulations- und Willensbildungsfunktion erweitert werden; die Parlamente müssten also

Aus urheberrechtlichen Gründen  
kann dieses Bild in der Online-Version  
nicht angezeigt werden.

Europawahl 2009: Angesichts der sinkenden Wahlbeteiligung ist äußerst fraglich, inwiefern das Europäische Parlament die Bevölkerung der EU tatsächlich repräsentiert. Die Wahlbeteiligung liegt mittlerweile auf einem bedenklichen Niveau. Betrug sie bei der ersten Direktwahl 1979 noch 63 Prozent, lag sie 2009 bei nur noch 43 Prozent – in manchen Mitgliedstaaten lag sie gar unter 20 Prozent.

picture alliance/dpa

etwa ihre Kommunikation mit der Zivilgesellschaft zur Überwindung des EU-Legitimationsdefizits einsetzen.

Mit der Parlamentarisierungsstrategie wird die Hoffnung verbunden, dem politischen System der EU mehr Legitimation auf dem Weg der Input-Legitimation durch gewählte Volksvertretungen zu verschaffen und sich nicht vorschnell in das post-parlamentarische Zeitalter zu verabschieden. Die repräsentative Demokratie, die sich demokratietheoretisch auf liberale (und pluralistische) Strömungen stützt, wird mit dem Lissabon-Vertrag gestärkt. Offen ist derzeit, ob damit tatsächlich eine vertiefte Form der EU-Legitimation herausgebildet werden kann. Die Strategie einer Parlamentarisierung durch Stärkung allein des Europäischen Parlaments hat sich jedenfalls als unzureichend erwiesen, denn der erhoffte Effekt einer Politisierung ist ausgeblieben. Hier braucht es komplexere Modelle, welche die Rolle gerade der nationalen Parlamente für die Sicherung demokratischer Legitimation angemessen berücksichtigen. Der Ausbau der Metapher vom Mehrebenenparlamentarismus zu einem demokratietheoretisch tragfähigen Konzept steht freilich noch am Anfang (vgl. Crum/Fossum 2009).

### Deliberative und partizipative Konzepte

Die Grundannahme deliberativer und partizipativer Ansätze ist, dass eine Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern über repräsentativ-demokratische Instrumente wie z.B. Wahlen hinaus möglich sein muss. Das Demokratieprinzip wird hier im Sinne einer möglichst umfassenden Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sehr weit ausgelegt. Diese Ansätze setzen eindeutig auf eine Verbesserung der Input-Legitimation, was letztlich auch der Verbesserung des Outputs dienen soll. Dem Ideal nach sollten all diejenigen, die von Entscheidungen betroffen sind, auch an der Entscheidungsfindung partizipieren können. Dies bringt allerdings bereits im nationalen Maßstab und noch mehr im EU-System durchaus gravierende Probleme mit sich. In der Demokratietheorie werden deliberative und partizipative Ansätze als zwar eng verwandt, aber nicht deckungsgleich diskutiert. In der Debatte um das EU-Demokratiedefizit wird diese Trennung nicht immer scharf gezogen. Partizipative Ansätze sehen Partizipation als Wert an sich; ihr wird eine geradezu erzieherische Funktion für die Demokratie zugesprochen. Sie unterstel-

len ein republikanisches Verständnis von Politik, wonach sich der „homo politicus“ durch diskursive Konfliktregelung und das gemeinsame Gespräch über die allgemeinen Angelegenheiten verwirklicht. Demokratie dient demnach dazu, das Prinzip der Autonomie zu realisieren. Partizipative Konzepte stützen sich letztlich auf Rousseaus Vorstellung einer nicht-delegierbaren Volkssouveränität.

Auch deliberative Ansätze setzen auf eine Verbesserung der Partizipationschancen. Intern sind sie weiter ausdifferenziert, so dass es nicht nur ein Modell gibt; „vielmehr lassen sich bereichsspezifische Formen von Deliberation in mannigfachen Arenen finden“ (Frisch 2007, S. 719f.). Erik Oddvar Eriksen und John Erik Fossum (2002) sind zentrale Vertreter eines Ansatzes, der sich auf „starke“, d.h. institutionalisierte und einander überlappende deliberative Öffentlichkeiten konzentriert. Andere Autoren, wie Jürgen Neyer und Christian Joerges (1997), setzen hingegen auf deliberative Verwaltungsausschüsse innerhalb des EU-Entscheidungs systems. Wieder andere fokussieren zivilgesellschaftliche Akteure, wobei mit dem Begriff Zivilgesellschaft oft sehr Unterschiedliches assoziiert wird (vgl. Nanz/Steffek 2005; Finke 2007).

Ausgangspunkt ist die Annahme, dass durch die Qualität deliberativer Verfahren (Throughput-Legitimation) letztlich die Output-Seite der Politik verbessert werden kann. Denn es wird unterstellt, dass Präferenzen nicht einfach gegeben sind, sondern verallgemeinerungsfähige Interessen in Kommunikationsprozessen zwischen Bürgerinnen und Bürgern erst herausgebildet und verändert werden können. Politik ist demnach nicht in erster Linie das Aushandeln von Kompromissen, sondern die Beratung über die gemeinsamen Angelegenheiten. Durch deliberative Arenen, in denen prozedurale Qualitätsstandards wie Offenheit für gesellschaftliche Gruppen, Transparenz der Beratungen, Qualität der Argumente etc. eingehalten werden, könne das Demokratiedefizit der EU zumindest gemildert, wenn nicht sogar behoben werden. Deliberative Konzepte unterstellen, dass politische (Teil-)Öffentlichkeiten durch diskursive Prozesse entstehen können. In klarer Abgrenzung zu den Pessimisten wird ein mit Öffentlichkeit verbundenes „Wir-Gefühl“ nicht als Voraussetzung gesehen, sondern es kann durch den Deliberationsprozess geschaffen werden.

Die sozialphilosophische Grundlage für deliberative Konzepte bilden die Diskursethik und das Modell politischer Öffentlichkeit von Jürgen Habermas. Ihm zufolge sind Deliberationsprozesse ein zentraler Modus sozialer Integration. Sie sollen in (möglichst) herrschaftsfreien Räumen stattfinden, in denen sich die Bürgerinnen und Bürger miteinander austauschen können. Im Unterschied zu Verhandlungsprozessen soll in Deliberationsprozessen am Ende das beste Argument obsiegen. Habermas wird für seine idealistischen Annahmen kritisiert, denn (1) sei die Herrschaftsfreiheit von Kommunikationsprozessen real nie gegeben; (2) würden bestimmte soziale Gruppen bessere Voraussetzungen mit sich bringen als andere; (3) die Vorstellungen vom allzeit partizipationswilligen Bürger seien zu optimistisch und schließlich (4) könne es auch sein, dass es am Ende durchaus mehrere beste Argumente gebe.

Bemerkenswerterweise finden gerade diese sehr anspruchsvollen Konzepte in jüngster Zeit in die EU-Politik Eingang, wobei vor allem die Europäische Kommission als Vorreiterin für experimentelle Formen von Governance in der EU gelten kann. Ein Meilenstein in den Bemühungen der Kommission, Bürgernähe zu stärken, ist das im Jahr 2001 vorgelegte Weißbuch Europäisches Regieren, in dem die Kommission fünf „Grundsätze guten Regierens“ aufstellt (Kommission 2001, S. 13): Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz. Somit werden sowohl input-, output-, aber eben auch throughput-basierte Kriterien als zentral erachtet. Der 2005 verabschiedete so genannte „Plan D for Democracy, Dialogue and Debate“ legt die Ziele und Instrumente der EU-Kommission näher fest. Schließlich wurde in Artikel 11 des Lissabon-Vertrags, der seit 2009 die nunmehr gültige Rechtsgrundlage der EU bildet, das Prinzip der partizipativen Demokratie aufgenommen. Welche konkreten Folgen hat dies?

Bereits in den 1990er Jahren hat die Kommission damit begonnen, bei der Entwicklung neuer politischer Maßnahmen die betroffenen Kreise beratend einzubeziehen. Hieraus hat sich bis heute ein „neues Konsultationsregime“ der EU entwickelt. Kernstück dieses Instruments sind die Online-Konsultationen, welche die Kommission zu einer Vielzahl von Themen durchführt und die es über die Internet-Plattform „Your voice in Europe“ im Prinzip jeder und jedem ermöglichen, an diesen Beratungsprozessen mitzuwirken.<sup>10</sup> Ein gravierendes Problem dieses Partizipationsinstruments ist allerdings, dass unklar ist, ob und in welcher Weise die vorgebrachten Argumente von der EU-Kommission

im weiteren Politikprozess berücksichtigt werden. Ferner beteiligen sich hier primär organisierte Interessen und es entstehen bestenfalls sektorale, aber keine allgemeinen politischen Beratungsöffentlichkeiten.

Während die Online-Konsultationen inzwischen zum festen Inventar der EU gehören, sind Europäische Bürgerkonferenzen ein Novum. Sie wurden im Rahmen des Plan D von der EU-Kommission unterstützt und zielen darauf ab, „normale“ Bürgerinnen und Bürger (im Unterschied zu Interessenvertretern) in Beratungsprozesse einzubeziehen. Bislang wurden fünf solcher Verfahren durchgeführt. Eine große Herausforderung ist, erstens Beratungsprozesse auf der EU-Ebene und der nationalen Ebene miteinander zu verschränken und zweitens mit dem Sprachenproblem umzugehen (dies geschieht durch Übersetzungsdienste). Die bisher aufwändigste Konferenz mit Bürgerinnen und Bürgern aus allen 27 Mitgliedstaaten ist die zur wirtschaftlichen und sozialen Zukunft Europas, die von 2007 bis 2009 stattfand.<sup>11</sup> Solche Verfahren werfen allgemein eine Vielzahl von Problemen auf, die Zweifel daran aufkommen lassen, ob sie als Modell für die Demokratisierung der EU wirklich geeignet sind. Sie sind extrem aufwändig und teuer und somit nicht „alltagstauglich“. Ferner sind sie nicht an reale Entscheidungsprozesse und die EU-Institutionen angebunden, so dass deren Wirkung völlig unklar ist. Schließlich wird ihnen vorgehalten, dass die Zahl der Partizipierenden zu gering und damit nicht repräsentativ ist (vgl. Abels 2009).

Mit dem Lissabon-Vertrag wurde erstmals ein echtes partizipatives, da direktdemokratisches Instrument eingeführt: die Europäische Bürgerinitiative (vgl. Maurer/Vogel 2009).<sup>12</sup> Der Vertrag legt fest, dass für eine Europäische Bür-

gerinitiative (EBI) eine Million Unterschriften von Unionsbürgerinnen und -bürgern erforderlich sind, um die Kommission aufzufordern, einen „Rechtsakt der Union“ zu initiieren – vorausgesetzt, dass überhaupt eine europarechtliche Kompetenz gegeben ist. Die EBI ist somit ein Gesetzesinitiativrecht.<sup>13</sup> Seit Ende März 2010 liegt ein Vorschlag für eine „Verordnung zur Umsetzung der Bürgerinitiative“ (Kommission 2010) vor, der vom Parlament und vom Rat noch beraten und verabschiedet werden muss. Zwei Leitlinien bestimmen den Verordnungsentwurf: Bürgerinitiativen sollen „repräsentativ für ein unionsweites Interesse“ (ebd., S. 2) sein, zudem einfach, zugänglich und nutzerfreundlich.<sup>14</sup> Eine erste Initiative wird derzeit auf den Weg gebracht, initiiert von dem CSU-Europaabgeordneten Martin Kastler und Verbänden der christlichen Kirchen. Ziel ist es, ein EU-weites Sonntagsgesetz zu verabschieden, welches den Sonntag zum arbeitsfreien Familientag erklärt. Diese Initiative verdeutlicht sogleich die Problematik der EBI: begründet wird sie mit dem identitären Konzept eines europäischen – sprich christlichen – Kulturerbes. Allerdings ist fraglich, inwiefern dies in pluralen und säkularen Gesellschaften noch gegeben ist. Zudem ist auch die europarechtliche Grundlage für ein EU-Sonntagsgesetz nicht offenkundig.

Weitere direktdemokratische Instrumente, die diskutiert werden, aber bislang nicht realisiert wurden, sind erstens europaweite Referenden über zentrale Integrationsprojekte wie etwa die Verfassung (vgl. Abromeit 1998; Zürn 1998). Denn die nationalen Referenden z.B. in Frankreich, den Niederlanden, Irland etc. haben gezeigt, dass hierbei immer wieder nationale Themen einen großen Einfluss haben und die europäische Bedeutung in den öffentlichen De-

Prof. Dr. Gabriele Abels (Mitte) ist seit 2007 Professorin für Politische Systeme Deutschlands und der EU sowie Europäische Integration am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen. Ihre Forschungsgebiete sind regulative Politik, politische Partizipation, Demokratisierung und Gender-Forschung.

Annegret Eppler (links), M.A., Ass. iur., ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen. Sie promoviert zum Thema Europäisierung des deutschen Föderalismus.



Jennifer Träsch (rechts) ist Stipendiatin der Konrad-Adenauer-Stiftung und Studentische Hilfskraft am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen. Sie schreibt derzeit ihre Magisterarbeit zum Thema Lebensmittelagenturen in Deutschland und Ungarn.

batten und im Abstimmungsverhalten in den Hintergrund rückt. Durch europaweite Referenden soll diesem nationalen Effekt entgegengewirkt werden. Zweitens wird teils gefordert, den Kommissionspräsidenten direkt durch die EU-Bürgerinnen und Bürger wählen zu lassen (z.B. Hix 2008).<sup>15</sup> Der Kommissionspräsident hat eine machtvolle Position, wird bislang von den nationalen Regierungen bestimmt und bedarf aber der Wahl durch das Europäische Parlament. Von dieser Personalisierung der Europapolitik erhofft man sich eine Politisierung und die politische Öffentlichkeit mobilisierende Wirkung. Bislang ist ein solcher Vorschlag unrealistisch – zumal er eine Änderung des Lissabon-Vertrags erfordert. Zudem würde damit eine Präsidialisierung des EU-Systems stattfinden, die weiterreichende Folgen für das legislative Dreieck aus Kommission, Rat und Parlament haben müsste. Ein zentrales Problem deliberativer und partizipativer Verfahren (nicht nur im EU-Kontext) ist ihre Anbindung an die repräsentativ-demokratischen Institutionen, denn sie können immer nur eine Ergänzung zu den parlamentarischen und mehrheitsdemokratischen Institutionen sein, können diese aber nicht ersetzen. Ihre Funktion ist vorrangig eine beratende und Agenda-gestaltende. Für die Online-Konsultationen lässt sich feststellen, dass sie inzwischen im Beratungsprozess der Kommission gut verankert sind, aber die Wirkung der Ergebnisse unklar ist. Ob sie aber letztlich den hohen Qualitätskriterien an Deliberation entsprechen oder ob es hier nicht lediglich um neue Formen von Experten- oder auch „Stakeholder“-Öffentlichkeiten geht, deren Input-Qualität gering ist, ist eine umstrittene Frage (vgl. Finke 2007). Diesen Verfahren wird häufig vorgeworfen, dass sie „von oben“ induzierte Demokratisierungsprogramme im Sinne eines „participatory engineering“ (Thomas Zittel) sind. Deliberative Instrumente sind ferner dem Vorwurf einer Elitenpartizipation ausgesetzt. „Von unten“ initiiert und mit hoher Offenheit versehen, ist hingegen die Europäische Bürgerinitiative (EBI). Wie effektiv sie sein kann, muss sich erst noch erweisen. Positiv ist, dass auch bei diesem Instrument die formale Anbindung an die Kommission geregelt ist und eine Rechenschaftspflicht besteht, falls die Kommission einer EBI nicht nachkommt. Doch ob durch die EBI tatsächlich eine transeuropäische politische Öffentlichkeit entstehen kann, die über bestehende sektorale oder europäisierte nationale Öffentlichkeiten hinausgeht, bleibt abzuwarten. In einem institutionellen Vakuum spielen sich demgegenüber die bisherigen Bürgerkonferenzen ab, die wohl kein taugliches Instrument für die alltägliche Politikproduktion der EU sind.

## Wie weiter? Ein Fazit

Ein Ende der regen Debatte um das Demokratiedefizit der EU ist nicht absehbar. Vielmehr scheint es so, „als sei man in einem theoretischen Labyrinth ohne Ausgang gefangen“ (Wimmel 2008, S. 49). Gleichwohl lassen sich gewisse Feststellungen über dieses Labyrinth und dessen Struktur treffen. Festzuhalten ist, dass die meisten Beiträge zum Demokratiedefizit dem optimistischen Lager zugerechnet werden können. Wenngleich – je nach theoretischer Provenienz – ein unterschiedlich stark ausgeprägtes Demokratiedefizit konstatiert wird, so besteht doch die Überzeugung, dass zahlreiche Optionen bestehen, hier mehr oder weniger Abhilfe zu schaffen. Mittlerweile ist die Vielzahl an Demokratisierungsvorschlägen nahezu unüberschaubar. Mal betreffen sie stärker detaillierte Anforderungen (z.B. Transparenz von Ratsentscheidungen), mal betreffen sie die systemische Ebene (z.B. Wahl des Kommissionspräsidenten, Mehrebenenparlamentarismus). Auf praktischer Ebene sind mit dem Lissabon-Vertrag einige Neuerungen zu konstatieren, die von den Optimisten begrüßt werden. So ist es insgesamt erstaunlich, dass gerade die optimistische Variante mit ihren unterschiedlichen Facetten – und insbesondere auch anspruchsvolle deliberative Konzepte – in der politischen Debatte große Resonanz gefunden haben. Deutlich wird, dass die Einschätzung zur Existenz und zur Größe des Demokratiedefizits davon abhängt, welche demokratietheoretischen Annahmen vertreten werden. Den politischen Bemühungen um eine Demokratisierung der EU liegen dabei sehr unterschiedliche europapolitische Leitbilder zugrunde, was die EU sein soll und in welche Richtung sie sich weiter entwickeln soll. Mehr Demokratie ist aber nicht nur eine praktische Herausforderung für die EU-Politik, vielmehr ist die Konzeptualisierung von demokratietheoretischen Modellen, die der Komplexität des politischen Systems der EU angemessen sind, ebenso eine große Herausforderung für die Demokratietheorie, die ihre nationalstaatlichen Wurzeln hinter sich lassen muss (vgl. Abromeit 2002). Dieses Unterfangen steht noch am Anfang.

## LITERATUR

Abels, Gabriele (2009): Citizens' Deliberations and the EU Democratic Deficit. Is There a Model for Participatory Democracy? In: Tübinger Arbeitspapiere zur Integrationsforschung, 1/2009.  
 Abromeit, Heidrun (2002): Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie. Opladen.

## ZUM „DEMOKRATIEDEFIZIT“ DER EU – UND WIE ES SICH (NICHT) ABBAUEN LÄSST

- Abromeit, Heidrun (1998): Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems. In: Politische Vierteljahresschrift, 1/1998, S. 80–90.  
 Becker, Peter/Maurer, Andreas (2009): Deutsche Integrationsbremsen. Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und die EU. In: SWP-Aktuell, 41/2009. URL: [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=6186](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=6186).  
 Benz, Arthur/Auel, Katrin (2007): Expanding National Parliamentary Control: Does It Enhance European Democracy? In: Kohler-Koch, Beate/Rittberger, Berthold (Hrsg.): Debating the Democratic Legitimacy of the European Union. Lanham, S. 57–74.  
 Crum, Ben/Fossum, John E. (2009): The Multi-level Parliamentary Field: a Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU. In: European Political Science Review, 1-2/2009, S. 249–271.  
 Eppler, Annegret (2007): Weiterentwicklung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der deutschen Europapolitik durch die erste Stufe der Föderalismusreform. In: Baus, Ralf Thomas/Blin-denbacher, Raoul/Karpen, Ulrich (Hrsg.): Competition versus Cooperation. German Federalism in Need of Reform – a Comparative Perspective. Wettbewerb versus Kooperation. Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus – Eine vergleichende Perspektive. Baden-Baden, S. 175–193.  
 Eriksen, Erik Oddvar/Fossum, John Erik (Hrsg.) (2000): Democracy in the European Union. Integration Through Deliberation? London, New York.  
 Eriksen, Erik Oddvar/Fossum, John Erik (2002): Democracy through Strong Publics in the European Union? In: Journal of Common Market Studies, 3/2002, S. 401–424.  
 Finke, Barbara (2007): Civil Society Participation in EU Governance. In: Living Reviews in European Governance, 2/2007. URL: <http://www.livingreviews.org/lreg-2007-2>.  
 Føllesdal, Andreas (2006): The Legitimacy Deficits of the EU. In: The Journal of Political Philosophy, 4/2006, S. 441–468.  
 Føllesdal, Andreas/Hix, Simon (2005): Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. In: European Governance Papers, No. C-05-02. URL: <http://www.connex-network.org/eurgov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf>.  
 Frisch, Annika (2007): Das Potenzial deliberativer Demokratietheorien für die Konzeptualisierung von Demokratie in der Europäischen Union. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 3/2007, S. 711–733.  
 Gabel, Matthew J., (1998): The Endurance of Supranational Governance: A Consociational Interpretation of the European Union. In: Comparative Politics, 30/1998, S. 463–475.  
 Grimm, Dieter (1995): Braucht Europa eine Verfassung? München.  
 Habermas, Jürgen (1995): Remarks on Dieter Grimm's 'Does Europe Need a Constitution'? In: European Law Journal, 3/1995, S. 303–307.  
 Hix, Simon (2008): What's Wrong with the European Union and How to fix it? Cambridge.  
 Joerges, Christian/Neyer, Jürgen (1997): From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology. In: European Law Journal, 3/1997, S. 273–299.  
 Kielmansegg, Peter Graf (2003): Integration und Demokratie. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration. 2. Auflage, Opladen, S. 49–83.  
 Kohler-Koch, Beate/Rittberger, Berthold (2007): Charting Crowded Territory. Debating the Democratic Legitimacy of the European Union. Lanham, S. 1–29.

Kommission (2010): Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung der Bürgerinitiative. KOM(2010) 119.

Kommission (2001): Europäisches Regieren: Ein Weißbuch. KOM(2001) 428 endg.

Lhotta, Roland/Ketelhut, Jörn (2009): Integrationsverantwortung und parlamentarische Demokratie: Das Bundesverfassungsgericht als Agent des ‚verfassten politischen Primärraums‘? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 4/2009, S. 264–288.

Majone, Giandomenico (1998): Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. In: European Law Journal, 1/1998, S. 5–28.

Maurer, Andreas (2009): Mehrebenen-demokratie und Mehrebenenparlamentarismus: Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente nach Lissabon. In: Kadelbach, Stefan (Hrsg.): Europäische Integration und parlamentarische Demokratie. Baden-Baden, S. 19–58.

Maurer, Andreas/Vogel, Stephan (2009): Die Europäische Bürgerinitiative. Chancen, Grenzen und Umsetzungsmöglichkeiten. SWP-Studie, Oktober 2009.

Mittag, Jürgen/Hülken, Claudia (2009): Von Sekundärwahlen zu europäisierten Wahlen? 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament. In: integration, 2/2009, S. 105–122.

Moravcsik, Andrew (2002): In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. In: Journal of Common Market Studies (JCMS), 4/2002, S. 603–624.

Nanz, Patrizia/Steffek, Jens (2005): Legitimation durch Deliberation? Die Rolle der Zivilgesellschaft in der supranationalen Politik. In: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien. Wiesbaden, S. 79–102.

Patzelt, Werner J. (2003): Parlamente und ihre Funktionen. Wiesbaden.

Rittberger, Berthold (2007): Constructing Parliamentary Democracy in the European Union: How did it happen? In: Kohler-Koch, Beate/Rittberger, Berthold (Hrsg.): Debating the Democratic Legitimacy of the European Union. Lanham, S. 111–137.

Schäfer, Armin (2006): Das Demokratiedefizit der Europäischen Union. In: Leviathan, 3/2006, S. 350–376.

Scharpf, Fritz (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a. M., New York.

Schmidt, Manfred G. (2008): Demokratietheorien – Eine Einführung. 4. Auflage, Wiesbaden.

Seidelmann, Reimund (1995): Democracy-Building in the European Union. Conditions, Problems, and Options. In: Tólo, Mario (Hrsg.): Democratie et Construction Européenne. Brüssel, S. 73–89.

Pehle, Heinrich/Sturm, Roland (2008): Die Europäisierung der Regierungssysteme. In: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. Wiesbaden, S. 155–178.

Weiler, J.H. H. (1995): Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision. In: European Law Journal, 3/1995, S. 219–258.

Wimmel, Andreas (2008): Demokratische Legitimität europäischer Regierens: ein Labyrinth ohne Ausgang. In: integration, 1/2008, S. 48–64.

Zoller, Alexandra (2008): Die Weiterentwicklung der Bund-Länder-Zusammenarbeit in EU-Angelegenheiten vor dem Hintergrund des Vertrags von Lissabon. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008. Baden-Baden, S. 570–581.

Zürn, Michael (1996): Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem. In: Politische Vierteljahresschrift, 1/1996, S. 27–55.

## ANMERKUNGEN

- 1 Weitere Werte sind: Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte inklusive Minderheitenrechte.
- 2 Für eine Einführung in Demokratietheorien s. Schmidt 2008.
- 3 Zu weiteren Aspekten der pessimistischen Debatte s. Schäfer 2006, S. 354ff.
- 4 In der Grimmschen Argumentation spielt demnach vor allem die kollektive Identität des Volkes eine bedeutende Rolle. Ganz im Gegensatz zu den Apologeten hebt sein Verständnis von Legitimation eher auf den Input-Teil ab.
- 5 In Mitgliedstaaten mit subnationalen Parlamenten kann man innerhalb des nationalen politischen Systems den gleichen Mechanismus feststellen: In den Politikbereichen, in denen Legislativbefugnisse, die zuvor auf subnationaler Ebene verankert waren, an die EU gehen, wirken die subnationalen Ebenen – quasi als Kompensation – an der nationalen Positionsbestimmung gegenüber der EU mit (ganz unabhängig davon, dass die eigenen Rechte subnationaler Regionen auf europäischer Ebene nach und nach gestärkt wurden). Auch diese Mitwirkungsrechte der subnationalen Ebenen an der Europapolitik der nationalen Ebenen werden nicht etwa durch die subnationalen Parlamente, sondern durch die subnationalen Exekutiven wahrgenommen – und die subnationalen Parlamente bleiben auf die Kontrolle ihrer Regierungen beschränkt. Vgl. zu dieser „doppelten Politikverflechtung“ Eppler 2007.
- 6 In jeweils zwei Lesungen können diese Änderungen eines von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Gesetzestextes einbringen, bei Uneinigkeit müssen sich Parlament und Rat in einem Vermittlungsausschuss einigen.
- 7 Die neuen Regelungen sind niedergeschrieben im Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente und im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

8 Der Landtag von Baden-Württemberg war hier frühzeitig aktiv und hat bereits im März 2010 eine öffentliche Anhörung zu dem Thema durchgeführt. Die Präsidentinnen und Präsidenten der Landtage haben daraufhin am 21.06.2010 eine „Stuttgarter Erklärung“ verabschiedet, in der sie die Integrationsverantwortung der Landtage betonen ([http://www3.landtag-bw.de/aktuelles/pressemitteilungen/ausgabe\\_pressemitteilungen.asp?PM=N0045\\_2010](http://www3.landtag-bw.de/aktuelles/pressemitteilungen/ausgabe_pressemitteilungen.asp?PM=N0045_2010), abgerufen am 30.07.2010). Auch im Verhältnis der Landtage zu ihren Exekutiven erhöhen verstärkte Kontrollrechte den Handlungsspielraum in der Europapolitik und es ist die Balance zu finden zwischen Input-Legitimation (Kontrolle) und Output-Legitimation (Effektivität).

9 Vgl. hierzu [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu); [www.calrenet.eu](http://www.calrenet.eu) (29.07.2010)

10 Online zugänglich unter: <http://ec.europa.eu/yourvoice/>

11 Online zugänglich unter: <http://www.europeische-buergerkonferenzen.eu/de/>

12 Die Idee hierzu wurde bereits im Verfassungskonvent diskutiert. Direktdemokratische Instrumente sind in vielen Mitgliedstaaten durchaus verbreitet. In Deutschland sind sie allerdings nur auf Ebene der Länder und Kommunen vorhanden.

13 Um die allgemeine Vertragsbestimmung zu konkretisieren, hat die Kommission im November 2009 in einem Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative (EBI) genauere Ausgestaltungsoptionen präsentiert und diese im Rahmen einer Online-Konsultation zur Diskussion gestellt. An der Konsultation beteiligten sich mehr als 300 Organisationen und Personen und die Beteiligten konnten im Februar 2010 an einer öffentlichen Anhörung zur EBI teilnehmen, die in Brüssel stattfand.

14 Konkrete Regelungspunkte sind etwa (vgl. Kommission 2010, S. 5ff.): Mindestanzahl an beteiligten Mitgliedstaaten (mindestens ein Drittel); Mindestanzahl an Unterstützungsbekundungen pro Mitgliedstaat (um 0,2 Prozent der Bevölkerung); Fristen für Sammlung der Bekundungen (12 Monate); Mindestalter der Partizipierenden (identisch mit aktivem Wahlalter); technische und datenschutzrechtliche Anforderungen der Sammlung von Unterstützungsbekundungen (Geräte bei elektronischer Sammlung); Zuständigkeit der nationalen Behörden und Verfahren der Überprüfung und Authentifizierung der Unterstützungsbekundungen; Anmeldung einer EBI und Vorprüfung zur Zulässigkeit. Im Hinblick auf letzte Bedingung ist vorgesehen, dass die Kommission ein Online-Register angelegt und auf Initiative des Organizers innerhalb von zwei Monaten prüft, ob die Initiative überhaupt zulässig ist. Die Prüfung setzt die Sammlung von 300.000 Unterschriften aus mindestens drei Mitgliedsstaaten voraus.

15 In der Forschung werden allerdings Personalentscheidungen oftmals nicht zur Direktdemokratie gezählt.

Die Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ wird herausgegeben von der LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG Baden-Württemberg.

Direktor der Landeszentrale: Lothar Frick

Redaktion: Siegfried Frech, Stafflenbergstraße 38, 70184 Stuttgart, Telefax (07 11) 16 40 99–77.

Herstellung: Schwabenverlag Media der Schwabenverlag AG, Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern (Ruit),

Telefon (07 11) 44 06–0, Telefax (07 11) 44 23 49

Vertrieb: Verlagsgesellschaft W. E. Weinmann mbH, Postfach 12 07, 70773 Filderstadt,

Telefon (07 11) 7 00 15 30, Telefax (07 11) 70 01 53 10.

Preis der Einzelnummer: EUR 3,33, Jahresabonnement EUR 12,80 Abbuchung.

Die namentlich gezeichneten Artikel stellen nicht unbedingt die Meinung der Redaktion dar. Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf Papier und elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

# Die EU zwischen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik

Almut Möller

Die Anziehungskraft der Europäischen Union (EU) ist ungebrochen. In keinem anderen Bereich ihrer Außen- und Sicherheitspolitik hat sich die EU bisher so erfolgreich erwiesen wie in der Erweiterungspolitik. Nach dem Ende der Blockkonfrontation hat die Erweiterungspolitik mithin einen wichtigen Beitrag zur Stabilität Europas geleistet. Dass immer weitere Staaten die Mitgliedschaft in der EU anstreben, unterstreicht die enorme Attraktivität der Union, verschärft aber gleichzeitig die Probleme der Handlungsfähigkeit nach innen und außen sowie das Risiko einer Überdehnung. Der Beitrag von Almut Möller diskutiert den Stand der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der Union nach den letzten Erweiterungsrunden in den Jahren 2004 und 2007. Nach einem kurzen historischen Abriss werden zunächst die Grundlagen und der gegenwärtige Stand der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik analysiert und ausgewählte Spannungsfelder – so auch die Kontroverse um den Beitritt der Türkei – erörtert.

## Anziehungskraft der EU ist ungebrochen

In den fünfziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts als Gemeinschaft von sechs Staaten Westeuropas gegründet, hat sich die EU in mehreren Erweiterungsetappen zu einem Staatenverbund von inzwischen 27 Mitgliedern entwickelt. Geographisch gesehen umfasst die EU heute weite Teile des europäischen Kontinents. Im Norden sind es Schweden und Finnland, die die Außengrenzen der Union mit Norwegen auf der einen und Russland auf der anderen Seite markieren. Malta, die griechische Insel Kreta und Zypern markieren die Grenzen der EU im südlichen Mittelmeerraum. Portugal, zu dessen Staatsgebiet auch die Inseln der Azoren und Madeira gehören, bildet den westlichsten Punkt der Union hin zum Atlantischen Ozean. Im Osten grenzt die EU an Russland und Weißrussland, die Ukraine und die Republik Moldau. Im Südosten teilen die EU-Länder Griechenland und Bulgarien Grenzen mit der Türkei. Seitdem Bulgarien und Rumänien der Union im Jahr 2007 beigetreten sind, umschließt die EU wie eine Enklave den westlichen Balkan.

Doch die geographische Perspektive der Union reicht schon heute deutlich weiter: Mit Island, das knapp südlich des nördlichen Polarkreises liegt, hat die EU im Juli 2010 Beitrittsverhandlungen aufgenommen. Mit der Türkei laufen bereits seit 2005 Verhandlungen über einen Beitritt zur EU. Sollte das Land EU-Mitglied werden, würde die EU Außengrenzen mit Georgien, Armenien und Aserbaidschan sowie Syrien, Irak und Iran teilen. Die Staaten des westlichen Balkans haben allesamt eine Beitrittsperspektive. Kroatien arbeitet momentan auf den Abschluss der seit 2005 laufenden Beitrittsverhandlungen hin. Mazedonien hat wie Island bereits den Status eines Beitrittskandidaten, wartet allerdings noch auf die Eröffnung der Verhandlungen. Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien und Kosovo sind potenzielle Beitrittsländer, haben aber noch keinen Kandidatenstatus. Es ist nicht ausgeschlossen, dass noch weitere Länder – wie etwa die Ukraine – den Weg in die EU suchen werden. Die EU hat hier zwar (noch) keine Perspektive auf Beitritt in Aussicht gestellt, sollte sich aber auf weitere Anfragen vorbereiten.

Dieser Ausblick zeigt: Die Anziehungskraft der EU ist ungebrochen. In keinem Bereich ihrer Außen- und Sicherheitspolitik hat sich die EU bisher als so erfolgreich erwiesen wie in der Erweiterungspolitik. Die EU hat dazu beigetragen, dass sich zahlreiche Länder Mittel- und Osteuropas durch den Anreiz des Beitritts zur EU innerhalb kürzester Zeit hin zu Demokratie und sozialer Marktwirtschaft entwickelt haben. Sie hat damit einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung des europäischen Kontinents nach dem Ende der Blockkonfrontation geleistet.

Ginge man davon aus, dass alle aktuellen und potenziellen Beitrittskandidaten früher oder später auch tatsächlich der Union beitreten, dann umfasste die Union nach gegenwärtigem Stand 36 Staaten. Kann die EU ihre Attraktivität in den nächsten Jahren aufrechterhalten und ihre Stabilisierungserfolge in Mittel-, Ost- und Südeuropa auch in Zukunft fortsetzen?

Während die EU bereits auf dem Weg ist, weiter zu wachsen, hat sich die Erweiterungsdebatte in vielen EU-Mitgliedsländern, darunter auch Deutschland, in

den letzten Jahren verändert. Die Grenzen der EU werden heute deutlicher thematisiert als noch vor zehn Jahren. Die Erfahrung des Scheiterns des Europäischen Verfassungsvertrags, des ersten Großprojekts der EU-27, die umstrittene Aufnahme von Verhandlungen mit der Türkei oder die Kritik an der Beitrittsreife von Bulgarien und Rumänien haben Diskussionen darüber befeuert, wie groß die EU werden kann, ohne ihre eigene Handlungsfähigkeit nach innen und außen einzubüßen. Die Grundidee der europäischen Integration ist es, den Handlungsspielraum für ihre Mitglieder zu erweitern, indem diese Zugriff auf gemeinsam verwaltete Ressourcen erhalten, mit denen sie deutlich erfolgreicher agieren können als im nationalen Alleingang. Aber funktioniert dieser Mechanismus unabhängig von der Größe der Union, oder stößt er nicht bereits in der EU-27 an seine Grenzen?

## Über welche Union reden wir eigentlich?

Im engen Zusammenhang mit der Frage, wie viele Mitglieder die EU „aushält“, steht auch die Frage nach der inhaltlichen Reichweite des europäischen Einigungsprozesses. Über welche Union reden wir eigentlich? Vereinfacht stellen sich die zwei wichtigsten Ansätze wie folgt dar:

Wer die EU in erster Linie als ein wirtschaftliches Projekt begreift, wird einen möglichst großen gemeinsamen Binnenmarkt fordern und damit offen für weitere Erweiterungen (dieses Binnenmarktes) sein. Vielfach gewinnt man den Eindruck, als spiegele ein solches Denken inzwischen – unter dem Druck der Globalisierung und zuletzt der Wirtschafts- und Finanzkrise – den Zeitgeist in der EU wider. Die EU müsse, so haben es auch die Staats- und Regierungschefs zur 50-Jahr-Feier der Römischen Verträge im Jahr 2007 formuliert<sup>1</sup>, ein Bollwerk in der Globalisierung sein, das es den Bürgern in ihren Mitgliedsländern ermöglicht, trotz wachsender Konkurrenz aus Ländern wie China und Indien weiter in Wohlstand zu leben. Der Fokus des Projekts EU rückt damit auf den Aspekt der Wirtschaft.

Für andere ist die EU jedoch weit mehr als „nur“ ein Projekt wirtschaftlicher In-

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

In dem Staatenverbund der Europäischen Union sind derzeit 27 Staaten. Die Bevölkerung der EU umfasst rund eine halbe Milliarde Menschen. Gemeinsam erwirtschaften die Mitgliedstaaten im Europäischen Binnenmarkt das größte Bruttoinlandsprodukt der Welt.

picture alliance/dpa

tegration. Ziel der europäischen Einigung ist es, so heißt es auch in Artikel 1 der europäischen Verträge, eine „immer engere Union der Völker“ zu verwirklichen.<sup>2</sup> Anfang der 1990er Jahre wurde mit dem Vertrag von Maastricht (1993) ein wichtiger Schritt in diese Richtung getan, indem neben der wirtschaftlichen Integration die politische Zusammenarbeit in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Innen- und Justizpolitik verankert wurde. Die Union ist damit auch ein politisches Projekt. In politischen Fragen, insbesondere wenn sie sensible Bereiche staatlicher Souveränität betreffen, ist es oft deutlich schwieriger, zu einer Einigung unter den Mitgliedsländern zu kommen. Je größer die EU werde, so die Verfechter der Idee einer „politischen Union“, desto komplizierter werde es, gemeinsame Politiken zu entwickeln. Daher sei es notwendig, die Mitgliederzahl der Union zu begrenzen. Erweiterungen der EU dürften nicht auf Kosten der „Vertiefung“ der Integration gehen.

Heute bewegt sich die Europadebatte zwischen diesen Polen, ohne dass die EU-Mitglieder bisher eine Entscheidung darüber gefällt haben, wo die inhaltlichen und geographischen Grenzen der Union liegen sollen. Im Gegenteil, die Grenzen wurden bisher immer bewusst offen gelassen.

### Die Nachbarschaftspolitik der EU

Die Nachbarschaftspolitik der EU ist in vielerlei Hinsicht ein Kind der Erweiterungspolitik. Im Zuge der anstehenden Erweiterungsrunden der EU um schließlich zwölf neue Mitglieder wurde seit Mitte der 1990er Jahre in den europäischen Hauptstädten und Brüsseler Institutionen darüber nachgedacht, neuartige Beziehungen zwischen der EU und den künftigen Nachbarn an den EU-Außengrenzen und im südlichen Mittelmeerraum zu entwickeln. So wollte man neue Trennlinien zwischen den „ins“ und „outs“, den EU-Mitgliedern und den

Nicht-Mitgliedern, vermeiden und Stabilität und Wohlstand an der Peripherie der EU stärken. Gleichzeitig sendete man so implizit das Signal aus, dass nicht allen potenziellen Interessenten an einer EU-Mitgliedschaft auch ein Beitritt angeboten werden kann. Inzwischen hat man eine Reihe von Instrumenten für die Nachbarschaftspolitik entwickelt, die jedoch insgesamt noch nicht ausgereift genug sind, um attraktiv für die Partnerländer und die EU zu sein.

### Vertragliche Grundlagen der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik

Im Vertrag von Lissabon, der seit dem 1. Dezember 2009 die primärrechtliche Grundlage der EU bildet, sind die Bestimmungen zur Erweiterung und zum Beitrittsverfahren in Artikel 49 des Vertrags über die EU, des ersten Teils des Lissabon-Vertrags, geregelt.<sup>3</sup> Hier heißt es:

„Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. (...) Der antragstellende Staat richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt. (...)

Die Aufnahmebedingungen und die durch eine Aufnahme erforderlichen Anpassungen der Verträge, auf denen die Union beruht, werden durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt. Das Abkommen bedarf der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften.“

„(1) Die Union entwickelt besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet.

(2) Für die Zwecke des Absatzes 1 kann die Union spezielle Übereinkünfte mit den betreffenden Ländern schließen. Diese Übereinkünfte können gegenseitige Rechte und Pflichten umfassen und die Möglichkeit zu gemeinsamem Vorgehen eröffnen. Zur Durchführung der Übereinkünfte finden regelmäßig Konsultationen statt.“

### Kleine Geschichte der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik

Die Nachbarschaftspolitik wurde erst mit dem Vertrag von Lissabon in das Primärrecht der EU aufgenommen. Sie findet ihre Grundlage in Artikel 8 des Vertrags über die EU:

Die Geschichte der Erweiterungspolitik ist fast so alt wie die Europäische Gemeinschaft selbst. Von Anfang an war die Gemeinschaft auf Wachstum angelegt. 1957 begründeten Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, die Nieder-

lande und Luxemburg die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. In der ersten Runde der Norderweiterung traten 1973 das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark bei. 1981 erfolgte die erste Süderweiterung um Griechenland, 1983 traten Portugal und Spanien der Europäischen Gemeinschaft bei. Mit der deutschen Einigung im Jahr 1990 wurde auch die ehemalige DDR im wiedervereinigten Deutschland Teil der EG. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die Europäische Gemeinschaft zur Europäischen Union, der 1995 Finnland, Schweden und Österreich beitraten. Mitte der 1990er Jahre, knapp vierzig Jahre nach der Gründung durch die „Sechs“, umfasste die EU damit 15 Mitglieder. Innerhalb weniger Jahre, ermöglicht durch die Überwindung der Blockkonfrontation, traten dann insgesamt zwölf Neumitglieder der EU bei: 2004 waren es die drei baltischen Länder Estland, Lettland und Litauen sowie Polen, Tschechien, die Slowakei, Slowenien, Ungarn, Zypern und Malta. 2007 folgten Bulgarien und Rumänien. Damit

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

EU-Mittelmeer-Gipfel 2008: Frankreichs Staatspräsident Nicolas Sarkozy und der Präsident der Europäischen Kommission Jose Manuel Barroso flankieren den ägyptischen Staatspräsidenten Hosni Mubarak. Die EU-Mitgliedstaaten haben unterschiedliche regionale Interessen. Frankreich und andere Mittelmeeranrainer sind Verfechter eines Schwerpunkts europäischer Nachbarschaftspolitik im Süden.

picture alliance/dpa

besteht die EU seit 2007 aus 27 Mitgliedern. Die nächsten Erweiterungen sind bereits auf den Weg gebracht. Kroatien und die Türkei verhandeln mit der EU seit 2005 über ihren Beitritt, Island seit 2010. Mazedonien hat den Status eines Beitrittskandidaten – der nächste Schritt wird die Eröffnung von Verhandlungen sein. Weitere Kandidaten sind in der Warteschleife und profitieren bereits von den Heranführungshilfen an die EU. Die Union der 36 Mitglieder ist damit zu einer realistischen Option geworden, auch wenn noch viele politische und wirtschaftliche Hürden zu überwinden sind.

Im Zuge der anstehenden Erweiterungen Mitte der 1990er Jahre begann die EU auch, Instrumente für eine Politik gegenüber ihren Nachbarn zu entwickeln, die jenseits der Grenzen der erweiterten EU liegen.

### Mittelmeerunion und „Östliche Partnerschaft“

1995 wurde die so genannte euro-mediterrane Partnerschaft begründet (auch „Barcelona-Prozess“ genannt), mittels derer die Zusammenarbeit mit den Län-

dern des südlichen Mittelmeerraums gestärkt werden sollte. Mit diesem Ansatz legte die EU besonderen Wert darauf, in drei „Körben“ der Zusammenarbeit – Sicherheit, Wirtschaft, Soziales und Kultur – multilateral, das heißt gemeinsam im Verbund mit den Partnerländern, zu arbeiten. So sollte auch eine stärkere Vernetzung der Mittelmeerländer untereinander gefördert werden. Teilnehmer waren 1995 Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Israel, der Libanon, Syrien, Jordanien, die Palästinensische Autonomiebehörde, die Türkei, Zypern und Malta. Mit Ausnahme der Türkei (die später EU-Beitrittskandidat wurde) sowie Zypern und Malta (die 2004 der EU beitraten) hat keines dieser Länder, unabhängig von ihrer politischen und wirtschaftlichen Entwicklung, eine Beitrittsperspektive zur EU. Sie erfüllen das erforderliche geographische Kriterium nicht, da sie nicht Teil des europäischen Kontinents sind. Die euro-mediterrane Partnerschaft wurde 2008 in die „Union für das Mittelmeer“ umgewandelt, der nun zusätzlich noch Länder des westlichen Balkans – Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien und Montenegro – sowie Libyen, Mauretanien und Monaco angehören.

An dieser Liste der gegenwärtigen Partnerländer der Mittelmeerpolitik ist bereits abzulesen, dass es sich um eine große Bandbreite von sehr unterschiedlichen Partnerländern handelt – nicht nur hinsichtlich ihrer politischen und wirtschaftlichen Systeme, sondern auch hinsichtlich ihrer aktuellen oder angestrebten Beziehungen zur EU. Die Mittelmeerunion umfasst Mitglieder, die lediglich einen Beobachterstatus haben (wie Libyen), und Länder, die keine Beitrittsperspektive haben, aber auch die Türkei und den westlichen Balkan mit ihrer Aussicht auf EU-Mitgliedschaft. Ist es überhaupt möglich, so unterschiedliche Länder gemeinsam mit den 27 EU-Mitgliedern in der „Union für das Mittelmeer“ unter einen Hut zu bringen?

Hinzu kommen noch die unterschiedlichen regionalen Interessen der EU-Mitgliedsländer. Frankreich und andere Mittelmeeranrainer sind Verfechter eines Schwerpunkts europäischer Nachbarschaftspolitik im Süden, während die Interessen von Ländern wie Deutschland oder Polen eher im Osten der EU liegen. So konterten Schweden und Polen im Mai 2009 mit einer Initiative für eine „Östliche Partnerschaft“<sup>4</sup> mit Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Mol-

dau, der Ukraine und Weißrussland, nachdem die französische Ratspräsidentschaft im Juli 2008 die Mittelmeerunion gegründet hatte.

### Ein neues Kooperationsmodell: Die Europäische Nachbarschaftspolitik

Die EU hat zudem unmittelbar nach der Erweiterungsrunde 2004 ein weiteres Instrumentarium aus der Taufe gehoben, die so genannte „Europäische Nachbarschaftspolitik“. Diese umfasst ebenfalls eine südliche und eine östliche Dimension und ist im Gegensatz zum Barcelona-Prozess/Union für das Mittelmeer stärker bilateral ausgerichtet. Das heißt, die EU arbeitet mit den Partnerländern auf der Basis von gemeinsamen Aktionsplänen nicht im Verbund, sondern getrennt zusammen – idealerweise, so die Idee, in Form eines „maßgeschneiderten“ Ansatzes. Aus den Erfahrungen mit der Mittelmeerpolitik hat die Union abgeleitet, dass ein individueller Ansatz Erfolg versprechender sei und zudem einen gesunden Wettbewerb unter den Partnerländern etabliere. Die Nachbarschaftspolitik umfasst nur diejenigen Nachbarländer, die (nach gegenwärtigem Stand) keine Aussicht auf einen Beitritt haben.

Teilnehmer an der südlichen Nachbarschaftspolitik sind Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, der Libanon, Libyen, Marokko, die Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien und Tunesien. Die östlichen Partner der Nachbarschaftspolitik umfassen Armenien, Aserbaidschan, Georgien, die Republik Moldau, Weißrussland und die Ukraine, allerdings nicht Russland. Das Land hat aufgrund seiner Größe und seiner Bedeutung für die EU-Außenbeziehungen einen Sonderstatus.

Im Rahmen der Nachbarschaftspolitik unterzeichnet die EU mit den Partnerländern jeweils separate Assoziierungsabkommen und Aktionspläne<sup>5</sup>, die eine schrittweise Einbindung in die EU-Wirtschaft und die Teilnahme an anderen EU-Aktivitäten ermöglichen sollen – ohne allerdings einen Beitritt zur EU in Aussicht zu stellen.

### Zwischenbilanz

Dieser kurze Abriss über die Mittelmeer- und Nachbarschaftspolitik zeigt: Es gibt nicht einen einzigen Ansatz, sondern die EU und ihre Mitglieder haben seit Mitte der 1990er Jahre zahlreiche Ansätze für ihre direkte Nachbarschaft entwickelt, die einander überlappen, sich aber gleichzeitig hinsichtlich ihrer Ziele und Vorgehensweisen unterscheiden. Positiv formuliert, versucht die EU in einer Art „Versuchslabor“ die besten

Konzepte für die Beziehungen zu ihren Nachbarn zu entwickeln und setzt daher momentan auf eine Mischform verschiedener Instrumente. Auf der Negativseite lässt sich jedoch verbuchen, dass die Außenpolitik der EU gegenüber ihren Nachbarn damit unübersichtlich und unsystematisch geworden ist – nicht nur für die EU und ihre Mitglieder, sondern auch für die Partnerländer. Außerdem waren die Angebote der EU in der Nachbarschaftspolitik oft nicht genug.

### An ihre Grenzen gelangt?

Seit dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 ist die Erweiterungspolitik in einer Sackgasse.<sup>6</sup> Zwar ist wie oben dargelegt der Pfad für weitere Erweiterungen bereits beschritten und die EU-Kommission führt schon Verhandlungen mit drei Kandidaten (Island, Kroatien, Türkei). Jedoch fehlt vielen europäischen Regierungen inzwischen der Wille, den eingeschlagenen Pfad konsequent weiterzugehen. Auch die Bevölkerung der EU steht Beitritten zunehmend skeptisch gegenüber. Außerdem gibt es immer wieder Probleme in den Beitrittsverhandlungen, vor allem mit der Türkei. Diese betreffen nicht nur technische Fragen der Umsetzung des EU-Rechts, sondern insbesondere innenpolitische Entwicklungen, die Fragen nach der Einhaltung der Kopenhagener Kriterien<sup>7</sup> aufwerfen, sowie die unnachgiebige Haltung der Türkei in der Zypernfrage. Stärker als je zuvor hat die EU deshalb in den Verhandlungsprozess mit der Türkei „Notbremsen“ eingebaut. Kroatien entwickelt sich zwar gut, doch die übrigen Länder des westlichen Balkans sind nach den Kriegen in den 1990er Jahren mit einer Vielzahl ungelöster politischer Probleme konfrontiert, die die Beitrittsperspektive gegenwärtig in weite Ferne rücken. Ist die Aussicht auf einen Beitritt überhaupt noch interessant für diese Länder, wenn sie in so weiter Ferne liegt? Sind bei einer solchen zeitlichen Perspektive noch ausreichend Anreize vorhanden, um die politischen und wirtschaftlichen Eliten und die Bevölkerung auf Reformen für einen EU-Beitritt einzuschwören?

Gleichermaßen müssen sich die EU-Mitglieder die Frage stellen lassen: Glaubte die EU selbst noch daran, ausreichend Kräfte für die Aufnahme der Türkei und die Länder des westlichen Balkans mobilisieren zu können? In der EU werden Stimmen lauter, die auf die fehlende „Aufnahmefähigkeit“ der EU, das heißt ihre Fähigkeit, die Beitritte institutionell und finanziell zu bewältigen, hinweisen. Island wird als kleines Land, das bereits ein enges Beziehungsgeflecht

zur Union besitzt, kein unlösbares Problem sein. Ebenso wenig die kleinen Länder des westlichen Balkans, insofern sie politisch und wirtschaftlich beitragsreif werden und der politische Wille in der EU vorhanden ist. Die Türkei hingegen schon. Ganz unabhängig von der Frage der kulturellen und religiösen Zugehörigkeit zur EU, die oft in den Vordergrund gestellt wird: Kann die Union den Beitritt eines Landes von der Größe der Türkei verkraften, ohne institutionell aus der Balance zu geraten? Die Türkei wäre nach jetzigem Stand nach Deutschland das zweitgrößte EU-Mitglied und würde mit entsprechendem Proporz in den EU-Institutionen vertreten sein. Wollen die EU-Mitglieder eine solche Union?<sup>8</sup> Auch die Finanzierung eines Beitritts der Türkei wirft Fragen auf. Kann die EU die Türkei aufnehmen, wenn sie gleichzeitig ihr altes System für die Agrar- und Strukturpolitik beibehält? Können und wollen die Regierungen der Mitgliedsländer Reformen ihrer Ausgaben in Angriff nehmen, die einen Beitritt ermöglichen würden? Welche Chancen ergeben sich durch einen Beitritt der Türkei und sind diese ausreichend diskutiert worden?

Dies sind nur einige der unbequemen Fragen, die sich die EU und ihre Mitglieder stellen müssen, um nicht die Glaubwürdigkeit des bisher so erfolgreichen Instruments der Erweiterung aufs Spiel zu setzen. Wie eingangs beschrieben, laufen bereits wieder Verhandlungen, ohne dass diese Fragen geklärt sind. Sollten es die Kandidaten schaffen, alle Kriterien zu erfüllen und den Rechtsbestand der EU zu übernehmen, stünde den Beitritten formal gesehen nichts im Wege. Die Frage bleibt, ob die EU zu diesem Zeitpunkt X aufnahmefähig sein wird.

Noch aus einem anderen Grund ist heute fraglich, ob die Beitritte dann auch tatsächlich vollzogen werden könnten. Denn die Beitrittsverträge müssen in allen EU-Mitgliedsländern und den Kandidatenländern nach ihren jeweiligen nationalen Vorgaben umgesetzt werden. Was passiert, wenn eine nationale Ratifizierung – zum Beispiel im Rahmen eines Referendums – scheitert? Enorme Kraftanstrengungen auf Seiten der Beitrittskandidaten, aber auch der Union, wären vergebens. Der politische Schaden für die EU wäre groß und das Erweiterungsinstrument wäre vermutlich bis auf weiteres diskreditiert. Die EU ist auf diesen Fall bis jetzt nicht vorbereitet, sondern leistet sich ein Spiel auf Zeit.

Dabei gilt es schon jetzt, sich auf mögliche Szenarien vorzubereiten, wenn die Erweiterungspolitik nicht aus der Sackgasse heraus kommt. Einerseits sind Reformen unerlässlich – in erster Linie die Frage, zu welchem Zeitpunkt überhaupt realistischerweise Verhandlungen aufgenommen werden sollten. Insbesondere muss in Zukunft die politische Unterstützung für einen Beitritt in der EU und in dem Partnerland vorab auf Jahre gesichert sein.

Gleichzeitig ist es auch notwendig, die Nachbarschaftspolitik der EU politisch aufzuwerten und sie zu einer interessanteren Alternative zur Erweiterungspolitik zu machen. Die Nachbarschaftspolitik gilt insbesondere den Ländern an den östlichen Grenzen der Union, die auf eine Beitrittsperspektive hoffen, bisher als eine Art „Abwimmelungspolitik“. Ähnlich negative Assoziationen löst in der Türkei etwa der Begriff „privilegierte Partnerschaft“ aus. Dies hat nicht nur mit bisher enttäuschten Hoffnungen zu tun, sondern ebenfalls mit der bisherigen Qualität der Nachbarschaftspolitik. Diese ist ein noch junges Politikfeld, das erst seit rund fünf Jahren besteht. Konzeptionell ist die Nachbarschaftspolitik noch unausgegoren und sendet damit unklare Signale an die Partnerländer.

Die EU und ihre Mitglieder müssen sich dieses grundsätzlichen Problems verstärkt annehmen. Wie können die bestehenden Instrumente der Europäischen Nachbarschaftspolitik mit ihrer südlichen und östlichen Dimension, mit der Mittelmeerunion und der Östlichen Partnerschaft in einen systematischen Zusammenhang gebracht werden? Wie kann Russland in dieses System eingebunden werden? Welche Lehren lassen sich aus den ersten Jahren dieser Politiken ziehen? Wie kann in einem nächsten Schritt die Nachbarschaftspolitik zu einer für die Partnerländer wirklich interessanten Option werden? Welcher Schwerpunkte will man sich annehmen, wie können Anreize und ein wirklich partnerschaftlicher Ansatz erreicht werden, wie kann aber auch noch bessere Konditionalität hergestellt werden? Dies ist nur eine Reihe von Fragen, die bisher unzureichend beantwortet wurden.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass in der neuen EU-Kommission, die seit Februar 2010 im Amt ist, die Zuständigkeit für die Erweiterungs- und die Nachbarschaftspolitik unter die Verantwortung eines einzigen Kommissars gestellt wurde. Bisher wurden diese Bereiche von zwei unterschiedlichen Kommissaren betreut und die Nachbarschaftspolitik war Teil des Ressorts Außenpolitik. Hier könnte sich einerseits eine stärkere Koordinierung von Erwei-

terungs- und Nachbarschaftspolitik andeuten. Andererseits könnte die Nachbarschaftspolitik so politisch aufgewertet werden. Es ist jedoch noch zu früh, um hier eine verlässliche Prognose wagen zu können.

Die EU hat den Ehrgeiz, zu einem globalen Akteur zu werden. Die Entwicklungen seit Mitte der 1990er Jahre weisen darauf hin, dass die Union dabei einen Schwerpunkt auf die Regionen in ihrer Nachbarschaft legt. In ihrer südlichen und östlichen Nachbarschaft wird sich erweisen, ob die EU ihr Potential – ihre Gestaltungsfähigkeit, ihre Fähigkeit zu Stabilisierung und Transformation, ihr Wirken hin zu dauerhaftem Frieden auf und jenseits des europäischen Kontinents – auch in Zukunft erhalten und weiter ausbauen kann.

## LITERATUR

- Böttger, Katrin (2010): Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik: Akteure und Koalitionen. Europäische Schriften 87 (Herausgegeben vom Institut für Europäische Politik). Baden-Baden.
- European Union Institute for Security Studies (2010): A Strategy for EU Foreign Policy (Edited by Álvaro de Vasconcelos). Report No. 7. Paris.
- Kempe, Iris (2006): Eine neue Ostpolitik. CAP Analyse 2/2006. München.
- Lippert, Barbara (2010): EU-Erweiterungspolitik: Wege aus der Sackgasse. SWP-Aktuell 46. Berlin.
- Meister, Stefan/May, Marie-Lena (2009): Die Östliche Partnerschaft der EU: ein Kooperationsangebot mit Missverständnissen. DGAP-Standpunkt, Nr. 7/2009. Berlin.
- Möller, Almut (2010): Der Nahe und Mittlere Osten: Entwicklungsperspektiven und außenpolitische Herausforderungen für die EU. In: Algieri, Franco/Kammel, Arnold (Hrsg.): Strukturen globaler Akteure. Eine Analyse ausgewählter Staaten, Regionen und der EU. Baden-Baden, S. 109–118.
- Möller, Almut (2009): Nahost- und Mittelmeerpolitik. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2009. Baden-Baden, S. 265–272.
- Möller, Almut (2009): Die Entstehungsgeschichte und Strukturen der Mittelmeerunion: Gradmesser für europäische Debatten zur Nachbarschafts-, Mittelmeer- und Nahostpolitik. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Occasional Papers. Tübingen, S. 60–72.

- Richter, Solveig (2008): Die Erweiterungspolitik der EU nach dem Reformvertrag von Lissabon: Politische Signalwirkung trotz geringer Modifikationen. SWP-Diskussionspapier 2008/2. Berlin.
- Schäffer, Sebastian/Tolksdorf, Dominik (2009): The Eastern Partnership – “ENP plus” for Europe’s Eastern Neighbors. CAPerspectives No. 4/May 2009. München.
- Vobruba, Georg (2008): Die EU am Ende der Erweiterung. Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik zur abgestuften Integration. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 8/2008, S. 49–57.
- Wallace, Helen (2009): The European Union and its Neighbourhood: Time for a Rethink. ELIAMEP Thesis 4/2009. Athens.

## ANMERKUNGEN

- Vergleiche die Erklärung anlässlich des 50. Jahrestags zur Unterzeichnung der Römischen Verträge, abrufbar unter [http://www.eu2007.de/de/News/download\\_docs/Maerz/0324-RAA/German.pdf](http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/German.pdf) (15.07.2010).
- Siehe Artikel 1 des Vertrags über die EU in der Fassung von Lissabon.
- Zur Erweiterungspolitik unter Lissabon siehe auch Richter, Solveig (2008): Die Erweiterungspolitik der EU nach dem Reformvertrag von Lissabon. Politische Signalwirkung trotz geringer Modifikationen. SWP Diskussionspapier 2008/2. Berlin.
- Vergleiche dazu Meister, Stefan/May, Marie-Lena (2009): Die Östliche Partnerschaft der EU – ein Kooperationsangebot mit Missverständnissen. DGAP-Standpunkt Nr. 7/2009. Berlin.
- Zum aktuellen Stand der Abkommen und Fortschritte siehe die offiziellen Seiten der EU-Kommission: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/fule/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/index_de.htm).
- Siehe Lippert, Barbara (2009): EU-Erweiterungspolitik: Wege aus der Sackgasse. SWP-Aktuell 46. Berlin.
- Die „Kopenhagener Kriterien“ wurden von den EU-Ländern 1993 als Voraussetzung für den Beitritt zur Union entwickelt. Sie umfassen ein politisches Kriterium (institutionelle Stabilität als Garantie für eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten), ein wirtschaftliches Kriterium (funktionsfähige Marktwirtschaft und Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten) und ein so genanntes Acquis-Kriterium (Fähigkeit, die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu Eigen zu machen). Siehe das Europa-Glossar der EU unter [http://europa.eu/scad-plus/glossary/accession\\_criteria\\_copenhagen\\_de.htm](http://europa.eu/scad-plus/glossary/accession_criteria_copenhagen_de.htm) (15.07.2010).
- Keinesfalls soll hier gegen einen Beitritt der Türkei argumentiert werden. Es wird lediglich eine Frage aufgeworfen, die von vielen Regierungen heute hinter verschlossenen Türen mit „Nein“ beantwortet würde. Dieser Widerspruch muss offen diskutiert werden, zumal jedes EU-Land eine Vetomöglichkeit gegenüber einem Beitritt besitzt.



UNSERE AUTORIN

Almut Möller ist Leiterin des Alfred von Oppenheim-Zentrums für Europäische Zukunftsfragen im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) in Berlin.

# Der mehrjährige Finanzrahmen der EU

Peter Becker

Das im Vertrag von Lissabon vorgesehene neue Instrument der mittelfristigen Budgetplanung war eine Reaktion auf die Finanz- und Haushaltskrisen der Europäischen Gemeinschaft in den 1970er und 1980er Jahren. Diese Neuerung des Vertrags bedeutet eine Stärkung des Europäischen Parlaments im Institutionengefüge der EU: Rat und Parlament werden zu gleichberechtigten Teilen der europäischen Haushaltsbehörde. Allerdings dominieren noch immer nationale Interessen und fiskalische Motive der Mitgliedstaaten die Finanzverhandlungen. Die Verhandlungen bewegen sich stets zwischen den Polen der Beitragsgerechtigkeit und der finanziellen Solidarität sowie der sozialen und ökonomischen Kohäsion der EU. Die Struktur des Haushalts offenbart, dass die EU in ihrer Haushaltspolitik von ihren Mitgliedstaaten abhängig ist. Rund 75 Prozent der EU-Finanzmittel kommen aus den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten, die schon deshalb eine ausgeprägte Nettosaldden-Logik entwickelt haben. Ebenso spiegeln die beiden großen Ausgabenblöcke (Agrarpolitik sowie Struktur- und Kohäsionspolitik) eine einseitige politische Prioritätensetzung wider. Kritik und die Forderung nach Reformen erwachsen aus der Fokussierung aller (Verhandlungs-)Akteure auf die Nettosaldo-Position, die zu Sonderregelungen, zu Mängeln und zu Intransparenz geführt haben.

## Mittelfristiger Finanzrahmen als Reaktion auf Haushalts- und Finanzkrisen

Die Verhandlungen über den mittelfristigen Finanzrahmen der Europäischen Union (EU) haben stets erhebliche politische und finanzielle Auswirkungen für die Fortsetzung des europäischen Integrationsprozesses. Denn in diesen Verhandlungen werden sowohl die Ausgabenplafonds der einzelnen Haushaltsrubriken festgelegt als auch das maximal zur Verfügung stehende Haushaltsvolumen der Jahreshaushalte fixiert, d.h. es werden die politischen Prioritäten der EU und ihre entsprechende Finanzausstattung für einen Siebenjahreszeitraum festgelegt.

Seit dem ersten Finanzpaket 1988, das nach dem damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors als „Delors I-Paket“ benannt wurde, legt dieser mehr-

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

Der EU-Haushaltskommissar Janusz Lewandowski erläutert den Haushaltsentwurf des Jahres 2011 (27.4.2010/Brüssel). Rund 75 Prozent der EU-Finanzmittel kommen aus den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten, die schon deshalb eine ausgeprägte Nettosaldden-Logik entwickelt haben. Daher werden die Finanzverhandlungen stets von nationalen Interessen und fiskalischen Motiven der Mitgliedstaaten dominiert.

picture alliance/dpa

**Tabelle 1 : Die bisherigen Finanzpakete**

	Verabschiedung	Verhandlungsdauer	Laufzeit des Finanzrahmens	Gesamtsumme Verpflichtungsermächtigungen	Gesamtsumme Zahlungsermächtigungen	Eigenmittelobergrenze	Projekte
Delors I-Paket	Februar 1988	12 Monate (Feb. 1987–Feb. 1988)	1989–1992 (5 Jahre)	244.838 Mio. ECU	234.679 Mio. ECU	Obergrenze ansteigend von 1,15% des EU-BSP auf 1,20%	Einheitliche Europäische Akte; EG-Binnenmarkt
Delors II-Paket (EU-12 plus drei Kandidaten)	ER Edinburgh 11./12. Dez. 1992	10 Monate (Feb. 1992–Dez. 1992)	1993–1999 (7 Jahre)	601.428 Mio. €	571.483 Mio. €	Erhöhung der Obergrenze von 1,20% des EU-BSP auf 1,27%	Wirtschafts- und Währungsunion
Agenda 2000 (EU-15 plus 10 Kandidaten)	ER Berlin 24./25.3. 1999 (Anpassung Februar 2003)	20 Monate (Juli 1997–März 1999)	2000–2006 (7 Jahre)	745.725 Mio. €	727.277 Mio. €	Beibehaltung der 1,27% EU-BSP-Obergrenze; lediglich Umstellung auf 1,24% des EU-BNE	EU-Osterweiterung
Agenda 2007 (EU-25 plus Rumänien und Bulgarien)	ER Brüssel 16./17. Dez. 2005	24 Monate (Dez. 2003–Dez. 2005)	2007–2013 (7 Jahre)	864.364 Mio. €	821.380 Mio. €	Beibehaltung der 1,27% EU-BSP Obergrenze	EU-Lissabon-Strategie (eingeschränkt)

Quelle: Eigene Darstellung

jährige Finanzrahmen ein verbindliches Korsett fest. Wie in einem Brennglas konzentrieren sich deshalb in diesen Finanzverhandlungen alle internen Verteilungskonflikte zwischen den Unionsorganen, den Mitgliedstaaten, den Politikbereichen und den Interessengruppen. Zugleich werden große Verhandlungspakete geschnürt, die immer auch mit integrationspolitischen Zielen verbunden waren. Die Finanzverhandlungen wurden häufig genutzt, um die großen Integrationsprojekte durchzusetzen: Die potentiellen Verlierer einer integrationspolitischen Entscheidung wurden durch Zahlungen aus dem EU-Haushalt für ihre Zustimmung kompensiert. Eine wesentliche Folge dieser sogenannten side payments war, dass die redistributiven Politiken im EU-Budget anwuchsen.

Bislang wurden insgesamt vier Finanzpakete geschnürt, die erst nach sehr schwierigen und langwierigen Verhandlungen verabschiedet werden konnten. Ursprung dieses bis zum Vertrag von Lissabon nicht im europäischen Vertragsrecht vorgesehenen Instruments der mittelfristigen Budgetplanung waren die Haushalts- und Finanzkrisen der Europäischen Gemeinschaft, die für die „Eurosklrose“ in den 1970er und 1980er Jahren kennzeichnend gewesen waren. So konnten in den 1980er Jahren zwischen den beiden Teilen der europäischen Haushaltsbehörde, also zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament (EP), vier Jahreshaushalte nur mit zum Teil halbjähriger Verspätung verabschiedet werden. Diese

Haushaltskrisen verursachten einerseits die verspätete Umsetzung europäischer Initiativen und Projekte, weil die finanziellen Grundlagen nicht ausreichend gesichert waren, und sie waren andererseits für die fehlende Planbarkeit und Vorhersehbarkeit bei den potentiellen Adressaten dieser Projekte verantwortlich. Dies führte zu einer insgesamt mangelhaften Steuerungsfähigkeit der gemeinsamen Politiken. Alle Organe waren sich deshalb einig, dass dieses krisenanfällige System der Jahreshaushalte reformiert werden musste. Durch die gemeinsame und für alle Verhandlungspartner verbindliche Festlegung von Ausgabenobergrenzen über die gesamte Laufzeit des Finanzrahmens wurden die früheren Budgetkonflikte bisher vermieden. Die Jahreshaushalte der EU wurden seither in den vorgegebenen Finanzrahmen eingepasst.

### Die Neuerungen des Vertrags von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon hat zu weit reichenden Änderungen in der europäischen Finanzverfassung und der Haushaltspolitik der EU geführt. Drei Elemente sind hierbei von herausragender Bedeutung:

■ Mit dem Vertrag von Lissabon wird erstmals der „mehrjährige Finanzrahmen“ als zentraler Baustein der Haushaltsarchitektur der EU in das europäische Vertragsrecht aufgenommen. Damit wird die seit 1988 erfolgreich angewandte politische Praxis, die bis-

lang informell über das europäische soft law lediglich über eine Interinstitutionelle Vereinbarung der drei EU-Organen Rat, Kommission und EP rechtlich abgesichert war, primärrechtlich verankert. Der Finanzrahmen soll eine Mindestlaufzeit von fünf Jahren haben und die Höhe der Einnahmen und Ausgaben der EU festlegen. Die jährlichen Haushalte der Union müssen sich wie gehabt in diesen Rahmen einpassen.

■ Die bisherige Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben im EU-Haushalt wird durch die Abschaffung der Kategorie „obligatorische Ausgaben“ entfallen. Bisher wurde in einem Anhang der Interinstitutionellen Vereinbarung zum Finanzrahmen einzeln aufgeführt, welche Ausgaben den obligatorischen und welche den nicht-obligatorischen Ausgaben zuzurechnen waren. Mit der Kategorie der obligatorischen Ausgaben wurden bislang die Ausgaben bezeichnet, die sich zwingend aus dem Vertrag oder anderen Rechtsakten der EU ergaben. Dies waren vor allem die Ausgaben in der Gemeinsamen Agrarpolitik. Der Rat hatte hier und das Parlament bei den nicht-obligatorischen Ausgaben das letzte Wort. Durch die Aufhebung der Unterscheidung wird das Europäische Parlament (EP) in seinen Mitwirkungsmöglichkeiten und Mitentscheidungsrechten beim jährlichen Haushaltsverfahren deutlich gestärkt, insbesondere in Bezug auf die Agrarausgaben. Damit wird ein ständiger Konfliktherd zwischen Europäischem Parlament und Ministerrat endgültig beigelegt.

Der Vertrag von Lissabon sieht die Einführung eines neuen und vereinfachten Verfahrens zur Verabschiedung der jährlichen Haushalte der EU vor. Rat und Europäisches Parlament werden zu vollkommen gleichberechtigten Teilen der europäischen Haushaltsbehörde, wodurch die Stellung des Europäischen Parlaments gegenüber dem Rat deutlich gestärkt wird. Kein jährlicher Haushaltsplan kann ohne die Zustimmung des EP angenommen werden. Das Verfahren zur Verabschiedung des jährlichen EU-Haushalts wird an das übliche Gesetzgebungsverfahren angenähert. Insbesondere findet nur noch eine Lesung (bisher zwei Lesungen) des Haushaltsentwurfs der EU-Kommission statt und es wird ein förmliches Vermittlungsverfahren eingeführt. Sollte keine Einigung zwischen Rat und Parlament in der ersten Lesung erzielt werden können, so soll künftig ein Vermittlungsausschuss binnen 21 Tagen versuchen, einen Kompromiss zu erreichen.

Zur Umsetzung dieser reformierten haushaltstechnischen Regelungen des Vertrags von Lissabon müssen die bestehenden sekundärrechtlichen Regelungen nun noch angepasst werden. So muss die europäische Haushaltsordnung das veränderte Verfahren des Vertrags von Lissabon und den Wegfall der Unterscheidung von obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben noch übernehmen. Um das neue rechtsverbindliche Instrument des mehrjährigen Finanzrahmens erlassen zu können, muss der bis 2013 geltende Finanzrahmen in eine neue Verordnung überführt werden, die einstimmig im Rat und nach Zustimmung des EP erlassen wird (Art. 312 AEUV<sup>1</sup>).

### Die dominierenden Konfliktlinien

Trotz dieser mit dem Vertrag von Lissabon nun zu implementierenden Reformen werden auch weiterhin die Mitgliedstaaten der EU die Finanzverhandlungen dominieren, denn sie bleiben letztlich verantwortlich für das gesamte Haushaltsvolumen, das der EU zur Verfügung steht. Ihre Verhandlungsstrategien bilden den Rahmen für potentielle Konsenslösungen. Für die Mitgliedstaaten ist dabei die Entwicklung ihres Nettosaldo noch immer das entscheidende Kriterium zur Beurteilung eines möglichen Verhandlungskompromisses. Jede Veränderung auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite wird daran gemessen, wie sie sich auf den nationalen Saldo von Zahlungen an und Rückflüssen aus dem EU-Haushalt auswirkt, und damit in eine nationale, von fiskalischen Motiven dominierte Kosten-Nutzenabwägung eingeordnet. Im Vor-

dergrund steht, ob die Einzahlungen für diese europäische Politik den monetären Rückflüssen aus dem EU-Budget entsprechen. Jeder Mitgliedstaat setzt sich entsprechend dieser Logik in Politikbereichen, in denen er mit hohen Rückflussquoten rechnen kann, für eine Ausweitung des Budgetrahmens ein. Dort, wo seine Rückflüsse wahrscheinlich unterdurchschnittlich sein werden, drängt er auf Einsparungen.

Entsprechend dieser Logik werden die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten von folgenden Gegensätzen bestimmt:

- Dem Konflikt über die Gesamtsumme der finanziellen Vorausschau, der dominiert wird von dem Streit über die nationalen Nettosaldbilanzen, also dem Konflikt zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern unter den Mitgliedstaaten.

- Dem Konflikt über die Verteilung der Finanzmittel auf die einzelnen Haushaltsrubriken. Hier dominieren die beiden zentralen Ausgabenrubriken - die Gemeinsame Agrarpolitik sowie die Strukturfonds der EU.

- Dem Konflikt über eine gerechte und transparente Finanzierung der Union, bei denen insbesondere die Vielzahl der Sonderregelungen und insbesondere die Fortführung des britischen Beitragsrabatts im Mittelpunkt stehen.

Bei den Finanzverhandlungen treffen demnach einerseits die Forderung, Haushaltsdisziplin und Beitragsgerechtigkeit möglichst verbindlich festzuschreiben, und andererseits das Einfordern von finanzieller Solidarität sowie ökonomischer und sozialer Kohäsion in der EU aufeinander. Am Ende der schwierigen Paketverhandlungen steht dann eine Tabelle, in der die maximalen Obergrenzen für die einzelnen Haushaltsjahre und die in Rubriken eingruppierten Politikbereiche für die gesamte Laufzeit des mehrjährigen Finanzrahmens vorgegeben werden. Für den Siebenjahreszeitraum des Finanzrahmens für die Jahre 2007 bis 2013 ist dies derzeit ein Gesamtvolumen von rund 864 Milliarden Euro oder 1,045 Prozent des EU-BNE.<sup>2</sup> Davon werden rund 308 Milliarden Euro für die europäischen Strukturfonds und rund 293 Milliarden für die marktbezogenen Agrarausgaben und die Direktzahlungen an die Landwirte ausgeben.<sup>3</sup>

### Die Einnahmenseite – Das EU-Eigenmittelsystem

Das System zur Finanzierung des EU-Haushalts hat sich schrittweise herausgebildet. Ursprünglich wurde der Haushalt allein über Beiträge der Mitglied-

staaten finanziert. Erst 1971 wurde dann das „Eigenmittelsystem“ eingeführt. Im europäischen Primärrecht werden allerdings weder der Begriff definiert noch die unterschiedlichen Arten der EU-Eigenmittel explizit aufgeführt. Dort ist lediglich das Verfahren zur Bestimmung der Eigenmittel festgelegt. Konkretisiert wird das Finanzierungssystem in den Eigenmittelbeschlüssen. Diese Beschlüsse müssen von allen Mitgliedstaaten einstimmig verabschiedet und von ihren nationalen Parlamenten ratifiziert werden. Dieses „Eigenmittelsystem“ soll die Finanzierung der EU-Aufgaben ermöglichen und soll zugleich gerecht, transparent, kosteneffizient und einfach sein.

Auch wenn die Einnahmequellen der EU als „Eigenmittel“ bezeichnet werden, verfügt die Union nach wie vor über keine Finanzierungsform, über die sie autonom entscheiden könnte. Vielmehr beruht die Finanzierung der EU im Wesentlichen auf drei Einnahmequellen: den sogenannten traditionellen Eigenmitteln, den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln und der BNE-Eigenmittelquelle, die heute mit Abstand die wichtigste Finanzierungsquelle der EU ist.

Derzeit werden rund dreiviertel der EU-Finanzmittel aus den nationalen Haushalten gemäß ihrer Wirtschaftsleistung an den EU-Haushalt abgeführt; daneben zahlen die Mitgliedstaaten rund 14 Prozent des Haushalts auf der Basis ihrer harmonisierten Mehrwertsteuereinnahmen und lediglich elf Prozent des EU-Budgets werden durch Einnahmen der EU aus Zöllen und Zuckerabgaben erzielt.

Die deutliche Dominanz der nationalen Ebene über die Gemeinschaftsebene führt dazu, dass die Verantwortung für die Finanzierungsmodalitäten und die Verteilung der Finanzierungslasten eindeutig der nationalstaatlichen Ebene zugewiesen wird. Einzige Ausnahme sind die traditionellen Eigenmittel, die ein deutliches Kennzeichen der haushaltspolitischen Unabhängigkeit der EU auf der Einnahmenseite sind. Diese Autonomie ist eine finanzpolitische Konsequenz aus der Übertragung ausschließlicher Kompetenzen auf die Europäische Gemeinschaft. Durch ihre alleinige Zuständigkeit in den Bereichen Zollunion und Gemeinsame Außenhandelspolitik kann die EU auch über die Einnahmen aus diesen Politiken verfügen. Bei der zweiten EU-Eigenmittelquelle, den Mehrwertsteuer-Abführungen, handelt es sich um Finanzierungsbeiträge aus den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten. Die Abführungen

werden auf der Basis einer harmonisierten Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage für jeden Mitgliedstaat in einem komplizierten Verfahren errechnet.

Die BNE-Abführungen dienen in Form eines Abrufsatzes als eine Art Auffang- oder Auffüllfinanzierungsquelle zur Deckung der Differenz zwischen den Ausgaben, die im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens zwischen Rat und Parlament vereinbart wurden, und den Einnahmen, die der EU aus den traditionellen Eigenmitteln und den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln zur Verfügung stehen. Mit Hilfe des Abrufsatzes auf das jeweilige Bruttonationaleinkommen der

Mitgliedstaaten wird der Haushalt ausgeglichen und somit dem Verbot der Kreditaufnahme durch die EU entsprochen. Begrenzt wird das Finanzvolumen des EU-Budgets durch die im Eigenmittelbeschluss vereinbarte Obergrenze von 1,24 Prozent des EU-BNE.

Das Eigenmittelsystem soll der Beitragskapazität der einzelnen Mitgliedstaaten bestmöglich Rechnung tragen. Eine eklatante Ausnahme bildet lediglich Großbritannien, das infolge eines unbefristeten Sonderrabatts einen deutlich geringeren Anteil zur Finanzierung des EU-Budgets aufbringen muss. Diese Sonderregelung wurde 1984 eingeführt, um

die strukturell bedingte Unausgewogenheit zwischen dem relativen Wohlstand, den Zahlungen Großbritanniens an den EU-Haushalt und den geringen Rückflüssen aus dem EU-Haushalt auszugleichen.<sup>4</sup> Der britische Ausgleichsmechanismus sieht eine Erstattung in Höhe von 66 Prozent des Nettobeitrages vor, an deren Finanzierung sich alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Großbritanniens selbst beteiligen.

Ein großes Manko des bestehenden Finanzierungssystems ist allerdings die im System angelegte Möglichkeit, die Finanzierungslasten dem einzelnen EU-Mitgliedstaat eindeutig zuzuord-

**Tabelle 2a: Operative Haushaltssalden der EU-Mitgliedstaaten 2000–2003 (nach Abzug des britischen Rabatts)**

	2000		2001		2002		2003	
	Mio. Euro	% BNE						
Belgien	-323,2	-0,13%	-745,2	-0,28%	-517,7	-0,19%	-779,7	-0,28%
Bulgarien								
Dänemark	239,6	0,14%	-223,1	-0,13%	-169,1	-0,09%	-220	-0,12%
Deutschland	-8.232,40	-0,40%	-6.971,50	-0,33%	-4.954,00	-0,23%	-7.605,40	-0,35%
Estland								
Finnland	275,9	0,21%	-153	-0,11%	-4,9	0,00%	-26,7	-0,02%
Frankreich	-676,6	-0,05%	-2.043,40	-0,13%	-2.218,40	-0,14%	-1.976,10	-0,12%
Griechenland	4.380,60	3,17%	4.503,60	3,07%	3.375,70	2,15%	3.358,30	1,98%
Großbritannien	-2.913,70	-0,19%	955,4	0,06%	-2.528,40	-0,15%	-2.364,90	-0,14%
Irland	1.719,50	1,91%	1.198,30	1,21%	1.574,10	1,46%	1.559,00	1,31%
Italien	1.231,20	0,10%	-2.030,90	-0,16%	-2.917,10	-0,23%	-849,80	-0,06%
Lettland								
Litauen								
Luxemburg	-54,6	-0,28%	-140	-0,70%	-48,10	-0,24%	-57,20	-0,29%
Malta								
Niederlande	-1.543,90	-0,36%	-2.259,90	-0,50%	-2.171,30	-0,46%	-1.942,20	-0,40%
Österreich	-435,5	-0,21%	-542,4	-0,26%	-212,6	-0,10%	-330,9	-0,15%
Polen								
Portugal	2.128,20	1,78%	1.773,80	1,41%	2.682,70	2,02%	3.476,30	2,54%
Rumänien								
Schweden	-1.058,70	-0,40%	-982,9	-0,39%	-750,4	-0,28%	-945,6	-0,34%
Spanien	5.263,60	0,84%	7.661,20	1,14%	8.859,40	1,23%	8.704,90	1,12%
Slowenien								
Slowakei								
Tschechien								
Ungarn								
Zypern								

Quelle: Eigene Darstellung

nen. Diese Zuordnungsmöglichkeit wird durch die wachsende Dominanz der BNE-Eigenmittelquelle noch weiter erleichtert. Das System der „eigenen Mittel“ sollte aber ursprünglich diese Zuordnung gerade verhindern und die Finanzierung der EU durch nationale Beiträge ablösen. Die Folge dieser Entwicklung ist, dass jede Veränderung des Finanzierungssystems vorrangig unter dem Aspekt beurteilt wird, welche Auswirkungen sie auf den nationalen Nettosaldo haben kann. Ein solches Denken fördert jedoch weder die Effizienz noch die Transparenz oder die Legitimität des Systems.

## Die Ausgabenseite – Konzentration auf zwei Ausgabenblöcke

In dem mehrjährigen Finanzrahmen spiegeln sich die politischen Prioritäten der EU in den Haushaltsrubriken und deren Mittelausstattung wider. Derzeit wird die Ausgabenpolitik der EU vor allem von zwei großen Verwendungsbereichen bestimmt: der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Struktur- und Kohäsionspolitik. Auch in dem bis 2013 laufenden Finanzrahmen hat die EU für diese beiden Politikfelder über 70 Prozent ihrer Ressourcen reserviert. Zwar hat den deutlichsten Zuwachs über die ge-

samte siebenjährige Laufzeit des Finanzrahmens die Politik zur Stärkung des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“<sup>45</sup> erfahren, allerdings von einem vergleichsweise sehr niedrigen Niveau von 600 Millionen Euro im Jahr 2007 auf 1.390 Millionen im Jahr 2013.

Mit dieser umstrittenen Schwerpunktsetzung auf vornehmlich redistributive Politiken wird die unausgewogene Ausga-

**Tabelle 2b: Operative Haushaltssalden der EU-Mitgliedstaaten 2004–2007 (nach Abzug des britischen Rabatts)**

2004		2005		2006		2007		
Mio. Euro	% BNE	Mio. Euro	% BNE	Mio. Euro	% BNE	Mio. Euro	% BNE	
-536,1	-0,18%	-607,5	-0,20%	-709,9	-0,22%	-868,9	-0,26%	Belgien
						335	1,17%	Bulgarien
-224,6	-0,11%	-265,3	-0,13%	-505,2	-0,23%	-604,9	-0,26%	Dänemark
-7.140,40	-0,32%	-6.064,30	-0,27%	-6.325,20	-0,27%	-7.420,20	-0,30%	Deutschland
145	1,59%	154,3	1,43%	176,4	1,40%	226,2	1,54%	Estland
-69,6	-5,50%	-84,8	-0,05%	-241	-14,50%	-172	-0,10%	Finnland
-3.050,70	-0,18%	-2.883,50	-0,17%	-3.012,50	-0,17%	-3.001,50	-0,16%	Frankreich
4.163,30	2,27%	3.900,50	2,00%	5.102,30	2,43%	5.436,40	2,43%	Griechenland
-2.864,90	-0,16%	-1.529,00	-0,08%	-2.140,20	-0,11%	-4.168,20	-0,21%	Großbritannien
1.593,80	1,26%	1.136,60	0,83%	1.080,50	0,72%	671,80	0,42%	Irland
-2.946,90	-0,21%	-2.199,00	-0,15%	-1.731,80	-0,12%	-2.016,80	-0,13%	Italien
197,70	1,81%	263,90	2,05%	255,50	1,64%	488,70	2,55%	Lettland
369,30	2,08%	476,40	2,34%	585,30	2,52%	793,10	2,95%	Litauen
-93,60	-0,39%	-86,80	-0,35%	-60,20	-0,22%	-114,90	-0,40%	Luxemburg
45,00	1,01%	90,00	1,98%	101,00	2,09%	28,10	0,54%	Malta
-2.034,90	-0,40%	-2.636,60	-0,51%	-2.587,60	-0,48%	-2.865,50	-0,50%	Niederlande
-365,1	-0,16%	-277,9	-0,11%	-301,5	-0,12%	-563,7	-0,21%	Österreich
1.438,30	0,73%	1.853,20	0,78%	2.997,60	1,15%	5.135,70	1,75%	Polen
3.124,00	2,20%	2.378,00	1,63%	2.291,70	1,52%	2.474,10	1,58%	Portugal
						595,60	0,51%	Rumänien
-1.059,80	-0,37%	-866,90%	-0,29%	-856,60%	-0,27%	-995,50%	-0,29%	Schweden
8.502,30	1,02%	6.017,80	0,67%	3.811,70	0,40%	3.649,50	0,36%	Spanien
109,70	0,42%	101,50	0,36%	142,80	0,47%	88,50	0,27%	Slowenien
169,20	0,52%	270,90	0,72%	323,20	0,74%	617,70	1,17%	Slowakei
272,20	0,33%	178,00	0,19%	386,20	0,36%	656,40	0,55%	Tschechien
193,40	25,50%	590,10	0,71%	1.115,00	1,34%	1.605,70	1,72%	Ungarn
63,50	0,52%	90,30	0,69%	102,40	0,72%	-10,50	-0,07%	Zypern

Quelle: Eigene Darstellung

**Tabelle 3: Finanzrahmen 2007 bis 2013 (in Mio. EUR zu Preisen 2004)**

Verpflichtungsmittel	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gesamt
1 Nachhaltiges Wachstum	51.267	52.415	53.616	54.294	55.368	56.876	58.303	382.139
1a. Wettbewerbsfähigkeit (Lissabon-Strategie)	8.404	9.097	9.754	10.434	11.295	12.153	12.961	74.098
1b. Kohäsion (Strukturfonds)	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342	308.041
2 Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	54.985	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	371.344
Marktbezogene Ausgaben u. Direktzahlungen	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
Förderung d. ländlichen Raums u. Umweltpolitik	11.865	11.625	11.387	11.171	10.947	10.728	10.516	78.239
3 Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit u. Recht	1.199	1.258	1.380	1.502	1.645	1.797	1.988	10.770
3a. Freiheit, Sicherheit und Recht	600	690	790	910	1.050	1.200	1.390	6.630
3b. Unionsbürgerschaft	599	568	590	593	595	597	598	4.140
4 Die EU als globaler Partner	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463
5 Verwaltung	6.633	6.818	6.973	7.111	7.255	7.400	7.610	49.800
6 Ausgleichszahlungen (Bulgarien, Rumänien)	419	191	190	0.0	0.0	0.0	0.0	800
Verpflichtungsermächtigungen	120.702	121.473	122.564	122.962	124.007	125.527	127.091	864.316
in % des BNE	1,1%	1,08%	1,07%	1,04%	1,03%	1,02%	1,01%	1,048%
Zahlungsmittel insgesamt	116.650	119.620	111.990	118.280	115.860	119.410	118.970	820.780
in % des BNE	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,96%	0,97%	0,94%	1,00%
Spielraum Eigenmittel-Obergrenze in % des BNE = 1,24%	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,28%	0,27%	0,30%	0,24%

Quelle: Eigene Darstellung

benpolitik der EU für die nächsten Jahre zementiert. Sehr viel geringere Haushaltsansätze stehen für Maßnahmen im Bereich der Forschungs-, Innovations- und Bildungspolitik, für Programme zum Schutz der EU-Außengrenzen oder für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zur Verfügung. So veranschlagt die EU ungefähr genauso viel Geld für Verwaltungsausgaben wie für ihre außenpolitischen Aktivitäten, zum Beispiel die Nachbarschaftspolitik.

Offenkundig dominieren immer wieder die Beharrungskräfte bei den Finanzverhandlungen über den Wunsch und die Einsicht nach Kurskorrekturen. Die Ursache für diese Veränderungsresistenz liegt auch in dem spürbaren Einfluss derjenigen Interessengruppen, die von den derzeitigen redistributiven Strukturen profitieren, also insbesondere den Agrarverbänden und den rückständigsten Regionen in der EU.

Das EU-Budget hat in Relation zur Wirtschaftsleistung der EU ein signifikant geringeres Volumen als die nationalen Haushalte und verfügt somit über keine

wirkliche ökonomische Steuerungswirkung. Die für nationale Budgets kennzeichnenden Ausgabenschwerpunkte im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, im Bereich der Bildungsausgaben oder im Bereich der Verteidigungsausgaben spielen für den EU-Haushalt keine oder nur eine minimale Rolle. Insgesamt steht der EU etwa ein Prozent des EU-BNE pro Jahr zur Verfügung. Damit wird die Eigenmittelober-

grenze von 1,24 Prozent des EU-BNE und somit das maximal mögliche Ausgabenvolumen mit dem Finanzrahmen deutlich unterschritten.

Was in normalen Zeiten als Erfolg gewertet wird, nämlich eine auf sieben Jahre befristete Festschreibung von Ausgabenobergrenzen und somit eine mittelfristige Mittelbindung und eine Festlegung der finanziellen Möglichkeiten und der politischen Prioritäten der

**Tabelle 4: Verteilungsrelationen Finanzrahmen 2007–2013**

Verteilungsrelationen	Prozent
1a. Wettbewerbsfähigkeit (Lissabon-Strategie)	8%
1b. Kohäsion (Strukturfonds)	36%
Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen Landwirtschaft	34%
Mittel zur Förderung des ländlichen Raums u. Umweltpolitik	9%
Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1%
Die EU als globaler Partner	6%
Verwaltung	6%

Quelle: Eigene Darstellung

EU, ist in Krisenzeiten ein Manko. Die EU verfügt über keinen Haushalt, der in ökonomischen Ausnahmesituationen als Instrument der politischen Einflussnahme zur Verfügung stehen würde, zum Beispiel um Konjunkturprogramme zu finanzieren, um neue Ausgabenprioritäten zu setzen oder um schnell und flexibel auf neue Herausforderungen reagieren zu können. Dieses System, das Ausgaben- und Einnahmenstabilität garantiert, spiegelt vielmehr den politischen Kompromiss zwischen Nettozahlern und -empfängern wider. Beide Gruppen wollen die Festlegungen ihrer Belastungen bzw. ihrer Auszahlungen mittelfristig absichern und somit von tagesspolitischen Veränderungen unabhängig machen.

Die EU verfügt insofern nicht über einen Haushalt, der wie nationale Budgets zum zentralen Instrumentarium des politischen Handelns zu rechnen wäre. Hinzu kommt, dass es der EU verboten ist, Schulden aufzunehmen. Sie verfügt auch nicht über eine eigene Steuer, die sie von den Einzahlungen der Mitgliedstaaten unabhängig machen würde. Die EU ist in ihrer Haushaltspolitik von ihren Mitgliedstaaten abhängig.

### Notwendigkeit und Fähigkeit zur Reform?

Das Minimalziel der Finanzverhandlungen ist das gemeinsame Interesse, die Verhandlungen mit einem Kompromiss zum Abschluss zu bringen und somit zumindest die Handlungsfähigkeit der EU zu beweisen. Die EU muss über einen Finanzrahmen verfügen, der Planbarkeit und Vorhersehbarkeit garantiert und zumindest für die wichtigsten Aufgaben ausreichende Finanzmittel zur Verfügung stellt.

Dennoch verstummen die kritischen Stimmen nicht, die eine umfassende Überprüfung und Reform des Verfahrens und der Struktur des europäischen Haushalts anmahnen. Dass dabei der Kreis der Kritiker nicht auf externe Beobachter beschränkt bleibt, zeigte sich auch in dem letzten Kompromiss der europäischen Staats- und Regierungschefs über den noch bis Ende 2013 laufenden Finanzrahmen. Dort wurde eine spezielle Überprüfungs Klausel eingefügt, um sowohl den Forderungen der Europaparlamentarier als auch einiger Mitgliedstaaten nach einer grundlegenden Reform des EU-Finanzsystems entgegenzukommen (Neben Großbritannien hatte auch Schweden auf einer solchen Grundsatzreform bestanden). Danach wollten die Staats- und Regierungschefs im Jahr 2009/10 eine umfassende „Neubewertung des Finanzrahmens“ durchführen, die sowohl die

Einnahmen- als auch die Ausgabenseite des EU-Haushalts einschließt. Die Europäische Kommission hat im Jahr 2007/08 eine breite öffentliche Konsultation<sup>6</sup> durchgeführt und wird Mitte 2010 ihre Stellungnahme und Vorschläge vorlegen.

Obwohl zwar Kompromisse erzielt werden und das System somit seine grundsätzliche Funktionsfähigkeit bestätigt, ist es mehr als zweifelhaft, ob dieses System auch in Zukunft die Funktions- und Handlungsfähigkeit der Union insgesamt gewährleisten kann und ob die derzeitige Struktur des EU-Budgets den anstehenden Herausforderungen an die Union noch entspricht. Dabei wird von den Kritikern des bestehenden Systems stets auf drei Problemfelder hingewiesen:

- Die Struktur und die Ausrichtung des EU-Budgets entspricht nicht mehr den Chancen und den Herausforderungen der EU unter den Bedingungen der Globalisierung: In dem mehrjährigen Finanzrahmen sollten sich die politischen Prioritäten der EU für die nächsten sieben Jahre in den Haushaltsrubriken und deren Mittelausstattung widerspiegeln. Die Konzentration auf die Gemeinsame Agrarpolitik und die Kohäsionspolitik kann und sollte vor dem Hintergrund der neuen Herausforderungen durch die Globalisierung, die demographischen Veränderungen und den Klimawandel nicht die zentrale Politik der EU bleiben.
- Das bestehende Finanzierungssystem der EU ist durch eine unübersehbare Vielzahl von Sonderregelungen ge-



UNSER AUTOR

*Peter Becker arbeitet seit 2004 als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe EU-Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte liegen auf den EU-Finanzverhandlungen und der europäischen Kohäsionspolitik. Zuvor war er von 1998 bis 2004 Europareferent in der Thüringer Staatskanzlei in Erfurt und in den Jahren 2000 und 2001 Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Von 1995 bis 1998 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik (IEP), Bonn/Berlin.*

kennzeichnet und weist mittlerweile grundlegende Mängel auf: Die EU finanziert sich ebenso wie andere internationale Organisationen überwiegend durch ein klassisches Beitragssystem, das sich am nationalen Wohlstand seiner Mitgliedstaaten orientiert. Die verschiedenen Finanzierungsquellen der Union sind darüber hinaus mit einer ganzen Reihe von Ausnahmen und Sonderregelungen verbunden, die zwar die schwierige Kompromissfindung bei den Verhandlungen über den Finanzrahmen erleichtern. Aber sie entsprechen keineswegs den Geboten der Transparenz, der Überschaubarkeit und der Verständlichkeit, die für jeden öffentlichen Haushalt gelten sollten. Vielmehr haben die graduellen Weiterentwicklungen des Systems zu einer stetig zunehmenden Intransparenz und Komplexität geführt. Dabei kommt den zahlreichen Sonderregeln die vorrangige Funktion zu, als „Stellschrauben“ einen Ausgleich zwischen den divergierenden nationalen Interessen der Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Die Einführung neuer Möglichkeiten zur Nachjustierung bringen zwangsläufig zusätzliche Sonderregelungen mit sich und bedingen damit die wachsende Komplexität des gesamten Systems. Folge dieser systemisch angelegten Tendenz zu Intransparenz und Komplexität ist die vorrangige Orientierung aller Akteure auf die Auflösung komplizierter Verhandlungssituationen und nicht auf die Rationalität des EU-Eigenmittelsystems oder gar den Aufbau eines föderativen Budgetsystems.

- Das sich abzeichnende reine Beitragssystem zur Finanzierung des EU-Budgets führt zu einer Forcierung der Nettosaldo-Logik der Mitgliedstaaten: Die Dominanz der nationalen Abführungen der Mitgliedstaaten erleichtert das Denken in nationalen Nettosalden und führt dazu, dass die Rationalität der Gemeinschaftspolitik anhand nationaler Rückflussquoten bewertet wird. Jede Veränderung auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite wird daran gemessen, wie sie sich auf den nationalen Saldo auswirkt, und damit in eine nationale, von fiskalischen Motiven dominierte Nutzenabwägung eingeordnet. Diese Fokussierung auf die nationalen Nettosaldobilanzen ist jedoch zur Hauptsache der Unzulänglichkeiten, Ineffizienz, Komplexität und Intransparenz der bestehenden europäischen Finanzordnung geworden. Sie führt zu falschen politische Prioritä-

tensetzungen und langfristig für alle Akteure zu nicht angemessenen Politikergebnissen.

Die Analyse der Schwachstellen und die Erfahrungen aus den bisherigen Finanzverhandlungen erlauben die These, dass die strikt an ihrer nationalen Nettosaldo-Position orientierte Verhandlungsführung aller Mitgliedstaaten eine Reihe negativer Konsequenzen haben. Eine Konsequenz dieser Politik ist die Fokussierung aller Akteure auf die Nettosaldo-Logik. Eine Haushaltsposition in der Finanziellen Vorausschau wird nicht mehr danach bewertet, ob eine gemeinsame europäische Politik einen europäischen Mehrwert erzielen kann. Stattdessen steht im Vordergrund, ob der jeweilige Mitgliedstaat in diesem oder einem anderen Politikbereich mit hohen Rückflussquoten rechnen kann. Die Nettosalddogik und die von nationalen Fiskalinteressen dominierten Bewertungsmaßstäbe verhindern so Lösungen, die sich an einem gemeinsamen europäischen Interesse orientieren. Darüber hinaus führt das Verfahren zu einer Verfestigung einmal vereinbarter Kompromisse und zur Erstarrung einmal eingeführter Sonderregelungen. Die nach langwierigen Verhandlungen vereinbarten Sonderregelungen können nur im Konsens verändert werden und erhalten damit eine Bindewirkung, die dem europäischen Vertragsrecht gleichzusetzen ist. Zudem zeigen die Beteiligten wenig Neigung, einmal eingeschlagene Ver-

handlungswege zu verlassen. Jede grundsätzliche Veränderung des Verhandlungsrahmens sorgt zunächst für mehr Unsicherheit und weniger Vorhersehbarkeit, insbesondere was die Entwicklung des nationalen Nettosaldos anbelangt. In der Regel halten die Mitgliedstaaten deshalb an den bestehenden Vereinbarungen fest und versuchen lediglich, das Verhandlungsergebnis über kleinere Nachjustierungen an den vorhandenen Stellschrauben zu beeinflussen. Dieses Verhalten führt dann dazu, dass notwendige Modifikationen hinausgeschoben werden und die Ergebnisse häufig nicht hinreichend sind oder Reformen zu spät kommen.

Die für den politischen Konsens innerhalb der EU erforderliche Komplexität und Intransparenz des Systems, die ständige Anpassung mit Hilfe der „Stellschrauben“ und der Sonderregelungen, bedeuten für die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, dass sowohl die Finanzierungskosten der EU als auch die Legitimation der europäischen Ausgabenpolitik und die Verantwortlichkeiten für diese Politik unverändert bleiben.

Im Kern geht es bei den Finanzverhandlungen der EU deshalb eben nicht nur um eine rein administrative oder fiskalische Frage, sondern um eine wichtige integrationspolitische Weichenstellung mit der die Entscheidung für oder gegen eine Stärkung der supranationalen Eigenständigkeit im europäischen Mehrebenensystem verbunden ist.

Die nun beginnende Reformdebatte könnte die letzte Chance sein, um über ein europäisches Finanzsystem zu diskutieren, das transparenter wäre und sich an die neuen Realitäten einer von immensen sozio-ökonomischen Ungleichheiten gekennzeichneten EU sowie an die zunehmenden Herausforderungen der Globalisierung flexibel anpassen könnte.

#### ANMERKUNGEN

- 1 AEUV = Vertrag über die Arbeitsweise der Union.
- 2 Im Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995 wurde der Begriff des Bruttosozialprodukts (BSP) durch den Begriff des Bruttonationaleinkommens (BNE) ersetzt. Gemäß dem Eigenmittelbeschluss wird also das BSP durch das BNE ersetzt, wenn es um Eigenmittel geht.
- 3 Ausführlicher zu den letzten Finanzverhandlungen und dem Ergebnis Peter Becker: Fortschreibung des Status Quo – Die EU und ihr neuer Finanzrahmen Agenda 2007. In: Integration, 2/2006, S. 106–121 und Peter Becker: Mehr Geld für Europa. Die Verständigung auf einen neuen EU-Finanzrahmen. SWP-Aktuell, 4. Januar 2006.
- 4 Einerseits war der Agrarsektor in Großbritannien nur sehr schwach ausgebildet, so dass die Rückflüsse aus diesem lange Zeit größten Ausgabenblock des EU-Haushalts gering blieben; andererseits musste Großbritannien einen hohen Finanzierungsanteil leisten. Dieses strukturelle Ungleichgewicht bestand seit dem Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1973.
- 5 Vgl. den Beitrag von Julian Siegl in diesem Heft.
- 6 Hierzu die Internet-Seite [http://ec.europa.eu/budget/reform/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/index_de.htm)

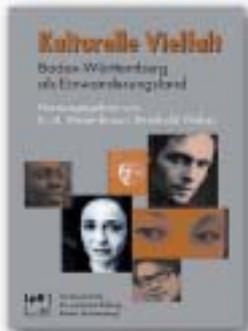
## Mehr über Baden-Württemberg erfahren!

Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs

### Kulturelle Vielfalt

#### Baden-Württemberg als Einwanderungsland

Hrsg.: Reinhold Weber, Karl-Heinz Meier-Braun



Band 32, 316 Seiten  
Stuttgart 2005

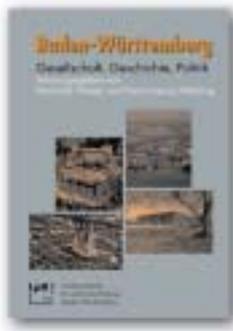
Fünfzig Jahre  
Ausländer- und  
Integrationspolitik bis  
zur Verabschiedung  
des Zuwanderungs-  
gesetzes 2004.

4,- EUR zzgl. Versand

### Baden-Württemberg

#### Gesellschaft. Geschichte. Politik

Hrsg.: Reinhold Weber, Hans-Georg Wehling



Band 34, 320 Seiten  
Stuttgart 2006

Der Grundlagenband  
als Studienbuch und  
Nachschlagewerk.  
Namhafte Autoren  
bieten Landeskunde  
auf aktuellem Stand.

4,- EUR zzgl. Versand

lpb

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg

Bitte bestellen Sie per Fax 0711.16 40 99 77,  
[marketing@lpb.bwl.de](mailto:marketing@lpb.bwl.de) oder [www.lpb-bw.de](http://www.lpb-bw.de)

# Auf der Suche nach globaler Ordnung

Franco Algieri / Arnold H. Kammel

Der Vertrag von Lissabon erweitert das außenpolitische Handlungsspektrum der Europäischen Union (EU) und bietet somit die Grundlage, bei der Gestaltung der internationalen Beziehungen prägend mitzuwirken. Wohl eine der größten Herausforderungen für die EU ist jedoch der Umstand, dass man zwei Jahrzehnte nach dem Ende der Bipolarität immer noch eine globale Unordnung konstatieren muss. Ein Ordnungsmodell im globalen Kontext ist noch nicht in Sicht! Wenn die EU als ein wichtiger Akteur der internationalen Politik verstanden wird, so stellt sich die Frage, wie die Union im Vergleich zu anderen weltpolitischen Akteuren einzuordnen ist und welchen strategischen Ansatz sie verfolgt. Unter Berücksichtigung der politischen und ökonomischen Schwäche der USA und anderer westlicher Staaten – mit ausgelöst durch die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 – sowie der wachsenden geostrategischen Bedeutung der asiatisch-pazifischen Region richten Franco Algieri und Arnold H. Kammel ihren Fokus auf die Beziehungen der Union zu den Vereinigten Staaten von Amerika und zur Volksrepublik China.

## Die EU als Teil einer globalen Unordnung

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) haben mit der Einigung auf den Vertrag von Lissabon eine mehrjährige Reformkrise des europäischen Integrationsprozesses beendet. Der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag erweitert das außenpolitische Handlungsspektrum der EU und bietet eine umfassende Grundlage für die Union, ihr Potenzial bei der Gestaltung der internationalen Beziehungen im 21. Jahrhundert zu entfalten. Doch gerade hierbei steht die Union vor einer ihrer größten Herausforderungen, denn zwei Jahrzehnte nach dem Ende der Bipolarität findet sich weiterhin keine Antwort auf die Frage, wie sich ein Ordnungsmodell im globalen Kontext darstellen könnte. Hiermit zusammenhängend ist eine andauernde Auseinandersetzung der EU mit der Macht anderer globaler Akteure zu beachten. Nach dem ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts ist die EU Teil einer globalen Unordnung, die durch zunehmende Komplexität gekennzeichnet ist.

In Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 ergeben sich neue Aspekte von geostrategischer Relevanz: So können sich die politische und ökonomische Schwäche der USA und anderer westlicher Staaten auf die andauernde ordnungspolitische Debatte auswirken. Sollte sich eine Verschiebung wirtschaftlicher Macht von Europa und den USA nach Asien verstärken, wird damit einhergehend eine politische Neugewichtung in den internationalen Beziehungen unausweichlich. Die Themen Klima- und Energiepolitik sind auf den Agenden von Staaten, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen von zentraler Wichtigkeit. An die Stelle von ideologischen Konflikten treten Konflikte um Ressourcen zur Sicherung der Energieversorgung. Diese Aspekte sind von weltpolitisch handelnden Akteuren bei der Bestimmung ihrer jeweiligen außenpolitischen Strategien zu berücksichtigen, wollen sie gestaltend in den internationalen Beziehungen wirken. Der US-amerikanische Publizist Robert Kagan sieht die globale Ordnung von jenen Akteuren bestimmt, die über die entsprechende Macht verfügen und den kollektiven Willen entwickeln, ihre Macht zur Gestaltung einer solchen Ordnung einzusetzen.<sup>1</sup>

Wenn die EU als einer der wichtigen Akteure der internationalen Politik verstanden wird, der mitgestaltend handelt, dann stellt sich die Frage, wie die Union im Vergleich zu anderen weltpolitischen Akteuren einzuordnen ist und welchen strategischen Ansatz sie hierbei verfolgt. Unter Berücksichtigung der oben beschriebenen Rolle der USA sowie eines stetigen Bedeutungszuwachses der asiatisch-pazifischen Region wird der Fokus dieses Beitrags hierzu auf die Beziehungen der EU zu den Vereinigten Staaten von Amerika und zur Volksrepublik China gerichtet.

## Ökonomische und sicherheitspolitische Rahmenbedingungen

In einer von der Bertelsmann Stiftung im Jahr 2006 in Auftrag gegebenen Repräsentativumfrage wird deutlich, dass die EU zu jenem Zeitpunkt wie auch in der Projektion auf das Jahr 2020 als Weltmacht gesehen wird – doch in einem erkennbaren Abstand zu den USA

und China.<sup>2</sup> Wird der Fokus auf die wirtschaftliche Dimension gerichtet, so ergibt sich aus einer quantitativ vergleichenden Perspektive, dass die EU bislang zu den führenden Weltmächten des 21. Jahrhunderts zu zählen ist. Im Jahr 2007 lag das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der EU unter Berücksichtigung der Gegenwartspreise und Kaufkraftparität vor jenem der USA und anderer Weltmächte. Wird hingegen das BIP pro Kopf herangezogen, so lag die EU im selben Jahr hinter den USA und Japan.

**Tabelle 1: BIP 2007 (Gegenwartspreise und Kaufkraftparität)**

	BIP 2007 in Mrd. US-Dollar
EU-27	14.852
USA	13.742
China	7.055
Japan	4.296
Indien	3.092
Russland	2.088
Brasilien	1.834

Quelle: OECD Factbook 2009. Economic, Environmental and Social Statistics.<sup>3</sup>

**Tabelle 2: BIP 2007 (pro Kopf)**

	BIP 2007 in Mrd. US-Dollar
EU-27	29.946
USA	45.488
Japan	33.626
Russland	14.743
Brasilien	9.570
China	5.344
Indien	2.752

Quelle: OECD Factbook 2009. Economic, Environmental and Social Statistics.<sup>4</sup>

Werden kurzfristige Wachstumsprognosen berücksichtigt, so zeigt sich, dass es im Euro-Raum zwar Wachstum geben wird, dieses aber deutlich geringer ausfallen wird als in den sogenannten BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China) oder in den USA.

**Tabelle 3: Wachstumsprognose der Weltbank (reales BIP<sup>5</sup> in Prozent)**

	2009	2010	2011
China	6,5	7,5	8,5
Indien	5,1	8,0	8,5
Brasilien	-1,1	2,5	4,1
Russland	-7,5	2,5	3,0
USA	-3,0	1,8	2,5
Japan	-6,8	1,0	2,0
Euro-Raum	-4,5	0,5	1,9

Quelle: World Bank: Global Outlook in Summary, 2007–2011.<sup>6</sup>

**Tabelle 4: Wachstumsprognose der OECD (reales BIP in Prozent)**

	2009	2010	2011
USA	-2,5	2,5	2,8
Japan	-5,3	1,8	2,0
Euro-Raum	-4,0	0,9	1,7

Quelle: OECD Economic Outlook, Nr. 86.<sup>7</sup>

Deutlich weniger globale Gestaltungsmacht wird der EU hinsichtlich ihres außen- und sicherheitspolitischen Entwicklungsstadiums zugeordnet. Die Begrenzung internationaler Gestaltungsmacht der EU steht in einem ursächlichen Zusammenhang mit der Reformproblematik des europäischen Integrationsprozesses. Hinzu kommen die Diskrepanzen in den außenpolitischen Interessen der Mitgliedsstaaten sowie Beschränkungen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Dies hat wiederum Konsequenzen für die Beziehungen der EU zu anderen globalen Akteuren. In der genaueren Betrachtung der Beziehungen der EU zu den USA und zur Volksrepublik China zeigen sich spezifische Merkmale, Stärken und Schwächen europäischer Politik.

### Die ambivalenten Beziehungen EU–USA

Die EU kann durchaus als ökonomischer Riese bezeichnet werden, der sich mit den USA messen kann. Gemeinsam erwirtschaften beide Mächte mehr als die Hälfte des weltweiten Bruttonationalprodukts. Mehr als 33 Prozent der weltweit gehandelten Güter und rund 44 Prozent der weltweit erbrachten Dienstleistungen werden im Rahmen der transatlantischen Partnerschaft erwirtschaftet. Das Handelsvolumen mit Gütern und Dienstleistungen zwischen der EU

und den USA beläuft sich pro Tag auf 1,7 Milliarden Euro.<sup>8</sup> Im finanzpolitischen Vergleich zeigt sich, dass es den europäischen Staaten mit dem Euro als gemeinsamer Währung gelungen ist, eine zweite wichtige Leitwährung einzuführen, die sich gerade in Zeiten der globalen Finanzkrise bewährt hat. Folglich ist der einst dominanten amerikanischen Währung ein europäischer Währungskonkurrent gegenübergestellt worden. Dennoch gelingt es der EU aber nur in unzureichendem Maße, sich gegenüber den USA auch als politisch gleichrangiger internationaler Akteur darzustellen.

In der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003 werden die Beziehungen der EU zu den USA als unersetzlich charakterisiert: „Im gemeinsamen Handeln können die Europäische Union und die Vereinigten Staaten eine mächtige Kraft zum Wohl der Welt sein.“<sup>9</sup> Und in dem Umsetzungsbericht zur ESS von 2008 finden sich an vorderster Stelle der strategischen Partner die USA, die gemeinsam mit der EU als „eindrucksvolle Streiter für das Gute in der Welt“<sup>10</sup> genannt sind. Im Rückblick auf die transatlantischen Beziehungen zeigt sich, dass diese bis heute kontinuierlich verdichtet worden sind. Seit 1953 bestehen diplomatische Beziehungen zwischen der Europäischen Union – damals noch der Europäischen Gemeinschaft (EG) – und den Vereinigten Staaten von Amerika, die aber erst 1990 in der „Transatlantischen Erklärung“ formalisiert wurden. Hierin werden unter anderem gemeinsame Ziele wie die Unterstützung für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte formuliert. Die Kooperation soll sich im Wesentlichen auf die Bereiche Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur sowie transnationale Herausforderungen beziehen. Als letztere werden genannt: der Kampf gegen den Terrorismus und organisierte Kriminalität, der Umweltschutz sowie die Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Darüber hinaus wurde ein struktureller Rahmen geschaffen und so finden beispielsweise seit 1990 jährliche Gipfeltreffen statt. Mit der „neuen Transatlantischen Agenda“ vom Dezember 1995 wurde diese Partnerschaft auf eine breitere Basis gestellt und das Bekenntnis zu gemeinsamen Werten und gemeinsamem Handeln wurde unterstrichen. Die Transatlantische Agenda widmet der NATO als Forum für transatlantische Sicherheit breiten Raum und verweist auf einen eigenständigen europäischen Pfeiler innerhalb der Atlantischen Allianz.

Gerade mit dem Hinweis auf gemeinsame Werte und historische Erfahrungen sowie den damit einhergehenden ge-

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

meinsamen Interessen, misst die EU den Beziehungen zu den USA einen Stellenwert in der europäischen Außenpolitik bei, der mit keinem anderen globalen Akteur vergleichbar ist. Die EU versteht sich idealtypisch nicht als Gegengewicht, sondern vielmehr als Partner der USA im Bestreben um eine funktionierende Weltordnung. Jedoch hat sich gezeigt, dass im Hinblick auf ein zu findendes Weltordnungsmodell krasse Gegensätze zwischen diesen beiden Partnern bestehen. Während die USA einem immer noch unilateral geprägten Ansatz folgend versuchen, ihre wirtschaftliche und auch militärische Macht einzusetzen, um ein Gleichgewicht der Mächte unter amerikanischer Führung zu fördern, verfolgt die EU einen vom Prinzip des effektiven Multilateralismus gekennzeichneten Ansatz. Hierbei wird versucht, mit Partnern, die gemeinsame Werte und Interessen teilen, diesen multilateralen Ansatz auf globaler Ebene zu verfolgen. Zwar sind auch die USA ihren strategischen Dokumenten folgend bemüht, internationale Unterstützung zur Durchsetzung ihrer Ziele zu erhalten, dennoch entspricht es dem amerikanischen Selbstverständnis, auch alleine zu handeln, sollten keine Koalitionen gefunden werden. Die Rolle der Vereinten Nationen und des Völkerrechts in den internationalen Beziehungen wird aus amerikanischer Perspektive ebenfalls unterschiedlich interpretiert. Während die EU für eine Stärkung der internationalen Institutionen und des Völkerrechts eintritt, werden diese von den USA nur als Mittel zum Zweck angesehen.

Die transatlantischen Beziehungen sind seit dem Ende der bipolaren Ordnung von Wandel und Kontinuität geprägt. Nachdem sich beim Krisenmanagement auf dem westlichen Balkan zunächst eine neue Dimension der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit abzeichnete, zeigten sich am Beispiel der unterschiedlichen Positionierungen zum Irak-

Der EU-China Business Summit (2006) stand ganz im Zeichen handels- und wirtschaftspolitischer Fragen: China ist zu einem der wichtigsten Partner der EU geworden. Die Volksrepublik China ist nach den USA der zweitgrößte Handelspartner der EU, und umgekehrt ist die EU Chinas größter Handelspartner.

picture alliance/dpa

Krieg fundamentale Gegensätze innerhalb der EU wie auch zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten und den USA. Gerade bei der Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung lässt sich feststellen, dass Divergenzen fortbestehen – und so wird, trotz aller rhetorischen Bekenntnisse zur transatlantischen Partnerschaft, die NATO als Forum für Zusammenarbeit zwischen beiden Seiten des Atlantiks nicht länger uneingeschränkt befürwortet. Die USA werden jedoch nicht umhin kommen, die Kooperation mit der EU zu verstärken, wenn sich verschiedene Machtpole in der Welt des 21. Jahrhunderts verfestigen. Auf solch ein multipolares System blickend, erkennt der amerikanische National Intelligence Council in einem multipolaren System, in dem eine größere Zahl von staatlichen wie nicht-staatlichen Akteuren mitwirken, ein Abnehmen der Macht der USA, wobei deren Stellung als „first among equals“ angestrebt wird.<sup>11</sup> Auf Europa blickend wird dessen Rolle eher skeptisch betrachtet; insbesondere sicherheitspolitisch sieht der National Intelligence Council nur eine begrenzte globale Reichweite europäischer Politik. Bei der Bestimmung ihrer außenpolitischen Interessen ordnet die amerikanische Regierung der EU zwischenzeitlich keine der Volksrepublik China oder Russland vergleichbare Bedeutung zu. Auch hat Europa nach dem Ende der Bipolarität als eine der sicherheitspolitischen Schwerpunktregionen der USA seine Relevanz verloren. Bereits in der Antrittsrede des amerikanischen Präsidenten Barack Obama war die EU als strategischer Akteur nicht zu finden. Kennzeichnend für die transatlantische Partnerschaft ist das „Fehlen eines gemeinsamen Projektes“.<sup>12</sup> Oder wie es Javier Solana, der frühere Hohe Vertreter für die GASP, nicht in Frageform, sondern als erkenntnisgeleitete Aussage formulierte: „American power is also European weakness“.<sup>13</sup>

### Gegenseitige Abhängigkeit: Die EU und die Volksrepublik China

Die Volksrepublik China ist die aufstrebende Weltmacht des 21. Jahrhunderts. Der wirtschaftliche Boom setzt sich auch in der Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise weiter fort und so zählt China heute neben den USA und der EU zu den führenden Wirtschaftsnationen. Aber auch politisch und sicherheitspolitisch gewinnt die Volksrepublik insbesondere in der asiatisch-pazifischen Region wie auch auf globaler Ebene zunehmend an Bedeutung. Von der Aufnahme offizieller diplomatischer Beziehungen zwischen der dama-

ligen EG und der Volksrepublik im Jahr 1975 bis heute haben sich die europäisch-chinesischen Verflechtungen immer stärker verdichtet und so ist China nunmehr zu einem der wichtigsten Partner der EU geworden. Zunächst waren es primär handels- und wirtschaftspolitische Aspekte, die die Beziehungen prägten. Heute ist die Volksrepublik nach den USA der zweitgrößte Handelspartner der EU, und umgekehrt ist die EU Chinas größter Handelspartner. Mit zunehmender politischer Profilbildung der EU und dem steigenden internationalen Einfluss Chinas<sup>14</sup> sind auch sicherheitspolitische Themen zu einem festen Bestandteil europäischer China-politik geworden. Ob es sich um Fragen der Energiesicherheit, des Klimawandels, der regionalen Stabilität in der Golfregion, Entwicklungen in Afrika, Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus oder die Festlegung handelspolitischer Regelungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) handelt, stets hat die europäische Politik auch die Position Chinas zu berücksichtigen.

Wie sich am Beispiel der Politik gegenüber Afrika verdeutlicht, vertritt die Volksrepublik ihre Interessen zunehmend selbstsicherer, was wiederum entsprechende Auswirkungen für die Bestimmung europäischer Politik hat. Die Afrikapolitik Chinas zwingt die EU dazu, sich mit ihrer bislang geübten Praxis der Konditionalisierung entwicklungspolitischer Maßnahmen auseinanderzusetzen. Da die chinesische Politik gegenüber Problemstaaten, wie

beispielsweise dem Sudan, nicht konditionalisiert ist, d.h. nicht an die Grundsätze der Wahrung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte oder an Umweltschutzauflagen geknüpft wird, ist die chinesische Unterstützung für viele dieser Länder attraktiver als jene der EU. Folglich ist eine Wettbewerbssituation zwischen chinesischer und europäischer Entwicklungshilfe entstanden. So musste die Europäische Investitionsbank feststellen, dass sie aufgrund dieser Umstände Projekte in Afrika an chinesische Banken verlor. Die Zwangslage für die EU besteht darin, ob sie an einer wertgeleiteten Außenpolitik und damit verbunden am Prinzip der Konditionalisierung von Außenhilfe festhalten soll oder dieses im Sinne einer Abschwächung modifiziert. Interessenüberschneidung und -gegensätze zwischen der EU und China werden auch in deren Haltung gegenüber dem Iran erkennbar, insbesondere hinsichtlich der Aspekte der regionalen Stabilität und des Zugangs zu Rohstoffen. Sowohl aus europäischer wie aus chinesischer Interessenlage heraus soll eine Eskalation des Irankonfliktes vermieden werden. Zwar konnte die EU die Volksrepublik neben den USA und Russland in eine gemeinsame Iran-Initiative einbeziehen, doch wenn es um die Festlegung von Maßnahmen gegen den Iran im Rahmen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen geht, dann hat die EU dort keine Stimme, das ständige Sicherheitsratsmitglied China jedoch eine sehr gewichtige.



UNSER AUTOR

*Dr. Franco Algieri ist Forschungsdirektor am Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) in Maria Enzersdorf bei Wien und Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen. Seine Forschungs- und Publikationsschwerpunkte liegen im Bereich der Entwicklung der europäischen Integration, der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, der EU als globaler Akteur sowie der Beziehungen EU–Asien (insbesondere der Chinapolitik der EU).*



UNSER AUTOR

*Dr. Arnold H. Kammel ist Generalsekretär am Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) in Maria Enzersdorf bei Wien und Lehrbeauftragter an der FH Eisenstadt. Seine Forschungs- und Publikationsschwerpunkte umfassen den Themenkomplex der europäischen Integration (insbesondere die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU), die Innen- und Justizpolitik der EU sowie die Transatlantischen Beziehungen.*

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass die chinesische Außenpolitik im 21. Jahrhundert einem multilateralen Ansatz zur Gestaltung der internationalen Beziehungen und zur Verhinderung von Konflikten positiv gegenübersteht. Von der EU wird deshalb auch die Einbeziehung Chinas in internationale Foren unterstützt, denn dadurch soll die Volksrepublik als verantwortungsvoller Akteur zur Einhaltung und Stärkung multilateraler Regelwerke gebracht werden. In diesem Sinne verfolgt die EU gegenüber der Volksrepublik China eine Strategie des kritisch-konstruktiven Engagements. Doch der anhaltende Machtzuwachs Chinas einerseits und die wiederkehrenden Phasen innerer und auch außenpolitischer Schwäche der EU andererseits erschweren ein gleichgewichtiges Verhältnis. Der europäische Integrationsprozess und die Entwicklung der Beziehungen zur EU wurden seit Mitte der 1990er-Jahre aus chinesischer Sicht insgesamt als positiv bewertet. Trotz der Gespaltenheit europäischer Staaten im Irak-Konflikt wurde der EU eine besondere Rolle als Gegengewicht zu den USA zuerkannt und die Widersprüche zwischen der EU und den USA für die Entwicklung einer multipolaren Weltordnung als förderlich erkannt. War am Ende der 1990er Jahre und Anfang dieses Jahrzehnts noch von einem „Honeymoon“ der europäisch-chinesischen Beziehungen die Rede, so ist heute die beidseitige Euphorie einem nüchternen Realismus gewichen. Sowohl die EU wie auch die Volksrepublik China sind sich darüber im Klaren, dass ihre eigene Entwicklung aufgrund des hohen Verflechtungsgrades von der Entwicklung des jeweils Anderen mit beeinflusst wird. Der frühere EU-Handelskommissar Peter Mandelson sprach von einer „gegenseitigen Abhängigkeit“ zwischen der EU und der Volksrepublik China: „Die gegenseitige Abhängigkeit zwischen der EU und China wiegt stärker als die zwischen uns bestehenden Unterschiede. Wir müssen mit diesen Unterschieden offen und konstruktiv umgehen. Die gegenseitige Abhängigkeit gehört im 21. Jahrhundert zum Alltag. Unter diesen Vorzeichen sollten wir unserem Dialog und anderen Foren, zu denen damit ein Beitrag geleistet wird, größte Bedeutung beimessen.“<sup>15</sup>

### Der strategische Ansatz der EU

Wie die EU die Beziehungen zu anderen globalen Akteuren konzeptionell ausgestalten will, ergibt sich aus einer Vielzahl spezifischer und auf einzelne Länder und Regionen gerichteten Stra-

tegiempapire und Kooperationsprogramme. Der übergeordnete politische Rahmen hierzu findet sich in der von den Mitgliedstaaten der Union im Dezember 2003 angenommenen Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS).<sup>16</sup> Darin bekennen sich die Mitgliedstaaten der EU zu einem wirksamen multilateralen System basierend auf dem Völkerrecht. Die transatlantische Partnerschaft und das Verhältnis zu Russland werden hierbei als entscheidend für den Weltfrieden angesehen. Außerdem tritt die EU für strategische Partnerschaften mit anderen globalen Akteuren, wie Japan, China, Kanada und Indien ein. Im Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie<sup>17</sup> vom Dezember 2008 werden der Ansatz einer wirksameren multilateralen Weltordnung, die Stärkung multilateraler Foren und die Notwendigkeit strategischer Partnerschaften bestätigt. An vorderster Stelle stehen dabei die USA, die gemeinsam mit der EU als „eindrucksvolle Streiter für das Gute in der Welt“<sup>18</sup> genannt sind. Die Vereinten Nationen bleiben im Zentrum des internationalen Systems, und auch die institutionellen Beziehungen zur NATO werden durchaus positiv dargestellt, „auch wenn keine Fortschritte in den formellen Beziehungen erreicht werden konnten.“<sup>19</sup>

Ein globales Ordnungsmodell, das durch eine konfrontative Polarität gekennzeichnet wäre, wird aus europäischer Perspektive abgelehnt. Ein multipolares System, in dem jedoch das Prinzip des Multilateralismus vorherrscht, könnte die Unterstützung der EU finden. In solch einem System können globale und regionale Akteure in einem strategischen Kooperationsrahmen zusammengeführt werden, um gemeinsam zu handeln. Ein zentraler Begriff, der in der europäischen Debatte an Popularität gewonnen hat ist „Interpolarität“. Es handelt sich hierbei um die Verbindung der Begriffe Interdependenz und Multipolarität.<sup>20</sup> In diesem Modell wird einer potenziellen Konfrontation großer Mächte, wie dies aus einer rein multipolaren Ordnung resultieren könnte, durch die Kooperation in einem multilateralen Rahmen entgegengewirkt. Kooperation in einer multipolaren und gleichzeitig stark interdependenten Situation wird als „strategisches Interesse“ der wichtigsten Mächte gesehen. Die EU wird hierbei als gut ausgestattet interpretiert, um ein interpolares Modell zu fördern. Doch selbstkritisch wird in diesem Modell darauf hingewiesen, dass die Förderung der Interpolarität durch die EU dadurch erschwert wird, dass die Union wiederkehrend Phasen der Schwäche durchläuft.

Zweifelsohne besitzt die EU das Potenzial, bei Vorhandensein eines entsprechenden politischen Willens ihrer Mitgliedstaaten ein einflussreicher globaler Akteur zu sein. Es erscheint darüber hinaus auch aufgrund der internationalen Ordnungslosigkeit notwendig, dass europäische Staaten als Interessengemeinschaft einheitlich auftreten. Die Einigung auf die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) und auf den Umsetzungsbericht machen jedoch die EU nicht per se zu einem globalen Akteur, vielmehr wurde ein Entwicklungsprozess eingeleitet, der die Konsolidierung des Akteursstatus der EU unterstützt.<sup>21</sup> Damit wurde zum Ausdruck gebracht, dass die EU dem sich verändernden internationalen Umfeld Rechnung trägt und bereit ist, auf diese neuen Herausforderungen entsprechend zu reagieren. Dennoch wird es notwendig sein, die sowohl in der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) als auch im Umsetzungsbericht enthaltenen Formulierungen und die darin geforderten Fähigkeiten dem Praxistest auszusetzen und dadurch einem Glaubwürdigkeitstest zu unterziehen. Erst dann wird sich zeigen, ob die EU auf neue Herausforderungen überhaupt vorbereitet ist und ob grundsätzlich ein politischer Wille der handelnden Akteure sowie die notwendigen Fähigkeiten vorhanden sind, sich aktiv und nachhaltig als globaler Akteur zu präsentieren. Bis zu einer eindeutigen Beantwortung dieser Fragen bleibt die EU auf der Suche nach strategischen Antworten.

### Resümee

Insgesamt betrachtet bleibt die Debatte zur Positionsbestimmung der EU im 21. Jahrhundert von Unsicherheit geprägt. Erkennbar ist jedoch, dass die EU bei der Stärkung ihrer globalen Akteursrolle stagniert. Die Ursachen hierfür liegen nicht zuletzt in der EU selbst begründet, so beispielsweise bei den Unzulänglichkeiten eines effektiven Entscheidungssystems im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Grundsätzlich besteht die Schwierigkeit darin, aus den interessengeleiteten und teilweise gegensätzlichen Konzepten verschiedener nationaler und europäischer Akteure eine kohärente Politik abzuleiten. Soll den beschriebenen Zielen europäischer Politik gegenüber den USA und der Volksrepublik China entsprochen werden, bedarf es einer verbesserten Interakti-

on innerhalb der EU in zwei Richtungen: (1) In horizontaler Richtung auf nationaler Ebene zwischen den EU-Mitgliedstaaten sowie auf supranationaler Ebene zwischen den Organen und Institutionen der EU. (2) In vertikaler Richtung zwischen nationaler und supranationaler Ebene, d.h. zwischen den Mitgliedstaaten und den Organen und Institutionen der EU. Der Vertrag von Lissabon bietet hierzu Möglichkeiten. Doch es wird sich erst in der täglichen Praxis europäischer Politik erweisen müssen, wie diese Chance genutzt wird. Ob der Vertrag jedoch dazu verhelfen wird, die unterschiedlichen Interessen einzelner EU-Mitgliedstaaten zu überwinden und somit eine kohärente europäische USA-Politik beziehungsweise kohärente China-Politik ermöglicht, bleibt zu bezweifeln. Für amerikanische und chinesische Politik ergeben sich aus der Uneinigkeit der Mitgliedstaaten der Union Möglichkeiten zur Durchsetzung ihrer jeweiligen Eigeninteressen. Der Einfluss der EU auf diese globalen Akteure wird also weiterhin begrenzt bleiben.

## ANMERKUNGEN

- 1 Robert Kagan (2008): *The Return of History and the End of Dreams*. New York.
- 2 Bertelsmann Stiftung (2006): *Wer regiert die Welt? Schlussfolgerungen und Ergebnisse einer Repräsentativbefragung in den Ländern Brasilien, China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Indien, Japan, Russland und USA*. Berlin.
- 3 <http://www.oecdilibrary.org/oecd/content/book/factbook-2009-en>, Download 20.11.2009, S. 35.
- 4 Ebenda, S. 36.
- 5 GDP in 2000 constant dollars; 2000 prices and market exchange rates.
- 6 <http://web.worldbank.org/wbsite/external/extdec/extdecprospects/extgblprospectsapril/0,,contentMDK:203701>
- 7 [menupk:659160~pagepk:2470434~piPK:4977459~theSitepk:659149,00.html](http://menupk:659160~pagepk:2470434~piPK:4977459~theSitepk:659149,00.html), Download 23.11.2009.
- 7 Siehe <http://www.oecd.org/dataoecd/41/33/35755962.pdf>, Download 23.11.2009.
- 8 Siehe: [http://www.eeas.europa.eu/us/economic\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/us/economic_en.htm), Download 23.08.2010.
- 9 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel, 12.12.2003, S. 13.
- 10 Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie, Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel. Dok S407/08, 11.12.2008, S. 11.

- 11 National Intelligence Council (2008): *Global Trends 2025. A Transformed World*. Washington DC.
- 12 Stephan Bierling (2008): Die Europäische Union und die USA. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*. Bonn, S. 687–706, hier S. 704.
- 13 Javier Solana: *The Future of Transatlantic Relations. Reinvention or Reform?* Unter: <http://ue.eu.int/pressdata/EN/articles/76621.pdf>, Download: 3.9.2003.
- 14 Die Volksrepublik China ist (neben den USA, Russland, Frankreich und Großbritannien) eines der ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.
- 15 Auszug aus der Rede von Peter Mandelson anlässlich des ersten Treffens im Rahmen des Mechanismus für einen Wirtschafts- und Handelsdialog auf hoher Ebene. Pressemitteilung IP/08/648, Brüssel, 25. April 2008.
- 16 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel, 12.12.2003.
- 17 Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie. Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel. Dok S407/08, 11.12.2008.
- 18 Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie, Providing Security in a Changing World. Dok S407/08, 11.12.2008, S. 11.
- 19 Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie, a.a.O.
- 20 Giovanni Grevi (2009): *The inter-polar world. A New Scenario*. ISS, Occasional Paper, Nr. 79/2009, Paris.
- 21 Sven Biscop (2007): *The ABC of European Union Strategy. Ambition, Benchmark, Culture*. Egmont Paper Nr. 16/2007.

## Europa sind wir!

Methoden für die europapolitische Jugendbildung in zwei Bänden



Die Bände 1 und 2 „Europa sind wir!“ aus der Reihe BAUSTEINE bieten:

- Ideen für aktivierende Einstiege ins Thema Europa
- eine schüler- und handlungsorientierte Herangehensweise
- die Möglichkeit, Europa spielerisch und inhaltlich fundiert zu entdecken
- vielfältige und erprobte Methoden sowie ausgearbeitete Materialien für die schulische und außerschulische Jugendbildung
- Module zu grundlegenden Inhalten der europapolitischen Bildung

je Band **3.- EUR** zzgl. Versandkosten

Die Bände können einzeln oder zusammen bestellt werden per Fax 0711.16 40 99 77, [marketing@lpb.bwl.de](mailto:marketing@lpb.bwl.de) oder [www.lpb-bw.de](http://www.lpb-bw.de)

**lpb**  
BW

# Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU

Alexandra Jonas

Die Herausforderungen für die Sicherheit Europas sind mannigfaltig und komplex. Sie reichen von internationalem Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen bis hin zu zerfallenden Staaten und der Piraterie. Um diesen Bedrohungen effektiv begegnen zu können, müssen die EU-Mitgliedstaaten ihre Kräfte bündeln und gemeinsam handeln. Dies geschieht unter anderem durch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU, in deren Rahmen der Union sowohl militärische als auch zivile Instrumente zur Verfügung stehen, um zu Sicherheit und Stabilität in der Welt beizutragen. So engagiert sich die EU derzeit auch mit über zehn zivilen und militärischen Missionen in Ländern wie Bosnien-Herzegowina, Afghanistan oder der Demokratischen Republik Kongo. Im elften Jahr nach ihrer Entstehung ist die GSVP somit den Kinderschuhen entwachsen. Eine nähere Betrachtung zeigt jedoch, dass das Erwachsenwerden mit einer Reihe von Problemen einhergeht und es der EU bislang nur bedingt gelungen ist, dem Anspruch eines glaubhaft agierenden sicherheitspolitischen Akteurs gerecht zu werden. Mit dem Vertrag von Lissabon bietet sich nun eine Gelegenheit, die GSVP effektiver zu gestalten – vorausgesetzt allerdings, dass die Reformen des Lissabonner Vertrags auch strategisch umgesetzt und pragmatisch genutzt werden.

## Herausforderungen für Europas Sicherheit gemeinsam meistern

Die „Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (ESVP) wurde 1999 geschaffen und mit dem Vertrag von Lissabon in „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ umbenannt.<sup>1</sup> Sie entstand vor dem Hintergrund der Balkankriege der 1990er Jahre, als es den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht aus eigener Kraft gelang, die blutigen Auseinandersetzungen auf dem eigenen Kontinent zu beenden und deutlich wurde, wie wenig handlungsfähig Europa auf sicherheitspolitischer Ebene war. Zwar verfügte die Europäische Union (EU) bereits über eine Reihe von Instrumenten, um in Drittstaaten zu Frieden und Stabilität beizutragen, so

z. B. ihre Erweiterungspolitik, Entwicklungspolitik oder gemeinsame diplomatische Initiativen – die Fähigkeit, durch zivile oder gar militärische Mittel autonom in Krisensituationen zu intervenieren, besaß sie jedoch nicht. Um diese Lücke zu schließen, entwickelte die EU daher im Rahmen der GSVP die entsprechenden zivilen und militärischen Fähigkeiten, die sie nun sowohl in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft als auch in weiter entfernten Regionen der Welt einsetzt, um zu Konfliktprävention, Krisenbewältigung und Friedenskonsolidierung beizutragen. Bislang lancierte die EU somit insgesamt 24 GSVP-Missionen in Europa, Afrika und Asien, von denen mehr als die Hälfte noch im Gange ist. Darin eingeschlossen sind zum Beispiel die Militäroperation „EUFOR Althea“ in Bosnien-Herzegowina, die zivile Polizeimission „EUPOL Afghanistan“ sowie die Mission „EU SSR Guinea-Bissau“, die zur Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors in Guinea-Bissau zivile und militärische Elemente vereint. Der Politikbereich GSVP entstand, da die Herausforderungen für die Sicherheit Europas nicht mehr in nationalem Alleingang, sondern nur mit vereinten Kräften gemeistert werden können. Dass die EU-Staaten nun eng im Verteidigungsbereich zusammenarbeiten, kann zweifelsohne als einer der großen Erfolge der europäischen Integrationsgeschichte gewertet werden – schließlich führten eben diese Staaten noch vor wenigen Jahrzehnten Krieg gegeneinander. Davon, dass Sicherheit- und Verteidigung dennoch zu den empfindlichsten Kernbereichen nationaler Souveränität gehören, zeugt allerdings bereits die Tatsache, dass die GSVP ein intergouvernementales Politikfeld der EU ist: Entscheidungen trifft der Rat für Auswärtige Angelegenheiten im Bereich der GSVP einstimmig.<sup>2</sup>

## Die ersten Schritte

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde der Grundstein für die GSVP gelegt, denn er schuf nicht nur die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU, sondern formulierte auch das langfristige Ziel einer gemeinsamen Verteidigungspolitik. Der Vertrag von Amsterdam ging im Jahr 1997 noch ei-

nen Schritt weiter und verlieh der EU durch die Übernahme der Petersberg-Aufgaben der Westeuropäischen Union (WEU) de facto eine verteidigungspolitische Komponente und einen sicherheitspolitischen Aufgabenkatalog.<sup>3</sup>

Doch erst der informelle Europäische Rat in Pörttschach sowie der britisch-französische Gipfel von Saint-Malo machten im Jahr 1998 den Weg für die GSVP endgültig frei, da diese erkennen ließen, dass nun auch Großbritannien eine eigenständig europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik befürwortete. Gemäß der historischen Übereinkunft von Saint-Malo zwischen dem französischen Staatspräsident Jacques Chirac und dem britischen Premierminister Tony Blair sollte die Union fortan „über eine autonome Handlungsfähigkeit verfügen, die sich auf glaubwürdige militärische Kräfte stützt, mit der Möglichkeit, sie einzusetzen, und mit der Bereitschaft, dies zu tun, um auf internationale Krisen zu reagieren.“<sup>4</sup> Durch eine gemeinsame Erklärung der Staats- und Regierungschefs wurde während des Europäischen Rats von Köln im Juni 1999 dann der offizielle Startschuss für die GSVP gegeben und das neue Politikfeld war – als Komponente der GASP – geboren: Der Wirtschaftsriese EU sollte nun auch sicherheitspolitisch handlungsfähig sein. Daher folgte dem Europäischen Rat von Köln eine Zeit, in der die EU mit der sprichwörtlichen Lichtgeschwindigkeit militärische und zivile Fähigkeiten entwickelte und die benötigten administrativen Strukturen im Rat einrichtete, so dass im Jahr 2003 die ersten GSVP-Missionen stattfinden konnten. Doch auch nach den ersten großen Integrationschüben entwickelte sich die GSVP sowohl institutionell als auch hinsichtlich ihrer Fähigkeiten kontinuierlich weiter und befindet sich somit in einem fortwährenden Transformationsprozess.

## Politisch-administrative, zivile und militärische Strukturen

Die EU verfügt mittlerweile über eine ganze Reihe politisch-administrativer, ziviler und militärischer Strukturen, die die Funktionsfähigkeit der GSVP sicherstellen sollen. Ein Großteil dieser Strukturen ist Teil des institutionellen Gefüges des Rats der EU und unterstützt die-

sen bei seinen Entscheidungen hinsichtlich der GSVP. Dabei wurden der Posten des Hohen Repräsentanten für die GASP sowie wie die ihm unterstellte Strategieplanungs- und Frühwarnheit (Policy Unit) – die von Beginn an eine zentrale Rolle in der GSVP einnehmen – bereits mit dem Amsterdamer Vertrag geschaffen: Während der Hohe Repräsentant der GSVP eine Stimme und ein Gesicht verleiht und den Rat unterstützen soll, beobachtet die Policy Unit die internationalen Entwicklungen und erstellt Handlungsoptionen. Im Dezember 2000 richtete der Europäische Rat von Nizza dann weitere GSVP-Gremien ein. Zunächst wurden das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), der EU-Militärausschuss (EUMC), der EU-Militärstab (EUMS) und der Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM) im Ratssekretari-

at geschaffen: Das PSK unterstützt den Rat in seiner Entscheidungsfindung, nimmt die politische Kontrolle und strategische Leitung von GSVP-Missionen wahr und tagt regelmäßig auf Ebene der nationalen Botschafter bzw. ihrer Vertreter. Es wird in allen Fragen des militärischen Krisenmanagements vom EUMC beraten, in dem die Generalstabschefs der Mitgliedstaaten, bzw. deren Vertreter, wöchentlich zusammenkommen. Der CIVCOM, bestehend aus Diplomaten und zivilen Fachkräften der Mitgliedstaaten, ist das für das zivile Krisenmanagement zuständige Pendant des EUMC. Weiterhin ist der EUMS für die strategisch-operative Planung von militärischen Operationen zuständig und untersteht fachlich dem EUMC. Ein Gegenstück zum EUMS, das mit der strategisch-operativen Planung ziviler Missionen betraut ist, wurde al-

lerdings mit dem Zivilen Planungs- und Durchführungsstab (CPCC) erst im Jahr 2007 geschaffen. Dass der CPCC über die Planung ziviler GSVP-Missionen hinaus auch für die Führung dieser zuständig ist und mit seinem Leiter ein Kommandeur für zivile Missionen der EU bereitsteht, ist dabei ein Ergebnis aus den Erfahrungen der steigenden Zahl ziviler Einsätze. Letztlich gehört zu den wichtigsten GSVP-Gremien auch die im Ratssekretariat ansässige Direktion Krisenbewältigung und Planung (CMPD), die im Jahr 2008 die ehemaligen Direktorate VIII („Verteidigungsaspekte“) und IX („Ziviles Krisenmanagement“) zusammenführte. Das CMPD entstand auf der Basis eines Vorschlags des ehemaligen Hohen Repräsentanten Javier Solana und soll eine kohärente, zivil-militärische Strategieplanung für GSVP-Missionen ermöglichen.

Aus urheberrechtlichen Gründen  
kann dieses Bild in der Online-Version  
nicht angezeigt werden.

## Die militärische Komponente der GSVP

Der erste Schritt zur Entwicklung militärischer Fähigkeiten wurde bereits im Dezember 1999 gemacht, als das European Headline Goal (EHG) durch den Europäischen Rat von Helsinki verabschiedet wurde. Es legte fest, dass die Union bis 2003 in der Lage sein müsse, zur Erfüllung der Petersberg-Aufgaben innerhalb von 60 Tagen bis zu 60.000 Soldaten zu entsenden. Dem EHG folgte im Jahr 2004 das European Headline Goal 2010, das auf Basis der Erfahrungen aus den mittlerweile durchgeführten militärischen GSVP-Operationen Lücken in verschiedenen Bereichen, unter anderem der strategischen Aufklärung und dem Lufttransport, schließen sollte. Basierend auf einer deutsch-französisch-britischen Initiative sah es außerdem vor, mit den Battle Groups

schnell verlegbare, multinationale Gefechtsverbände für Kampfeinsätze hoher Intensität aufzustellen. Seit 2007 stehen nun pro Halbjahr jeweils zwei, in der Regel multinational zusammengesetzte Battle Groups von je 1.500 Soldaten bereit, die innerhalb von zehn Tagen einsetzbar sein sollen. Eine weitere bedeutende Entwicklung für die Fähigkeit zu militärischem Krisenmanagement war die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) im Jahr 2004. Diese soll die militärischen Fähigkeiten der EU-Staaten durch Harmonisierung und Koordinierung verbessern, die europäische Rüstungszusammenarbeit fördern und somit der Verdoppelung von Fähigkeiten entgegenwirken – so dass die nationalen Verteidigungsbudgets effektiver genutzt werden. Um die militärischen Möglichkeiten der Union weiter den heutigen sicherheitspolitischen Herausforderungen anzupassen, verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs dann im Dezember 2008 auf Initiative der französischen Ratspräsidentschaft die bislang ambitionierteste Erklärung zur Stärkung der militärischen Fähigkeiten der EU.<sup>5</sup> Diese sieht vor, die EU in die Lage zu versetzen, parallel verschiedene zivile und militärische GSVP-Missionen durchzuführen. Neben einer Militäroperation in der Stärke von 60.000 Soldaten werden dabei unter anderem ein Dutzend zivile Missionen sowie zwei umfangreiche zivil-militärische Stabilisierungsmissionen genannt.

## Die zivile Komponente der GSVP

Die Basis für den Aufbau ziviler Fähigkeiten für GSVP-Missionen wurde ebenfalls im Jahr 1999 geschaffen. Auf dem Gipfel von Helsinki beschlossen die EU-Staaten, ihre nationalen zivilen Fähigkeiten zunächst einmal zu erfassen und bekundeten mit einem Aktionsplan zu nicht-militärischem Krisenmanagement den Willen, die vorhandenen Fähigkeiten zu koordinieren, um fortan einen gemeinsamen Beitrag zu ziviler Krisenbewältigung leisten zu können. Die konkreten Grundlagen hierfür legten dann der Europäische Rat von Feira im Juni 2000 und der Gipfel von Göteborg im Juni 2001 und definierten vier Prioritätenbereiche für die zivile Komponente der GSVP: Polizei, Rechtsexperten, Zivilverwaltung und Katastrophenschutz. Auch bekundeten die europäischen Staats- und Regierungschefs die Absicht, für alle vier Bereiche bis 2003 eine Einsatzreserve zu stellen. Die im Folgenden von den Mitgliedstaaten zugesagten Fähigkeiten umfassten mitunter 5.000 Polizisten und 200 Rechtsexperten, von denen jeweils ein Anteil dazu fähig sein sollte, innerhalb von 30 Ta-

gen im Einsatzgebiet zu sein. Im Jahr 2004 wurde dann das Civilian Headline Goal 2008 (CHG 2008) verabschiedet, welches den Erfahrungen aus inzwischen erfolgten zivilen GSVP-Missionen Rechnung trug und bestehende Lücken, etwa fehlende Richter und Grenzschutzpolizisten, schließen sollte. Gleichzeitig wurden die Prioritätenbereiche der zivilen Komponente der GSVP erweitert, unter anderem um Beobachtermissionen sowie Missionen zur Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors. Das CHG 2008 umfasste weiterhin die Einrichtung schneller Krisenreaktionsteams, bestehend aus je 100 Experten, die innerhalb von fünf Tagen für drei Monate einsetzbar sind und aus einem ausgebildeten Expertenpool rekrutiert werden. Das daraufhin im Jahr 2007 entwickelte Civilian Headline Goal 2010 baut auf seinem Vorgänger auf und sieht eine weitere Verbesserung der zivilen Fähigkeiten vor, z. B. im Bereich des Trainings ziviler Experten oder hinsichtlich der Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen.

## Die effektive Kombination von soft und hard power

Insbesondere in den Anfängen des Politikfelds GSVP stand die zivile Komponente im Schatten ihres militärischen Pendant. Dies lag zum einen daran, dass handfeste, d.h. quantifizierbare, Zielvorstellungen zu zunächst für den militärischen Bereich formuliert wurden und die zivile Fähigkeitsentwicklung erst nachträglich begann. Zum anderen waren die entstehenden militärischen Fähigkeiten und Strukturen allerdings auch wesentlich auffälliger, beispielsweise durch die uniformierten Vertreter der nationalen Streitkräfte, die plötzlich in den Brüsseler Gebäuden der bislang rein zivilen EU auftauchten. Folglich fokussierte sich die wissenschaftliche und mediale Aufmerksamkeit in den Anfangsjahren der GSVP stark auf die militärische Fähigkeitsentwicklung und gipfelte bisweilen in einer Debatte darum, ob die EU denn jetzt zur Militärmacht werde. Schließlich beendete die Einführung der GSVP in der Tat die Zeit, in der die Union ihre Außenbeziehungen maßgeblich auf Basis ihrer Attraktivität für Drittstaaten gestaltete: Die EU ergänzte mit dem neuen Politikfeld ihre soft power, die beispielsweise in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Handelspolitik sowie in gemeinsamen diplomatischen Initiativen verankert ist, um hard power, wie politische Zwangsmaßnah-

Ein Marinesoldat in Dschibuti an Bord der im Hafen liegenden Fregatte „Karlsruhe“. Deutsche Soldaten beteiligen sich an der EU-Mission „Atalanta“ im Einsatz gegen Piraten vor der Küste Somalias.  
picture alliance/dpa

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

men, die unter anderem durch militärische Mittel untermauert werden können. Dieser erweiterte außen- und sicherheitspolitische Handlungsrahmen führte vor allem im wissenschaftlichen Diskurs dazu, dass das zuvor gezeichnete Bild der EU als „Zivilmacht“ hinterfragt wurde. Hinweise auf das Selbstbild der EU findet man dabei unter anderem in dem ersten sicherheitspolitischen Grundlagendokument der Union – der im Jahr 2003 verabschiedeten Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS): Die ESS definiert zunächst mit dem internationalen Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionalen Konflikten, dem Scheitern von Staaten und der organisierten Kriminalität die Hauptbedrohungen für die europäische Sicherheit und betont dann nachdrücklich, dass die EU diesen durch eine effektive Kombination aller ihr zur Verfügung stehenden Mittel begegnen will. Dies umfasst neben den zivilen und militärischen Instrumenten der GSVP auch politische, diplomatische, handels- und entwicklungspolitische Mittel und positioniert einen ganzheitlich agierenden Akteur EU folglich jenseits der Dichotomie von soft power und hard power. In dieser Logik steht auch der im Jahr 2008 verabschiedete Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie, der den für Europa relevanten Bedrohungskatalog zwar erweitert, z. B. um Klimawandel, Energiesicherheit oder Cyber-Angriffe, das Leitbild eines umfassend agierenden Akteurs aber beibehält. Die Frage nach der „Militärmacht EU“ scheint vor diesem Hintergrund vernachlässigbar – der Großteil aller GSVP-Missionen ist ohnehin ziviler Natur.

## Probleme und Herausforderungen

„Um auf das sich wandelnde Sicherheitsumfeld reagieren zu können, müssen wir effektiver sein – unter uns, in unserer Nachbarschaft und in der ganzen Welt.“<sup>6</sup>: Die Forderung nach einem effektiveren Engagement der EU für Sicherheit und Stabilität in der Welt betrifft die GSVP in besonderem Maße. Denn ungeachtet der fortlaufenden Weiterentwicklung des gemeinsamen Politikfelds wird die sicherheitspolitische Bilanz der EU von drei Problemkomplexen getrübt: Der Prädominanz des Nationalen in der GSVP, dem ambivalenten Verhältnis zur NATO sowie einer mangelnden Kohärenz in den Außenbeziehungen der EU.

### Die Prädominanz des Nationalen

Das Politikfeld GSVP steht per definitionem dafür, dass eine grundsätzliche

Übereinstimmung europäischer Interessen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik existiert. Doch spätestens seit den ersten zivilen und militärischen Missionen wurde deutlich, dass die Zielvorstellungen der EU-Staaten auf sicherheitspolitischer Ebene noch nicht genug übereinstimmen, um das volle Potenzial der GSVP auszuschöpfen. Vielmehr dominieren divergierende nationale Interessen, die sich oftmals als Hürde für die Weiterentwicklung und glaubhafte Umsetzung des Politikfelds erweisen und einhergehen mit dem Fehlen einer gemeinsamen, wahrhaft europäischen Vision für die GSVP.

So lagen bereits der Entstehung der GSVP unterschiedliche nationale Präferenzen und Zielvorstellungen zugrunde, die die gemeinsame Politik nach wie vor prägen. Schon ein Querschnitt der divergierenden Interessen einiger ausgewählter Mitgliedstaaten verdeutlicht dies: So ist Frankreich beispielsweise einer der stärksten Befürworter einer militärisch handlungsfähigen EU und verstand die GSVP von Beginn an als Vehikel, um Europa – ebenso wie sich selbst – im Vergleich zu den USA mehr Gewicht im internationalen Gefüge zu verleihen. Paris nutzt das gemeinsame Politikfeld mitunter dazu, um seine Sonderbeziehungen zu den ehemaligen frankophonen Kolonien in einen multilateralen Rahmen einzubetten und war daher auch Hauptinitiator verschiedener militärischer GSVP-Operationen in Afrika, etwa in der Demokratischen Republik Kongo oder im Tschad. Dem diametral entgegen steht z. B. Großbritannien, das aufgrund seiner engen Beziehungen zu den USA die NATO als wichtigstes Forum für multinationale militärische Einsätze wertet, die GSVP jedoch bestenfalls als nützlichen Rahmen sieht, um die europäischen Streitkräfte zu modernisieren. London befürwortete somit auch die Schaffung der Battle Groups oder der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) – die als Katalysatoren für die nationale Fähigkeitsentwicklung dazu führen, die Einsatzfähigkeit und Kompatibilität der europäischen Streitkräfte zu verbessern, was allerdings nicht nur der GSVP, sondern eben auch NATO-Einsätzen zugute kommt. Weiterhin setzen die skandinavischen Staaten sich traditionell für eine starke zivile Komponente ein, und so war es auch Schweden, das während seiner Ratspräsidentschaft im Jahr 2001 maßgeblich die Fähigkeitsentwicklung in diesem Bereich ansah. Die mittel- und osteuropäischen Staaten hingegen zeigten sich in sicherheitspolitischen Fragen vor allem zu Beginn ihrer EU Mitgliedschaft im Jahr 2004 – beziehungsweise 2007 – stark transatlantisch orientiert und hatten kein großes Interesse daran, sich ak-

tiv an dem gemeinsamen Politikfeld zu beteiligen. Mit der zunehmenden Dauer ihrer Mitgliedschaft zeichnet sich allerdings ein wachsendes Engagement in der GSVP ab, und so plant beispielsweise Polen, die GSVP zu einem Schwerpunkt seiner Ratspräsidentschaft im Jahr 2011 zu machen.

Die divergierenden nationalen Interessen innerhalb des gemeinsamen Politikfelds GSVP lassen sich dabei auf multiple Faktoren zurückführen, die mit den jeweiligen historischen Erfahrungen und kulturellen Spezifika der EU-Staaten in Verbindung stehen. So sind es neben unterschiedlichen geographischen Prioritäten oder einer grundlegenden Bevorzugung entweder ziviler oder militärischer Instrumente vor allem Unterschiede in der außenpolitischen Orientierung – zwischen einem europäischen und einem transatlantischen Fokus –, die in der Vergangenheit zu deutlichen Konsequenzen für die GSVP führten. Die immer wieder aufkommende Gretchenfrage nach einem EU-Hauptquartier für militärische Operationen illustriert dies: Die Debatte um ein voll operationelles und autonomes EU-Hauptquartier wurde vor allem durch den informellen „Pralinen-Gipfel“ im belgischen Tervuren eingeführt, an dem im April 2003 Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg teilnahmen. Diese EU-Staaten missbilligten das US-amerikanische Vorgehen während des Irak-Kriegs und befürworteten vor diesem Hintergrund die Stärkung der GSVP durch ein autonomes EU-Hauptquartier. Bei anderen EU-Mitgliedern, allen voran Großbritannien, stieß dieser Vorstoß jedoch auf heftigen Widerspruch, da NATO-Fähigkeiten verdoppelt und die transatlantischen Beziehungen belastet würden. Der schlussendlich gefundene Kompromiss führte 2005 zur Einrichtung der zivil-militärischen Zelle im EU-Militärstab, die ein temporär aktivierbares Operationszentrum umfasst, das allerdings lediglich den Kern eines militärischen Hauptquartiers und keine permanente Planungs- und Führungsfähigkeit darstellt. Für die Führung militärischer Operationen hat die EU daher bislang entweder auf die Planungs- und Führungsfähigkeiten der NATO oder auf eines der insgesamt fünf verfügbaren nationalen Hauptquartiere in Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Italien oder Griechenland zurückgegriffen.

Doch auch jenseits struktureller Fragen, wie der nach einem autonomen Hauptquartier, zieht der „nationale Imperativ“ in der GSVP oftmals eine mangelhafte Umsetzung der gemeinsamen Politik nach sich. Dies zeigt sich vor allem daran, dass die zivilen und militärischen Missionen – für die die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis und Fall für Fall Mit-

tel zuteilen – unter einem chronischen Mangel an Ausrüstung, Personal und finanziellen Mitteln leiden. Der fehlende politische Wille in den Hauptstädten, die gemeinsamen Entscheidungen für GSVP-Missionen auch glaubhaft umzusetzen, wird dabei noch dadurch verstärkt, dass die Mitgliedstaaten vor allem in militärischer Hinsicht ohnehin schlecht und den heutigen Einsatzerfordernissen nicht entsprechend ausgestattet sind. So verfügen die 27 EU-Staaten zwar über ca. zwei Millionen Soldaten, von denen jedoch nur etwas über fünf Prozent außerhalb des nationalen Territoriums einsetzbar sind. Ähnlich verhält es sich mit der militärischen Ausrüstung, die veraltet und den heutigen Herausforderungen nicht angepasst ist, so dass essenzielles militärisches Material, etwa strategische Lufttransport- bzw. Aufklärungsfähigkeiten, fehlt. In der Folge konnte beispielsweise die 3.700 Soldaten starke GSVP-Operation „EUFOR Tchad/RCA“ zum Schutz der vom Darfur-Konflikt betroffenen Zivilbevölkerung erst nach sechs Monaten und ganzen fünf Truppenstellerkonferenzen im Jahr 2008 starten – allerdings auch nur, da sich Frankreich letztlich bereit erklärt hatte, mehr als die Hälfte der Truppen zu entsenden und ukrainische Transportflugzeuge bzw. russische Helikopter ausgeliehen wurden. In der Zukunft werden sich die Herausforderungen für militärische EU-Operationen vermutlich noch vergrößern, denn die europäischen Verteidigungshaushalte sind im Lichte der Finanz- und Eurokrise stark angespannt und die Streitkräfte mit Einsätzen wie ISAF in Afghanistan bereits an der Grenze ihrer Belastbarkeit. Die Tatsache, dass nur ca. zehn Prozent der Kosten militärischer EU-Operationen durch den sogenannten Athena-Mechanismus gemeinschaftlich getragen und der Rest nach dem „costs lie where they fall“-Prinzip den beitragenden Staaten auferlegt wird, ist zudem für eine engagierte Umsetzung der GSVP nicht förderlich. Dies erklärt auch, weshalb die Battle Groups, für die die jeweils führende Nation finanziell verantwortlich ist, noch nie eingesetzt wurden. Die zivilen GSVP-Missionen hingegen werden zwar aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert, muten allerdings oftmals ebenso amateurhaft an wie die militärischen EU-Einsätze: So konnte beispielsweise die Sollstärke von nur 400 Mitarbeitern für die zivile Mission „EUPOL Afghanistan“ zur Unterstützung der Polizeireform in Afghanistan seit 2007 nicht erreicht werden. Auch wurde der tatsächliche Beginn der Mission dadurch verzögert, dass sowohl die IT-Ausstattung als auch gepanzerte Fahrzeuge erst mit deutlicher Verzögerung eintrafen. Andere zivile EU-Missionen unter-

liegen ähnlichen Problemen – was daran zweifeln lässt, ob die Union in der Lage ist, der stetig steigenden Nachfrage nach zivilen EU-Missionen nachzukommen. Insgesamt konterkariert die wenig glaubhafte Ausführung der militärischen und zivilen GSVP-Missionen, etwa durch die unzureichende Bereitstellung von Soldaten, Polizisten oder anderen zivilen Experten, leider oftmals das Bild einer sicherheitspolitisch entschlossen agierenden EU.

### Das ambivalente Verhältnis zur NATO

Die Beziehung zwischen dem sicherheits- und verteidigungspolitischen Akteur EU und dem Militärbündnis NATO ist ambivalent. Denn sie ist einerseits von

kooperativen Elementen, andererseits jedoch auch regelmäßig von Konkurrenz geprägt, was für die glaubhafte und effektive Umsetzung der militärischen Komponente der GSVP eine Herausforderung darstellt. In den Anfängen des gemeinsamen Politikfelds stand dabei insbesondere ein Spannungsverhältnis zu den USA im Mittelpunkt: So formulierte in den 1990er Jahren die damalige US-Außenministerin Madeleine Albright ihre Besorgnis über die entstehende GSVP mit den drei D's (no duplication, no discrimination, no de-coupling) –

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

Seit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags ist die derzeitige Hohe Vertreterin Catherine Ashton Vizepräsidentin der Kommission. Sie sitzt dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten vor und besitzt ein formelles Initiativrecht für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).

picture alliance/dpa

den Geboten, die NATO-Strukturen nicht zu verdoppeln, nicht zur EU gehörende NATO-Mitglieder nicht zu diskriminieren und sich nicht von der NATO abzukoppeln. Auch die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) aus dem Jahr 2003 zeugt von einem transatlantischen Konkurrenzgedanken, denn sie wurde als bewusster Gegensatz zur damaligen amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik formuliert, die von einigen EU-Staaten als unilateral und einseitig auf militärische Mittel beruhend wahrgenommen wurde. Daher betonte die ESS sowohl den „effektiven Multilateralismus“ als auch das Bekenntnis der Union zu einem umfassenden sicherheitspolitischen Instrumentarium und dem Vorrang ziviler Mittel. Nichtsdestotrotz gelang es ebenfalls im Jahr 2003, das „Berlin-Plus“-Abkommen zwischen den beiden Organisationen zu schließen, gemäß welchem die EU für ihre militärischen Einsätze auf Mittel und Fähigkeiten der NATO zurückgreifen darf. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass die NATO nicht als Ganzes tätig wird und schließt die Planungs- und Führungsfähigkeiten des Bündnisses ein. Die EU hat im Rahmen ihrer militärischen Einsätze mittlerweile mehrfach von „Berlin Plus“ Gebrauch gemacht – angefangen mit der Operation „Concordia“ zur Stabilisierung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien im Jahr 2003. Die Institutionalisierung regelmäßiger Treffen zwischen GSVP- und NATO-Gremien, wie dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) und dem Nordatlantikrat, zeugt darüber hinaus von der Einsicht, dass eine effiziente Arbeitsteilung und Kooperation zwischen den beiden Organisationen grundsätzlich gewünscht ist. Dem entgegen steht jedoch seit dem EU-Beitritt Zyperns im Jahr 2004 dessen Konflikt mit dem NATO-Mitglied Türkei, der sich zunehmend als Quelle für ein problematisches Verhältnis zwischen GSVP und NATO erweist und eine komplementäre, effektive Arbeitsweise unterminiert: Einerseits blockiert die Republik Zypern die Teilnahme der Türkei an den Aktivitäten der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA), was mitunter dazu führt, dass die im Rahmen beider Organisationen formulierten Fähigkeitsplanziele für die nationalen Streitkräfte nicht miteinander abgestimmt sind. Andererseits unterminiert die Türkei in verschiedenen Fällen die notwendige Zusammenarbeit der beiden Organisationen im Einsatzgebiet mit der Begründung, eine Weitergabe sensibler militärischer NATO-Informationen an die weder der NATO noch der Partnerschaft für den Frieden angehörige Republik Zypern verhindern zu wollen. So müssen beispielsweise die Mitarbeiter der „EUPOL Afghanistan“

ad hoc Sicherheits-Abkommen mit den lokalen Kommandierenden der NATO-Operation ISAF treffen, um während ihrer Arbeit geschützt zu werden – denn ein institutionalisiertes Arrangement zwischen den beiden Organisationen ist aufgrund der Blockade der Türkei nicht möglich. Dies gilt auch für den Austausch nachrichtendienstlicher Informationen, beispielsweise in Afghanistan, aber auch im Kosovo, wo sich mit der Rechtsstaatsmission „EULEX Kosovo“ und der Operation KFOR sowohl die EU als auch die NATO engagieren. Als zentrale Hürde für eine verbesserte Kooperation und Koordination zwischen EU und NATO müsste der Zypern-Konflikt also gelöst werden, um eine effektivere Umsetzung der GSVP zu ermöglichen. Dies gilt vor allem, da der sicherheitspolitische Akteur EU eigentlich prädestiniert dafür ist, die NATO zu ergänzen – etwa durch ihr starkes Engagement für Regionen, in denen die NATO weniger aktiv ist, z. B. Subsahara-Afrika, oder auch durch ihre zivilen Instrumente, die komplementär zum Engagement des Militärbündnisses wirken können.

### Die Kohärenz in den EU-Außenbeziehungen

Die EU zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass sie ein sehr breites Spektrum an Instrumenten für Konfliktprävention, Krisenbewältigung und Friedenskonsolidierung unter einem institutionellem Dach vereint: „Die Union könnte einen besonderen Mehrwert erzielen, indem sie Operationen durchführt, bei denen sowohl militärische als auch zivile Fähigkeiten zum Einsatz gelangen.“<sup>7</sup> Dies setzt allerdings voraus, dass die EU, die der weltweit größte Geber von Entwicklungshilfe und Humanitärer Hilfe ist, ihr großes Portfolio an Instrumenten auch strategisch-kohärent nutzt – etwa um in fragilen und zerfallenden Staaten zu Frieden, Wohlstand und Stabilität beizutragen. Für die Kohärenz zwischen allen externen Aktivitäten der EU, wie der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Außenhandelspolitik sowie der GASP, einschließlich der GSVP, sind dabei die Kommission und der Rat gemeinsam verantwortlich. Deshalb ist Personal aus der Kommission beispielsweise auch in die Planung von GSVP-Missionen eingebunden. Dennoch gelang es der EU bislang nicht, ihren großen Pluspunkt – über alle Mittel zu verfügen, um sich ganzheitlich engagieren zu können – voll ausschöpfen. Vielmehr erweist sich die Koordination zwischen der zivilen und der militärischen Komponente der GSVP einerseits, sowie zwischen den zivilen Mitteln der Kommission und der GSVP andererseits als Herausforderung. So gilt bereits die Zusammenar-

beit der GSVP-Gremien im Rat als problematisch, was unter anderem darin begründet ist, dass militärisches und ziviles Krisenmanagement sich strukturell und in seinen Organisationsabläufen stark unterscheidet. Die Unstimmigkeiten zwischen der militärischen GSVP-Operation „EUFOR Althea“ und der zivilen GSVP-Mission „EUPM“ um die Zuständigkeiten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität in Bosnien-Herzegowina zeugen davon, dass das gemeinsame Politikfeld GSVP eben (noch) nicht „aus einem Guss“ ist. So wird auch der zivil-militärischen Mission „EUSEC RD Congo“ zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform in der Demokratischen Republik Kongo aufgrund der schlechten Qualität der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten zivilen und militärischen Akteuren vor Ort eine längerfristige Wirkung abgesprochen. Darüber hinaus erweist sich die Koordination zwischen der GSVP und den externen Aktivitäten der Kommission als mindestens ebenso problematisch und ist geprägt von Grabenkämpfen zwischen den Institutionen, divergierenden Agenden und den unterschiedlichen Entscheidungsmechanismen. Eine Balance der langfristigen Programme der Kommission, z. B. im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, und den eher auf kurzfristige Wirksamkeit angelegten Maßnahmen der GSVP – etwa um Wiederaufbau und Krisenmanagement aus einer Hand zu gewährleisten – gelang bisher kaum. Dabei kann die fehlende strategische Planung und Kooperation in Brüssel durch eine ad hoc Abstimmung vor Ort, die in Staaten wie Bosnien-Herzegowina oder der Demokratischen Republik Kongo durchaus stattfindet, nicht gänzlich ersetzt werden. Die EU steht daher vor der Herausforderung, ihr umfassendes Portfolio an Instrumenten in Zukunft kohärenter und somit effektiver zu nutzen. Schließlich hat die EU das Potential zu einer smart power: einer Macht, die ihr breites Spektrum an Instrumenten auch auf strategisch-kohärente Weise für effektive Konfliktprävention, Krisenbewältigung und Friedenskonsolidierung einsetzt und sich somit als glaubhaft agierender sicherheitspolitischer Akteur erweist.

### Die GSVP nach Lissabon

Der Vertrag von Lissabon eröffnet den EU-Staaten durch eine Reihe GSVP-relevanter Reformen Möglichkeiten, die bestehenden Probleme und Herausforderungen bei der Umsetzung der GSVP zu überwinden: Die zivilen und militärischen Missionen könnten in Zukunft glaubhafter gestaltet und die bislang

bestenfalls gemischte Bilanz des gemeinsamen Politikfelds verbessert werden. Zu den für die GSVP bedeutendsten Reformen gehören dabei ein erweiterter Aufgabenkatalog für den Hohen Vertreter der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik,<sup>8</sup> die Einführung eines ihm unterstellten Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) sowie die Möglichkeit zur Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) in der Verteidigungspolitik. So ist seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags die derzeitige Hohe Vertreterin Catherine Ashton auch Vizepräsidentin der Kommission, sitzt dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten vor und besitzt ein formelles Initiativrecht für die GSVP. Während sie durch den Vorsitz im Rat und das Initiativrecht wichtige Impulse für die Weiterentwicklung der GSVP geben kann, verleiht der „Doppelhut“ der gleichzeitig Kommission und Rat angehörigen Hohen Vertreterin die Fähigkeit, die fragmentierten EU-Außenbeziehungen kohärenter zu gestalten. Eine ähnliche Brückenfunktion soll auch dem voraussichtlich 2011 voll einsatzfähigen EAD zukommen. Dieser wird ca. 8.000 Diplomaten aus den Mitgliedstaaten, der Kommission und den Ratsstrukturen in 130 EU-Vertretungen weltweit sowie einer Brüsseler Zentrale vereinen. Durch die Zusammenlegung von Kommissions- und Ratspersonal im EAD könnten dabei eine strategischere Zusammenarbeit zwischen den beiden Häusern sowie die kohärentere Kombination der verschiedenen EU-Instrumente zu effektiveren EU-Außenbeziehungen führen. Das Instrument der SSZ kann darüber hinaus dazu beitragen, die bestehende Lücke zwischen dem ambitionierten Aufgabenkatalog der GSVP einerseits und den tatsächlich existierenden militärischen Fähigkeiten andererseits zu minimieren. Im Rahmen einer SSZ erhalten die EU-Staaten, die besondere Anstrengungen zur Entwicklung gemeinsamer Fähigkeiten unternehmen möchten, die Möglichkeit, dies im EU-Rahmen auch zu tun.<sup>9</sup> Denkbar ist etwa, bereits bestehende multinationale Initiativen – z.B. zur Zusammenlegung von Lufttransportkapazitäten – durch eine SSZ in den europäischen Rahmen einzubetten oder neue Projekte, beispielsweise im Bereich Training oder Logistik, zu initiieren. Voraussetzung für die Teilnahme ist dabei das Erfüllen bestimmter Kriterien, die jenseits bereits feststehender Bedingungen, nämlich der Teilnahme an den Battle Groups und der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA), mit der ersten SSZ definiert werden müssen. Im Gegensatz zu früheren militärischen Fähigkeitszielen, z. B. dem Headline Goal 2010, die keinerlei rechtliche Bindungskraft hatten, unterliegt die Teilnahme

an einer SSZ einer regelmäßigen Fortschrittsevaluierung und impliziert einen Sanktionsmechanismus. So können Staaten, die ihren Verpflichtungen aus den zugesagten Fähigkeiten nicht nachkommen, aus der SSZ ausgeschlossen werden. Das neue Instrument könnte somit zu einem Qualitätssprung in der militärischen Fähigkeitsentwicklung und einer glaubhafteren GSVP führen, in der die europäischen Verteidigungsausgaben von ca. 200 Milliarden Euro effektiver genutzt würden. Dies setzt allerdings voraus, dass die EU-Staaten den politischen Willen aufbringen, von der Möglichkeit zur SSZ auch konsequent Gebrauch zu machen.<sup>10</sup>

Die EU verfügt über das Potential, den zunehmend komplexen Sicherheitsbedrohungen der heutigen Zeit die Stirn zu bieten. Um dieses Potential voll auszuschöpfen und einen effektiven Beitrag zu Konfliktprävention, Krisenbewältigung und Friedenskonsolidierung in der Welt zu leisten, muss die GSVP jedoch glaubhafter ausgestaltet werden. Die Reformen des Lissabonner Vertrags strategisch umzusetzen und pragmatisch zu nutzen, wäre dabei nur ein erster Schritt. Denn zu einem ausgereiften sicherheitspolitischen Akteur wird die EU nur, wenn die Mitgliedstaaten hierzu auch langfristig den politischen Willen aufbringen und einer strategischen Vision für die GSVP auch Taten folgen lassen.

#### LITERATUR

Asseburg, Muriel/Kempin, Ronja (Hrsg.) (2009): Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Be-



UNSERE AUTORIN

Alexandra Jonas, M.A., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsschwerpunkt Multinationalität/Europäische Streitkräfte des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr und Dozentin an der Universität Potsdam. Zuvor arbeitete sie am EU Institut für Sicherheitsstudien (EUISS) und als Carlo Schmid-Stipendiatin in der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit der OECD in Paris. Sie hat in Tübingen, Straßburg und Boston Politik- und Rechtswissenschaft studiert.

standsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen. SWP-Studie. Berlin.

Grevi, Giovanni/Helly, Damien/Keohane, Daniel (Hrsg.) (2009): European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999–2009). European Union Institute for Security Studies. Paris.

Howorth, Jolyon (2007): Security and Defence Policy in the European Union. Basingstoke/Hampshire.

Korski, Daniel/Gowan, Richard (2009): Can the EU rebuild failing states? A Review of Europe's Civilian Capacities. European Council on Foreign Relations.

Jonas, Alexandra/von Ondarza, Nicolai (2010): Chancen und Hindernisse für die europäische Streitkräfteintegration. Grundlegende Aspekte deutscher, französischer und britischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Vergleich. Wiesbaden.

Overhaus, Marco (2010): Zivil-militärisches Zusammenwirken in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Operative Erfahrungen, Defizite, Entwicklungsmöglichkeiten. SWP-Studie. Berlin.

Witney, Nick (2008): Re-energising Europe's Security and Defence Policy. European Council on Foreign Relations.

#### ANMERKUNGEN

1 Im Folgenden wird durchgängig die Abkürzung „GSVP“ benutzt, auch wenn auf die Zeit vor Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags Bezug genommen wird.

2 Vor Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags war die Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ für die GSVP zuständig. Ungeachtet der Einstimmigkeitsregel haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, sich in Angelegenheiten der GSVP konstruktiv zu enthalten.

3 Die Petersberg-Aufgaben umfassen (1) humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze; (2) friedenserhaltende Aufgaben und (3) Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens. Der Vertrag von Lissabon erweiterte die Petersberg-Aufgaben um Entwaffnung und Demilitarisierung, Militärische Beratung sowie die Unterstützung von Drittländern in der Terrorismusbekämpfung.

4 Vgl. Rutten, Maartje (2001): From Saint-Malo to Nice. European Defence: Core documents'. Chaillot Paper Nr. 47, EU Institut für Sicherheitsstudien. Paris, S. 8–9.

5 Tagung des Europäischen Rates vom 11. und 12. Dezember 2008 in Brüssel – Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 17271/1/08 REV1, Anlage 2: Erklärung des Europäischen Rates zum Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), S. 15ff.

6 Europäischer Rat: Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie – Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel. Brüssel, 10. Dezember 2008, 17104/08, S. 13.

7 Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel, 12. Dezember 2003, S. 11.

8 Der Posten des „Hohen Repräsentanten für die GASP“ wurde mit dem Vertrag von Lissabon umbenannt.

9 Die Gründung einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) erfordert eine qualifizierte Mehrheit.

10 Die im Rahmen der spanischen Ratspräsidentschaft in der ersten Hälfte 2010 geführten Diskussionen weisen jedoch eher darauf hin, dass der politische Wille zur Nutzung der SSZ nur schwer generiert werden kann.

# Innen- und Justizpolitik in der EU

Julian Siegl

„Die Union bildet einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“.<sup>1</sup> Mit diesen Worten beginnt jener Teil des im Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrags von Lissabon, der die Rechtsgrundlage für ein Handeln der Europäischen Union (EU) in der Innen- und Justizpolitik enthält. Die Politikgestaltung auf europäischer Ebene umfasst also auch den Innen- und Justizbereich und somit ein Politikfeld, das zu den staatlichen Kernaufgaben gehört und direkte Auswirkungen auf die Sicherheit und Freiheit der Bürger hat. Dies ist eine bemerkenswerte Entwicklung, begann der europäische Einigungsprozess doch mit dem Ziel eines gemeinsamen Marktes und berührte deshalb ursprünglich meist wirtschaftliche Aspekte. Doch was genau verbirgt sich hinter der Bezeichnung „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“? Und wie vollzieht sich die Gestaltung europäischer Politik im Innen- und Justizbereich? Zur Beantwortung dieser Fragen erläutert Julian Siegl zunächst die Bedeutung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, wobei sowohl die Triebkräfte für die Herausbildung dieses Politikbereiches als auch die damit verbundenen Schwierigkeiten aufgezeigt werden. Anschließend werden die Merkmale und Besonderheiten der Politikgestaltung der europäischen Innen- und Justizpolitik anhand von konkreten Beispielen dargestellt. Im Anschluss daran erfolgt ein Blick auf die operative Dimension der europäischen Zusammenarbeit im Innen- und Justizbereich sowie eine abschließende Beschäftigung mit den Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon. |

## Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Der Vertrag von Amsterdam (1999) führte die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als ein zentrales Ziel der EU ein. Seitdem verbindet der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als politisches Projekt alle Aktivitäten und Regelungen der EU in Bereichen der Innen- und Justizpolitik. Hierzu zählen die polizeiliche Zusammenarbeit, die justizielle Zusammenarbeit in Straf- und Zivilsachen, die Einwanderungs- und Asylpolitik sowie die Grenzkontrollpolitik. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vereint somit ganz unterschiedliche Aspekte in einem gemeinsamen

Projekt, das den Bürgern in einem Raum ohne Binnengrenzen sowohl Freizügigkeit als auch Sicherheit und Zugang zum Recht gewährleisten soll.

### Triebkräfte...

Das politische Projekt des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist in seinen Ursprüngen eng mit dem freien Personenverkehr der EU-Bürger in Europa verbunden. Zwar gab es im Bereich der Innen- und Justizpolitik bereits

seit den 1970er Jahren erste Formen der Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten, die außerhalb des rechtlichen Rahmens der EU stattfanden. Deutlich verstärkt wurde diese Kooperation allerdings erst mit dem Schengen-Abkommen zum Abbau von Kontrollen an den Binnengrenzen, das ursprünglich von den Beneluxstaaten, Deutschland und Frankreich als zwischenstaatlicher Vertrag geschlossen und später in den Vertragsrahmen der EU überführt wurde. Ziel des Schenge-

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

ner Abkommens war es, zur Handelserleichterung neben dem freien Warenverkehr auch einen freien Personenverkehr zu ermöglichen. Die Ursprünge des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts stehen somit in Zusammenhang mit dem Binnenmarkt als Kern des europäischen Einigungsprozesses.

Die Schaffung des Schengen-Raums mit freiem Personenverkehr machte eine Reihe von Ausgleichsmaßnahmen erforderlich. Einerseits vereinbarten die beteiligten Mitgliedstaaten, für Menschen aus Drittstaaten den Zugang zum und Aufenthalt im Schengen-Raum durch eine gemeinsame Visa- und Asylpolitik zu regeln. Auch verstärkten die Mitgliedstaaten den Schutz der gemeinsamen Außengrenzen. Andererseits wurde die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mit-

gliedstaaten ausgebaut, um eine Beeinträchtigung der Inneren Sicherheit durch den Wegfall von Personenkontrollen im Schengen-Raum zu verhindern. Die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Innen- und Justizpolitik ist folglich eng verbunden mit dem freien Personenverkehr in der EU.

Als weitere Triebkräfte für eine Verstärkung der europäischen Zusammenarbeit im Innen- und Justizbereich wirkten die Wahrnehmung einer wachsenden Bedrohung durch die organisierte Kriminalität und ein Anstieg der illegalen Einwanderung in den 1990er Jahren. Einen wahren Schub erlebte das Politikfeld dann nach den terroristischen Anschlägen am 11. September 2001 in New York, 2004 in Madrid und 2005 in London. Hinzu kommt die grundsätzliche Erkenntnis, dass die organisierte

Kriminalität aufgrund neuer Kommunikationsmöglichkeiten und wachsender Mobilität in einer globalisierten Welt zunehmend grenzüberschreitend agiert. So hatten in den Jahren 2008 und 2009 laut Bundeskriminalamt mehr als 85 Prozent der in Deutschland verübten Straftaten im Bereich der organisierten Kriminalität eine grenzüberschreitende Dimension, da hierbei neben Deutschland mindestens ein weiterer Staat von der Straftat betroffen war.<sup>2</sup> Eine rein nationale Strafverfolgung kann hierauf nicht angemessen reagieren.

Die erwähnten Motive und Triebkräfte haben zu einer dynamischen Entwicklung der EU-Politik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts geführt, die in einer Vielzahl von Politikprogrammen und Rechtsakten mündete. Der Innen- und Justizbereich hat sich somit zu einem etablierten Feld europäischer Politik entwickelt.

#### ...und Schwierigkeiten

Trotz der genannten Triebkräfte und der generellen Einsicht der Mitgliedstaaten in die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik verläuft die Politikgestaltung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nicht ohne Schwierigkeiten. So erschweren Widerstände in einigen Mitgliedstaaten gegen eine stärkere Integration die europäische Zusammenarbeit in diesem Bereich. Da die Gewährleistung von Sicherheit eine zentrale Aufgabe des Staates darstellt, berühren EU-Initiativen etwa zu polizeilichen Maßnahmen oder zur Strafverfolgung einen Kernbereich staatlicher Souveränitätsrechte. Dies macht das Feld der Innen- und Justizpolitik zu einem besonders sensiblen Politikbereich in der EU, bei dem die Politikgestaltung auf Vorbehalte in einigen Mitgliedstaaten stößt.

Hinzu kommen bisweilen große Unterschiede in den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten. Am deutlichsten wird dies im Unterschied zwischen dem kontinentaleuropäischen Civil Law, das sich auf Gesetze stützt, und dem Common Law in Großbritannien und Irland, das als Fallrecht auf richterlichen Urteilen beruht. Große Unterschiede gibt es etwa auch im Aufbau der Polizeistrukturen. Während das Polizeisystem in Deutschland aufgrund der Polizeihöheit der Bundesländer dezentral organisiert ist, besitzen andere Mitgliedstaaten zentral organisierte Polizeistrukturen, die in einigen Fällen auch paramilitärische

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

Zwei Grenzbeamte tragen am 1. April 1998 um Punkt null Uhr am Grenzübergang Mittenwald-Scharnitz ein Stoppschild weg. Nach Beschluss des Schengener Abkommens zum Abbau von Kontrollen an den Binnen Grenzen fielen ab dem 1. April 1998 alle Grenzkontrollen zwischen Deutschland und Österreich weg. Das Schengener Abkommen von 1995 war eine wesentliche Triebkraft für die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Innen- und Justizpolitik.  
picture alliance/dpa

Polizeikräfte umfassen. Diese Charakteristika der nationalen Rechtssysteme spiegeln unterschiedliche Rechtstraditionen wider, die eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zusätzlich erschweren können.

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bildet zudem keinen geographisch einheitlichen Raum. So ist der Schengen-Raum ohne Binnengrenzkontrollen nicht deckungsgleich mit dem Gebiet der EU, wodurch eine einheitliche Politikgestaltung erschwert wird. Aufgrund von Ausnahmeklauseln nehmen Großbritannien und Irland an der Schengen-Zusammenarbeit nicht teil. Die Grenzkontrollen mit Bulgarien und Rumänien werden erst 2011 wegfallen. Zudem genießen Großbritannien, Irland und auch Dänemark weitere Ausnahmerechte in verschiedenen Bereichen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (sogenannte opt-outs), welche ihnen die Teilnahme an den betreffenden Regelungen der EU freistellen. Andererseits gehören die Nicht-EU-Staaten Island, Norwegen sowie die Schweiz zum Schengen-Raum und beteiligen sich auch an anderen Aktivitäten der EU zur Inneren Sicherheit, etwa im Bereich des Informationsaustausches. Folglich werden einige Aspekte der EU-Politik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nur von einer Gruppe von Mitgliedstaaten verwirklicht, während andere Mitgliedstaaten daran nicht teilnehmen. In diesen Politikbereichen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts findet somit eine differenzierte Integration statt.

Schließlich wird die Politikgestaltung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auch dadurch beeinflusst, dass Fragen der Inneren Sicherheit in Europa zunehmend mit außenpolitischen Aspekten und Fragen der äußeren Sicherheit verknüpft sind. Terrorismus, Drogen- oder Menschenhandel haben häufig einen Bezug zu außereuropäischen Drittstaaten und verlangen somit nach einer Zusammenarbeit über die Grenzen Europas hinaus. Die Innen- und Justizpolitik – sowohl der EU als auch jedes einzelnen Mitgliedstaates – überschneidet sich in diesen Bereichen also mit der Außenpolitik, was eine besondere Koordinierung der beiden Politikfelder erfordert. Insgesamt erschweren sowohl die differenzierte Integration als auch die Koordinierungsnotwendigkeit mit der Außendimension der Inneren Sicherheit eine kohärente und effektive EU-Politik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

### Der Rolle der EU-Mitgliedstaaten

Im Ergebnis bleibt auch im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

das nationale Gewaltmonopol der Mitgliedstaaten bestehen. Diese sind weiterhin für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der Inneren Sicherheit verantwortlich. Aktivitäten und Regelungen der EU unterstützen die nationale Ebene dabei, was zu einer stetig wachsenden Koordination und Kooperation zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten führt. Einzig in den Bereichen Asyl und Einwanderung strebt die EU eine gemeinsame Politik und somit eine Harmonisierung durch Integration an. In der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit hingegen zielt die EU-Politik auf eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, bei der die unterschiedlichen nationalen Rechtsordnungen und Rechtstraditionen bewahrt bleiben.

Grundsätzlich ist die Politikgestaltung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gekennzeichnet durch die Einsicht in die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit einerseits, und die Vorbehalte der Mitgliedstaaten gegen einen Verlust ihrer Kompetenzen in einem Kernbereich staatlicher Souveränität andererseits. Merkmale und Besonderheiten der Politikgestaltung in der europäischen Innen- und Justizpolitik werden im Folgenden dargestellt.

### Politikgestaltung in der europäischen Innen- und Justizpolitik

Den Mitgliedstaaten kommt im Politikprozess im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eine zentrale Rolle zu. Zentraler Ort der Politikgestaltung ist der Ministerrat der EU, in dem die Innen- und Justizminister der Mitgliedstaaten in der Formation „Justiz und Inneres“ (JI-Rat) zusammenkommen. Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2009) bildete die sogenannte dritte Säule die vertragliche Grundlage der EU-Politik im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Hier galt das Einstimmigkeitsprinzip im Ministerrat, so dass jedem Mitgliedstaat ein Vetorecht zukam. Die Rechtsakte der ehemaligen dritten Säule wurden einzig durch die Mitgliedstaaten im Ministerrat beschlossen, das Europäische Parlament wurde dabei lediglich konsultiert.

Im Unterschied dazu überführte bereits der Vertrag von Amsterdam (1999) die übrigen Bereiche des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in die ehemalige erste Säule und somit in Gemeinschaftsrecht. In der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen, in der Asyl- und Einwanderungspolitik sowie in der Grenzschutzpolitik findet die Rechtsetzung seitdem durch Mehrheits-

entscheidung im Ministerrat und unter gleichberechtigter Beteiligung des Parlaments im Mitentscheidungsverfahren statt. Vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gab es somit keinen einheitlichen Rechtsrahmen für die Politikgestaltung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (siehe unten), wodurch die Politikgestaltung weiter erschwert wurde.

### Ergebnisse der Politikgestaltung

Aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips im Ministerrat war die Politikgestaltung in der ehemaligen dritten Säule geprägt von langwierigen Aushandlungsprozessen. Mitgliedstaaten mit Souveränitätsvorbehalt hatten aufgrund ihres Vetorechts die Möglichkeit, weitreichende Maßnahmen zu verhindern und weniger bindende Regelungen durchzusetzen. Im Ergebnis führte dies zu Kompromisslösungen, die häufig eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellen.

Mit Blick auf das Ergebnis der Rechtsetzungsprozesse im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird zudem kritisiert, dass im Verhältnis von Freiheit und Sicherheit dem Sicherheitsaspekt ein stärkeres Gewicht zukommt. Der Sicherheitsaspekt zeigt sich etwa im Ausbau von Handlungsspielräumen für Strafverfolgungsbehörden, zum Beispiel durch einen verbesserten Zugang zu und Austausch von personenbezogenen Informationen. Der Aspekt der Freiheit hingegen umfasst die durch die Grundrechte garantierten Freiheitsrechte gegenüber den Eingriffsbefugnissen der Strafverfolgungsbehörden, etwa durch einen angemessenen Datenschutz im Bereich des Informationsaustauschs. In der Tat lässt sich in der europäischen Zusammenarbeit im Innen- und Justizbereich eine stärkere Betonung des Sicherheitsaspekts ausmachen.

Der bisherige Schwerpunkt auf den Sicherheitsaspekt in der EU-Politik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts kann mit der Dominanz der nationalen Innen- und Justizministerien im Politikprozess erklärt werden. Diese Akteure besitzen ein starkes Interesse an einem Ausbau von Handlungsspielräumen für die nationalen Strafverfolgungsbehörden. Zudem vertreten einige Mitgliedstaaten die Auffassung, dass der Grundrechtsschutz bereits ausreichend auf nationaler Ebene garantiert wird, da alle Mitgliedstaaten die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert haben. Für einen zusätzlichen Schutz von Freiheitsrechten auf europäischer Ebene besteht aus dieser Sichtweise kein Bedarf. Aktuelle Forschungsergebnisse weisen jedoch

darauf hin, dass etwa die Rechte der Verteidigung im Ermittlungs- und Strafverfahren in den Mitgliedstaaten nicht immer gewährleistet werden.<sup>3</sup> Das Eintreten von Bürgerrechtsorganisationen für einen stärkeren Freiheitschutz auf europäischer Ebene bildet somit einen zentralen Aspekt der kritischen Beschäftigung mit der Politikgestaltung der EU im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

### Planung mit Mehrjahresprogrammen

Eine Besonderheit des Politikprozesses im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist die Vorausplanung mithilfe von Mehrjahresprogrammen. Seit 1999 werden in Fünfjahresprogrammen sowohl die grundsätzlichen Leitlinien und Ziele wie auch einzelne Gesetzesvorhaben vereinbart. Die Mehrjahresprogramme werden von den Innen- und Justizministern im Ministerrat ausgehandelt und anschließend von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat angenommen. Gegenwärtig ist die europäische Innen- und Justizpolitik mit der Umsetzung des Stockholmer Programms beschäftigt, das im Dezember 2009 unter schwedischer Ratspräsidentschaft verabschiedet wurde und den Zeitraum von 2010 bis 2014 abdeckt. Weitere Merkmale und Besonderheiten der Politikgestaltung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts werden im Folgenden anhand zweier konkreter Beispiele aufgezeigt, dem Europäischen Haftbefehl und dem Informationsaustausch im Prümer System.

### Der Europäische Haftbefehl

Der Europäische Haftbefehl<sup>4</sup> stellt das bisher wichtigste Rechtsinstrument in der europäischen strafrechtlichen Zusammenarbeit dar. Der Rechtsakt ersetzt das zuvor geltende zwischenstaatliche Auslieferungssystem mit einem vereinfachten Übergabeverfahren, das direkt zwischen den nationalen Justizbehörden der beteiligten Mitgliedstaaten durchgeführt wird. Die Regierungen der betroffenen Mitgliedsländer sind daran nicht beteiligt. Im Gegensatz zum klassischen Auslieferungssystem, das meist über die nationalen Außen- und Justizministerien geregelt und von diesen letztendlich bestimmt wird, fällt die politische Einflussmöglichkeit beim Europäischen Haftbefehl somit weg.

Das Beispiel des Europäischen Haftbefehls zeigt, wie sehr die Politikentwicklung in der europäischen Innen- und Justizpolitik durch sicherheitsrelevante Ereignisse vorangetrieben wurde. Die

Einigung der Mitgliedstaaten über die Einführung dieses Instruments erfolgte nämlich als Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001. Ähnlich gilt dies für die Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsdaten<sup>5</sup>, für das eine politische Einigung erst nach dem Terroranschlag in London 2005 erreicht werden konnte. Der Politikprozess im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird somit ganz wesentlich beeinflusst von sicherheitsrelevanten Ereignissen, denen aufgrund der Erwartungshaltung der Bürger bezüglich der Gewährleistung ihrer Sicherheit eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit und politische Bedeutung zukommen.

### Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen

Der Europäische Haftbefehl ist deshalb von so großer Bedeutung, weil er durch die Umsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen und Urteilen einen europäischen Rechtsraum schafft. Im Rahmen des Übergabeverfahrens erkennt ein Gericht in einem Mitgliedstaat das richterliche Urteil aus einem anderen Mitgliedstaat an, das die Verhaftung eines Verdächtigen bzw. eines in Abwesenheit verurteilten oder entflohenen Straftäters vorsieht. Der Europäische Haftbefehl legt hierfür bestimmte Voraussetzungen fest, etwa bezüglich der Schwere der Straftat, und erlaubt nur eine begrenzte Anzahl an Gründen für die Ablehnung eines Übergabeersuchens. Die gerichtliche Entscheidung in einem Mitgliedstaat erhält mit der Anerkennung durch Gerichte in den EU-Partnerländern somit Wirksamkeit in der gesamten EU. Da der Europäische Haftbefehl auch eine Übergabe eigener Staatsangehöriger an einen anderen Mitgliedstaat vorsieht, mussten Frankreich, Polen, Portugal, Slowenien und Zypern hierfür ihre Verfassung ändern.

Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen und Urteilen stellt das Kernprinzip der strafrechtlichen Zusammenarbeit in der EU dar. Eingeführt wurde dieses Prinzip durch das Programm von Tampere, dem Mehrjahresprogramm im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für den Zeitraum von 1999 bis 2004. Es orientiert sich am Prinzip der gegenseitigen Anerkennung im Binnenmarkt, das den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten auch ohne eine Angleichung der nationalen Vorschriften für die Erzeugung dieser Waren ermöglicht.

In der strafrechtlichen Zusammenarbeit ermöglicht das Prinzip der gegenseitigen

Anerkennung die europaweite Wirksamkeit von richterlichen Entscheidungen, ohne dass hierfür die nationalen Rechtssysteme mit ihren unterschiedlichen Strafgesetzen und Rechtsverfahren angeglichen werden müssen. Die wirksame Anwendung dieses Prinzips setzt voraus, dass die Richter in einem Mitgliedstaat Vertrauen haben in die Rechtsordnung der EU-Partnerländer und deren rechtmäßige Anwendung. Der Europäische Haftbefehl stellt das bisher einzige Rechtsinstrument der EU dar, bei dem das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen wirksam in die Praxis umgesetzt wurde.

### Nationale Umsetzung und Anwendung

Die Rechtsakte der ehemaligen dritten Säule müssen durch die Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden, um wirksam zu werden. Dies galt somit auch für den Europäischen Haftbefehl. Grundsätzlich kann diese Notwendigkeit dazu führen, dass Rechtsakte der EU im Innen- und Justizbereich erst nach einer Verzögerung in den Mitgliedstaaten angewendet werden. In der ehemaligen dritten Säule besaß die Europäische Kommission nicht die Möglichkeit, mit einem Vertragsverletzungsverfahren gegen die ausbleibende Umsetzung von Rechtsakten der EU in nationales Recht vorzugehen. Dies hat dazu geführt, dass einige Mitgliedstaaten die Rechtsakte der ehemaligen dritten Säule erst verspätet oder bisher gar nicht in nationales Recht umgesetzt haben. Die Rechtsakte der EU in diesem Bereich bilden somit zum Teil lediglich einen „virtuellen“ Rechtsrahmen,<sup>6</sup> der aufgrund fehlender Umsetzung auf nationaler Ebene wenig Auswirkung auf die praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten hat.

Hinsichtlich des Europäischen Haftbefehls wurde das nationale Umsetzungsgesetz in drei Mitgliedstaaten vom jeweiligen Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt, was die Wirksamkeit des Rechtsinstruments in diesen Ländern verzögerte. Dies war auch in Deutschland der Fall, wo das Bundesverfassungsgericht das Umsetzungsgesetz 2005 in Teilen aufhob. Das neue deutsche Umsetzungsgesetz zum Europäischen Haftbefehl trat dann 2006 in Kraft. Im Zeitraum von 2007 bis 2008 erhielten deutsche Justizbehörden insgesamt 1.688 Haftbefehle aus den anderen 26 Mitgliedstaaten, von denen deutsche Richter in insgesamt 1.313 Fäl-

len eine Auslieferung bewilligten.<sup>7</sup> In 52 Fällen führte dies zu einer Auslieferung von deutschen Staatsangehörigen an einen anderen Mitgliedstaat. Der Europäische Haftbefehl hat sich insgesamt zu einem erfolgreichen Instrument der strafrechtlichen Zusammenarbeit in Europa entwickelt.

### Informationsaustausch im Prümer System

Der EU-Rechtsakt zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit<sup>8</sup> stellt als Grundlage des sogenannten Prümer Systems ein zentrales Instrument im Bereich des polizeilichen

Informationsaustauschs in der EU dar. Das Prümer System vereinfacht den Austausch von DNA-Analysedateien, Fingerabdrücken und Fahrzeugregisterinformationen zwischen den Mitgliedstaaten. Dabei findet der Abgleich von DNA-Analysedateien und Fingerabdrücken auf der Grundlage eines Treffer-/

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

Grenzbeamte aus Deutschland (links), Polen (Mitte) und Italien (rechts) überprüfen am deutsch-polnischen Grenzübergang in Frankfurt (Oder) die Ladung eines Lkw bei der Einreise nach Deutschland. Mit dieser Maßnahme der operativen Zusammenarbeit, die von der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex koordiniert wird, reagieren die Grenzschutzbehörden auf eine Zunahme illegaler Einreisen.  
picture alliance/dpa

Kein-Treffer-Systems statt. Der anfragende Mitgliedstaat kann somit feststellen, ob ein anderer Mitgliedstaat über Informationen zur abgefragten DNA-Analysedatei oder zum abgefragten Fingerabdruck verfügt. Das Prümer System leistet dadurch einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des Grundsatzes der Verfügbarkeit.

Dieser Grundsatz wurde durch das Haager Programm eingeführt, dem Mehrjahresprogramm der EU für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Zeitraum von 2005 bis 2009. Es besagt im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Informationsaustausch, dass ein Polizist eines Mitgliedstaates für die Erfüllung seiner Aufgaben Zugriff auf die gleichen Informationen aus einem EU-Partnerland erhalten soll wie ein Polizist aus jedem Land. Wengleich die Umsetzung dieses Grundsatzes noch lange nicht realisiert ist, so vereinfacht das Prümer System den Austausch der oben genannten Kategorien erheblich.

### Prümer Vertrag und Überführung in den Rechtsrahmen der EU

Das Prümer System baut inhaltlich auf dem – seinen Namen gebenden – Prümer Vertrag auf, den Deutschland, Frankreich, Österreich, Spanien und die Benelux-Staaten 2005 in der rheinland-pfälzischen Stadt Prüm unterzeichneten. Wie das Schengen-System, so beruht auch das Prümer System somit auf einer Vereinbarung, die von Mitgliedstaaten ursprünglich außerhalb des Rechtsrahmens der EU und ohne Beteiligung von EU-Institutionen vereinbart wurde. In beiden Fällen entschieden sich die beteiligten Mitgliedstaaten, ihre Zusammenarbeit außerhalb der EU zu intensivieren und die gemeinsamen Ziele in einer kleinen Gruppe rasch umzusetzen. Gemeinsam war beiden Projekten jedoch auch, dass diese langfristig auf eine Beteiligung auf alle Mitgliedstaaten abzielten.

Die Überführung des Prümer Vertrags in den Rechtsrahmen der EU erfolgte 2008 auf der Grundlage einer Gesetzesinitiative mehrerer Mitgliedstaaten. Hierin zeigt sich eine Besonderheit der europäischen Politikgestaltung in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, in der auch die Mitgliedstaaten Gesetzesinitiativen vorbringen können. Die Europäische Kommission besitzt in diesem Bereich also nicht das sonst übliche Initiativmonopol, sondern teilt sich das Initiativrecht mit den Mitgliedstaaten. Viele wichtige Rechtsakte der ehemaligen dritten Säule haben ihren Ursprung in Gesetzesvorschlägen aus den Mitgliedstaaten. Dies offenbart erneut die

starke Rolle der Mitgliedstaaten im Bereich der Innen- und Justizpolitik.

Die Verhandlungen zur Überführung des Prümer Vertrages in den Rechtsrahmen der EU fanden im Wesentlichen unter deutscher Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 statt. Dies war eine Priorität der deutschen Ratspräsidentschaft im Innen- und Justizbereich, und Deutschland trieb die Verhandlungen im Ministerrat energisch voran. Aufgrund der zentralen Rolle des Rates in der Politikgestaltung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bietet sich der halbjährlich rotierenden Ratspräsidentschaft in diesem Politikfeld eine besondere Möglichkeit, eigene Vorhaben vorzubringen. Wengleich die nationale Umsetzung des Prümer Systems noch nicht in allen Mitgliedstaaten abgeschlossen ist, so kann das Instrument bereits Erfolge aufweisen. Deutschland konnte beim Abgleich von DNA-Analysedateien bis zum September 2009 insgesamt über 5.000 Treffer mit Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, Slowenien und Spanien aufweisen.<sup>9</sup> Am Beispiel des Prümer Systems zeigt sich insgesamt, dass das Initiativrecht der Mitgliedstaaten in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie die Möglichkeit einer aktiven Rolle durch die EU-Ratspräsidentschaft zur dynamischen Politikgestaltung in der europäischen Innen- und Justizpolitik beitragen.

### Operative Zusammenarbeit

Eine Besonderheit der Innen- und Justizpolitik ist die Bedeutung der operativen Zusammenarbeit, insbesondere im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit. Hierbei unterstützen Regelungen und Aktivitäten auf der europäischen Ebene die operative Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten. Wichtigstes Instrument dabei sind die Agenturen der EU im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Hierzu zählen das europäische Polizeiamt Europol, die europäische Einheit für justizielle Zusammenarbeit Eurojust und die Grenzschutzagentur Frontex.

Die bedeutendste Rolle kommt dabei dem europäischen Polizeiamt Europol mit Sitz in Den Haag zu, das die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten im Kampf gegen grenzüberschreitende schwere Kriminalität und Terrorismus unterstützt. Europol vereinfacht den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, führt strategische Analysen zur Verbrechensbekämpfung durch und unterstützt die nationalen Polizeibehörden mit Expertisen zu neuen Ermittlungsmethoden und Fahndungs-

techniken. Wie alle Agenturen der EU im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts besitzt Europol jedoch keine Eingriffsbefugnisse, sondern leistet lediglich Unterstützung für die Vollzugsgewalt der Mitgliedstaaten

### Bilaterale Zusammenarbeit

Die operative Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten findet jedoch häufig noch ohne Beteiligung der europäischen Ebene auf der Grundlage von bilateralen Verträgen statt. Zu diesen Aktivitäten zählen etwa bilaterale Ermittlungsgruppen zur grenzüberschreitenden Kriminalität. Ein weiteres Beispiel sind die polizeilichen Unterstützungsleistungen bei Großveranstaltungen. So unterstützten deutsche Polizeibeamte ihre schweizerischen und österreichischen Kollegen während der Fußballweltmeisterschaft 2008 in der Schweiz und Österreich. Alleine Baden-Württemberg entsandte dabei an Spieltagen in Basel und Zürich bis zu 500 Polizeibeamte.<sup>10</sup> Ein relativ neues Phänomen der grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit in Europa sind Polizeikooperationszentren in Grenzregionen, die eine direkte und oft unkomplizierte regionale Zusammenarbeit der Polizeibehörden ermöglichen. Ein erfolgreiches Beispiel hierfür ist das Gemeinsame Zentrum der Deutsch-Französischen Polizei- und Zollzusammenarbeit in Kehl. Hierin arbeiten Beamte der Polizei Baden-Württemberg, der Bundespolizei und der Zollfahndung in direktem Austausch mit ihren französischen Kollegen zusammen. Die EU versucht, die bilaterale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu unterstützen und zu vereinfachen. Dies geschieht etwa durch einen Rechtsrahmen für die Bildung von gemeinsamen Ermittlungsgruppen oder durch die Förderung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Polizeikooperationszentren. Die besondere Rolle der operativen Zusammenarbeit im Bereich der Innen- und Justizpolitik spiegelt sich somit auch in den Aktivitäten der EU im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wider.

### Der Vertrag von Lissabon

Der im Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon veränderte die Rechtsgrundlage der EU in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen grundlegend und wirkt sich somit entscheidend auf die Politikgestal-

tung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aus. Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen ist nun grundsätzlich Gegenstand des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens der EU, so dass hier das Mehrheitsprinzip im Ministerrat gilt und das Europäische Parlament als gleichberechtigter Gesetzgeber an der Rechtsetzung mitwirkt. Zudem hat die Europäische Kommission nun die Möglichkeit, bei ausbleibender Umsetzung von neu erlassenen Rechtsakten durch die Mitgliedstaaten ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Insgesamt sind durch den Vertrag von Lissabon nun alle Teilbereiche des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in einem einheitlichen Rechtsrahmen vereint.

Gleichzeitig bestehen einige vertragliche Sonderregelungen im Bereich der Innen- und Justizpolitik auch nach dem Vertrag von Lissabon fort. Hierzu zählen etwa das Initiativrecht durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten oder die Sonderregelung für die Rechtsetzung zur operativen Polizeizusammenarbeit, bei welcher der Ministerrat weiterhin einstimmig entscheidet und das Europäische Parlament lediglich anhört. Diese Ausnahmeregelungen unterstreichen den sensiblen Charakter der europäischen Innen- und Justizpolitik und zeigen erneut die Vorbehalte einiger Mitgliedstaaten in diesem Politikfeld, das zentrale staatliche Souveränitätsrechte berührt.

## Ausblick

Die Innen- und Justizpolitik hat sich aufgrund einer dynamischen Politikentwicklung zu einem etablierten Feld europäischer Aktivitäten entwickelt. Die Politikgestaltung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat dabei zu unterschiedlichen Ergebnissen in den Teilbereichen dieses politischen Projektes geführt. Während die EU-Politik im Bereich der Einwanderungs-, Asyl- und Grenzkontrollpolitik auf eine Zusammenführung der nationalen Systeme ausgerichtet ist, zielen die Maßnahmen der EU im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ab auf eine verbesserte Kooperation zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten.

Die Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon werden sich in einigen Teilen grundlegend auf die Politikgestaltung der EU im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auswirken. Die Abschaffung der ehemaligen dritten Säule und die Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen vereinfachen die Entscheidungsfindung und führen

somit zu effektiveren Politikprozessen. Gleiches gilt für die nun gleichberechtigte Rolle des Europäischen Parlaments in diesem Bereich, was zudem zu einer stärkeren Balance zwischen Sicherheit und Freiheit in der europäischen Innen- und Justizpolitik führen dürfte. Zudem wird sich die neue Möglichkeit der Europäischen Kommission, nun auch im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen auf das Vertragsverletzungsverfahren zurückzugreifen, wohl positiv auf die nationale Umsetzung der dort erlassenen Rechtsakte und somit auf die praktische Zusammenarbeit in der EU auswirken. Insgesamt bleibt also zu erwarten, dass die dynamische Entwicklung der EU-Politik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auch in Zukunft weiter zunehmen wird.

## LITERATUR

Große Hüttmann, Martin/Siegl, Julian (2008): Politikverflechtung und Europäisierung im deutschen Sicherheitsföderalismus. In: Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hrsg.): Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern. Baden-Baden, S. 162–185.

Monar, Jörg (2005): Die politische Konzeption des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Vom Amsterdamer Vertrag zum Verfassungsentwurf des Konvents. In: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Baden-Baden, S. 29–41.

Monar, Jörg (2008): Die Vertragsreformen von Lissabon in den Bereichen Inneres und Justiz: verstärkte Handlungsfähigkeit, Kontrolle und Differenzierung. In: *Integration*, 4/2008, S. 379–398.

Nilsson, Hans/Siegl, Julian (2010): The Council in the Area of Freedom, Security and Justice. In: Monar, Jörg (Hrsg.): *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*. Brüssel, S. 53–82.

Semmler, Jörg (2009): Das Instrument der Mehrjahresprogramme in der europäischen Justiz und Innenpolitik. In: *Integration*, 1/2009, S. 63–74.

Siegl, Julian (2010): EU Internal Security Policy. In: Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle (Hrsg.): *Policy-fields in the European Multi-Level System. Instruments and Strategies of European Governance*. Baden-Baden, im Erscheinen.

Wagner, Wolfgang (2008): Europäisches Regieren im Politikfeld Inneres und Justiz. In: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): *Die Europäische Union: Governance und Policy-Making*. Wiesbaden, S. 323–342.

## ANMERKUNGEN

1 Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Artikel 67(1).

2 Bundeskriminalamt: Organisierte Kriminalität. Bundeslagebild 2009. Pressefreie Kurzfassung. Wiesbaden 2010.

3 Open Society Institute: *Effective Criminal Defence in Europe*. Executive Summary and Recommendations. Juni 2010.

4 Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juli 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (2002/584/JI). Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L190/1. 18. Juli 2002.

5 Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG. Amtsblatt der Europäischen Union L105/54. 13. April 2006.

6 Europäische Kommission: *Justiz, Freiheit und Sicherheit in Europa seit 2005: Evaluierung des Haager Programms und des Aktionsplans*. KOM (2009) 263. 10. Juni 2009.

7 Antwort der Bundesregierung: Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl und Nachbesserungsbedarf. Deutscher Bundestag. Drucksache 16/12243. 12. März 2009.

8 Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität. Amtsblatt der Europäischen Union L210/1. 6. August 2008.

9 Antwort der Bundesregierung: Bilanz des Datenaustausches mit den Unterzeichnerstaaten des Prüm-Vertrages und Stand der Umsetzung des EU-Ratsbeschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit. Deutscher Bundestag. Drucksache 16/14150. 22. Oktober 2009.

10 Stellungnahme des Innenministeriums Baden-Württemberg: Bilanz der Polizeieinsätze anlässlich der Fußball-Weltmeisterschaft 2008. Landtag von Baden-Württemberg. Drucksache 14/2945. 03. Juli 2008.



UNSER AUTOR

*Julian Siegl studierte Politikwissenschaft an der Universität Tübingen, dem Trinity College Dublin (Irland) und dem Europakolleg Brügge (Belgien). Ab September 2010 arbeitet er an einer Doktorarbeit zur EU-Politik in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz (Italien). Julian Siegl absolvierte Praktika bei der Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Polizeiamt Europol.*

# Die EU und die Wirtschafts- und Finanzkrise

Daniela Schwarzer

Die Europäische Union (EU) war auf die Finanz- und Wirtschaftskrise nicht vorbereitet. Dementsprechend tief saß der Schock, der die EU mit grundlegenden Fragen konfrontierte. Diese Fragen betreffen das Verhältnis von Markt und Staat sowie Mechanismen des Krisenmanagements und der Prävention. Mehr noch: Im Kern geht es um die Fragen, wie und in welcher Form in der EU Solidarität erbracht werden soll, welchen Grad an politischer Integration eine gemeinsame Währung erfordert und wo letztlich die Souveränitätsgrenzen liegen. Daniela Schwarzer analysiert konzise die drei Phasen der Finanz- und Wirtschaftskrise und deren Auswirkungen auf die Europäische Gemeinschaft. Ein Schwerpunkt nimmt die Erörterung der politischen Gestaltungsaufgaben (z.B. Management der Verschuldungskrise, Mechanismen des Krisenmanagements, Verbesserung der haushaltspolitischen Überwachung sowie der Finanzmarktaufsicht und -regulierung) ein, über die sich die EU und die Mitgliedstaaten klar werden müssen. Die Mitgliedstaaten stehen mehr denn je vor der grundsätzlichen Frage, ob sie nationale Gestaltungsspielräume zugunsten europäischer Antworten auf europäische Probleme einschränken oder ob sie den Einfluss der europäischen Ebene gering halten und somit suboptimale Politikergebnisse in Kauf nehmen wollen. |

## Gewaltige ökonomische und politische Herausforderungen

Seit 2007/2008 ist die Europäische Union (EU) von der tiefsten Finanz- und Wirtschaftskrise seit ihrer Gründung betroffen. Auf einen derartigen Schock war die Gemeinschaft nicht vorbereitet – im Gegenteil. Als sich die Krise nach Europa ausbreitete, war die politische Situation in der EU angespannt: Im Jahr 2005 war der Verfassungsvertrag bei Volksabstimmungen in zwei Gründungsstaaten – Frankreich und den Niederlanden – gescheitert. Seine abgespeckte Nachfolgeversion, der Vertrag von Lissabon, scheiterte 2008 in Irland, einem Mitgliedstaat, der aufgrund seiner wirtschaftlichen Dynamik, u. a. dank europäischer Strukturförderung, Binnenmarkt- und Eurointegration, als Vorzeigemodell galt. Die EU befand sich in einer politischen Krise, in der grundlegende Zweifel am möglichen

bzw. wünschenswerten Fortschritt der europäischen Integration aufkamen. Durch das Scheitern der Verträge standen zudem wichtige Reformen aus: Insbesondere die Neuerungen im Bereich der Institutionen und Entscheidungsverfahren waren längst überfällig. Die EU arbeitete seit 2001 auf Grundlage des Vertrags von Nizza, der ungeeignet für eine EU mit mittlerweile 27 Mitgliedern war. Darüber hinaus hatte die EU keine Erfahrung und keine Instrumente für das gemeinsame Management einer Wirtschafts- und Finanzkrise in diesem Ausmaß. Schon zu Beginn der Krise war deutlich, dass sich diese sehr unterschiedlich auf die Mitgliedstaaten der EU auswirken würde. Nach der 2004 erfolgten Osterweiterung steckten die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten noch mitten in einem wirtschaftlichen Aufholprozess, während in der Eurozone einige Mitgliedstaaten auch ohne die Krise damit zu kämpfen hatten, dass sie nicht ausreichend wettbewerbsfähig waren. Der Einbruch der Krise stellt die EU somit vor große ökonomische und politische Herausforderungen.

## Die erste Phase der Krise – Erschütterungen im Finanzsektor

Bislang verlief die Krise in drei Phasen, die sich grob voneinander abgrenzen lassen. Ab 2007 entwickelte sie sich vor allem im Finanzsektor, als die US-Hypotheken-Krise die in diesem Bereich investierenden europäischen Finanzinstitute traf. Im Frühjahr 2008 wurde deutlich, dass auch in der EU die Gefahr einer systemischen Krise im Bankensektor bestand. Sichtbarste Anzeichen waren der Zusammenbruch der Banken Northern Rock in Großbritannien und der Landesbank Sachsen. Ähnlich wie in den USA bekamen nun auch in der EU Finanzdienstleister immer größere Schwierigkeiten, sich neue Kredite zu verschaffen. Wenige Monate später standen große europäische Finanzdienstleister wie etwa Dexia, ABN-AMRO, Fortis und die Hypo Real Estate vor dem Bankrott. Da die Banken immer restriktiver mit ihrer Kreditvergabe wurden, drohte im Unternehmenssektor eine Kreditklemme. Die Europäische Zentralbank reagierte rasch auf die Instabilitäten im Finanzsektor. Mit entschiedenen Leitzinssen-

kungen und neuen Instrumenten zur Liquiditätsbereitstellung verbesserte sie die Refinanzierungsbedingungen, um Kreditinstitute wieder in die Lage zu versetzen, ihrerseits Geld zu verleihen. Bald wurde deutlich, dass die Krise im Finanzsektor kein reines Liquiditätsproblem war, sondern einige Banken aufgrund der teilweise milliardenschweren Abschreibungen unterkapitalisiert waren oder werden würden. Die Regierungen sprangen mit Garantien und Kapitalbeteiligungen ein, um – anders als bei der großen Finanzkrise der frühen 1930er Jahre – ein Austrocknen der Kreditvergabe und einen Vertrauensverlust seitens der Bevölkerung in den Bankensektor abzuwenden. Sie garantierten Spareinlagen, um zu verhindern, dass Bürgerinnen und Bürger ihre Konten leer räumten und so die Banken weiter unter Druck brachten.

Auf EU-Ebene wurden diese nationalen Maßnahmen koordiniert, u. a. um Wettbewerbsverzerrungen durch Staatssubventionen zwischen den Mitgliedstaaten zu vermeiden. So wurden etwa im Herbst 2008 gemeinsame Leitlinien für die Stützungsmaßnahmen gegenüber Banken formuliert. Trotz dieser Bemühungen kam es im Rahmen der Finanzkrise zu Entwicklungen, die der Idee des Binnenmarktes, in dem die Finanzsektoren grenzüberschreitend integriert werden sollen, zuwider liefen. So erwies sich der Umgang mit grenzüberschreitend integrierten Finanzinstituten, zu deren Rettung mehrere Regierungen beitragen mussten, als besonders schwierig. Ein Beispiel ist der niederländisch-belgische Finanzdienstleister Fortis, der im Zuge der Rettungsaktion durch die Regierungen in nationale Teile aufgespalten wurde.

Im Oktober 2008 erlebte die Eurozone ein institutionelles Novum: Erstmals trat ein so genannter „Eurozonen-Gipfel“ zusammen. Unter französischem Vorsitz (Frankreich hielt die rotierende Ratspräsidentschaft der EU) trafen sich die Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten, um über die Stabilisierung des Finanzsektors zu sprechen. Hinzu geladen wurde der britische Premierminister Gordon Brown, da London als größter Finanzplatz einbezogen werden sollte. Nicht beschlussfähig war ein französischer Vorschlag zur Schaffung eines gemeinsamen Bankenrettungsfonds. Einige der Mitgliedstaaten waren nicht bereit, ein derartiges Gemeinschafts-

strument einzurichten, da sie eine Kosten- und Risikoübernahme für die anderen befürchteten. Doch wurde zunehmend anerkannt, dass innerhalb der Eurozone ein besonders enger Koordinierungsbedarf in Finanz- und Wirtschaftsfragen besteht.

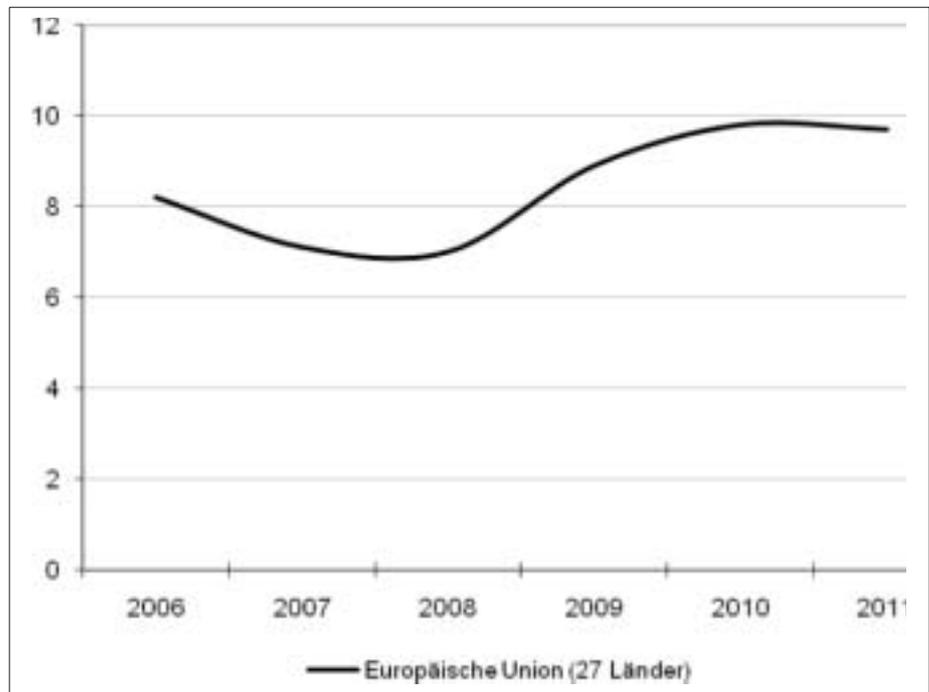
Deutlich wurde während der ersten beiden Jahre der Krise trotz der Erschütterungen im Finanzsektor, dass der Euroraum seine Mitglieder in besonderem Maße vor Währungsturbulenzen schützte. Diskussionen über schnellere Eurozonenbeitritte entwickelten sich in den Ländern des stark von der Krise betroffenen Mittel- und Osteuropas. Auch in Dänemark, in Schweden und im Vereinigten Königreich – allesamt Länder, die sich bislang aus politischen Gründen gegen einen Beitritt entschieden hatten – kamen erstmals seit Beginn der Währungsunion im Jahr 1999 intensivere Diskussionen über eine Mitgliedschaft auf, wenngleich sich aus heutiger Sicht kein rascher Beitritt abzeichnet.

### Die zweite Phase der Krise – die Wirtschaft bricht ein

2009 griff die Krise auf die Realwirtschaft über. Diese zweite Phase war gekennzeichnet von sinkenden Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bis hin zur Rezession in einigen EU-Mitgliedstaaten. In manchen Ländern waren die Belastungen für den Arbeitsmarkt erheblich, so stieg die Arbeitslosigkeit etwa in Spanien auf rund 20 Prozent.

Sehr schnell setzte sich europaweit die Auffassung durch, dass haushaltspolitisch gegengesteuert werden müsste, um den Wirtschaftseinbruch abzumildern. Parallelen wurden wiederum zur wirtschaftlichen Depression der 1930er

Abbildung 2: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der EU 2006–2001



Quelle: Eigene Darstellung

Jahre gezogen, die verheerende politische Konsequenzen hatte.

Abstimmung auf europäischer Ebene wurde in zweierlei Hinsicht gesucht. Erstens sollte verhindert werden, dass nationale Konjunkturpakete zu Protektionismus im Binnenmarkt führen, da als Folge möglicher Handelsbeschränkungen Wohlstandsverluste und politische Spannungen befürchtet wurden. So reagierten die europäischen Partner beispielsweise sensibel auf Äußerungen des französischen Staatspräsidenten, der zunächst staatliche Beihilfen nur an französische Automobilkonzerne zahlen wollte, die in Frankreich produzieren. Zweitens wurden flankierend zu den nationalen Maßnahmen kurzfristig

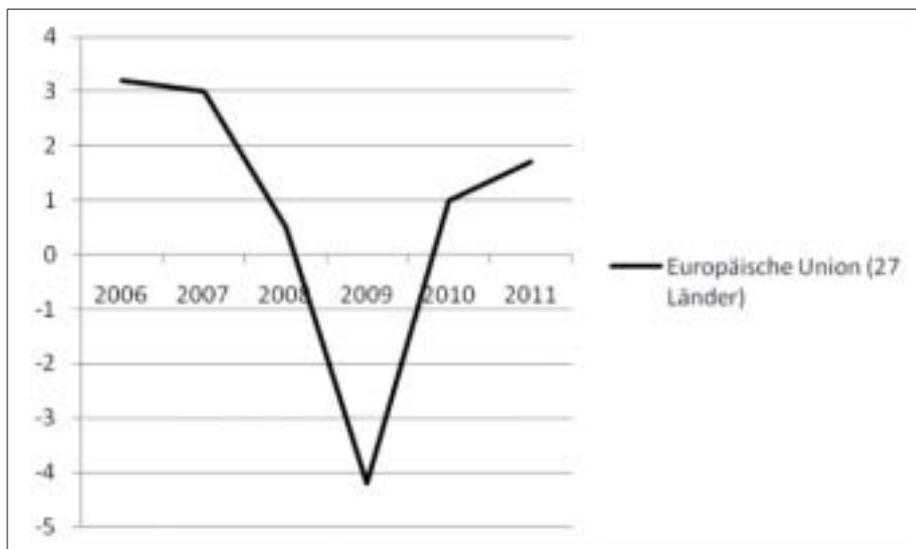
fünf Milliarden Euro aus dem EU-Budget mobilisiert. Zudem wurde das Kreditvergabevolumen der Europäischen Investitionsbank (EIB) in den Jahren 2009 und 2010 um jeweils 15 Milliarden Euro erhöht. Für die EU war dieses konjunkturpolitische Gegensteuern mit Hilfe des EU-Budgets und der EIB ein Novum. Dennoch kritisierten einige Beobachter, dass die nationalen Programme nicht ausreichend europäisch ausgerichtet seien und die europäische Flankierung zu gering ausgefallen wäre.

### Die dritte Phase der Krise – Liquiditätskrisen und drohende Staatsbankrotte

Die nationalen Konjunkturpakete und Stützungsmaßnahmen für Banken und Unternehmen sorgten für höhere Staatsdefizite bei den Mitgliedstaaten als zunächst erwartet worden war. Als zudem im Zuge des Wirtschaftsabschwungs Steuereinnahmen wegbrachen, spitzte sich die haushaltspolitische Situation in einigen EU-Mitgliedstaaten zu. Die Eurozone befindet sich seither in der dritten Phase der Krise: einer Verschuldungskrise.

Besonders betroffen ist Griechenland, das das Vertrauen der Anleger so weit verlor, dass die Regierung sich keine Kredite mehr am Finanzmarkt beschaffen konnte und im April 2010 die Eurozonen-Mitgliedstaaten und den Internationalen Währungsfonds (IWF) um Hilfe bitten musste. Im Gegenzug zu einem 110 Milliarden Euro schweren Rettungspaket bis 2013 verpflichtete sich Athen

Abbildung 1: BIP-Wachstumsraten in der EU 2006–2011



Quelle: Eigene Darstellung

zu einem umfassenden Reform- und Sparprogramm. Dessen Umsetzung wird vierteljährlich überprüft, und die nächste Kredittranche wird nur ausbezahlt, wenn die Fortschritte aus Sicht der Geldgeber zufrieden stellend sind. Obwohl die Eurozonenstaaten mit der Entscheidung, Griechenland für drei Jahre vom Markt zu nehmen, zeigten, dass sie bereit waren, Mitgliedern in Finanznöten mit milliardenschweren Krediten zu helfen, breitete sich Panik an den Märkten aus. Die Risikoaufschläge auf die Staatsanleihen von Spanien, Portugal, Italien und Irland stiegen weiter, so dass auch die Regierungen dieser Länder befürchteten, keine neuen Kredite mehr aufnehmen zu können. Am Wochenende des 8. und 9. Mai 2010 wurde als Antwort auf die Turbulenzen an den Finanzmärkten ein 750 Milliarden Euro schwerer Rettungsschirm auf den Weg gebracht, der auch bis 2013 weitere mögliche Finanzierungsprobleme in der Eurozone überbrücken soll. Die Grundidee dabei ist folgende: Die Tatsache, dass Geld für Überbrückungskredite zur Verfügung steht und es zu keiner ungeordneten Staatsinsolvenz kommt, soll die Marktteilnehmer so beruhigen, dass sie ihr Geld nicht abziehen, sondern weiterhin Staatsanleihen der betroffenen Länder halten bzw. kaufen, während diese mit dem Konsolidierungs- bzw. Reformprogramm voranschreiten.

### **Bestehende Gestaltungsaufgaben für die Politik**

#### **Management der Verschuldungskrise**

Unmittelbar ist es die größte Aufgabe der EU, die Verschuldungskrise in den Griff zu bekommen. Die Hauptanpassungslast liegt bei den hoch verschuldeten Ländern, die durch Konsolidierungsbemühungen und Strukturreformen versuchen, drei Ziele zu erreichen: (1) die Defizite und den öffentlichen Schuldenstand zu reduzieren, (2) ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und (3) das Vertrauen der Marktakteure zurück zu gewinnen, um wieder zu vertretbaren Konditionen Geld an den Finanzmärkten zu bekommen.

#### **Einen permanenten Krisenmanagement-Mechanismus installieren**

Offen ist allerdings, was nach Auslaufen der Rettungspakete im Frühjahr 2013 passiert, wenn keine Hilfskredite mehr abgerufen werden können, aber vielleicht wieder Eurozonen-Staaten Finanzierungsschwierigkeiten haben. Diese Gefahr wäre insbesondere im Falle einer erneuten Rezession deutlich erhöht.

Viel spricht dafür, einen permanenten Rettungsfonds einzurichten, wie dies mehrere Regierungen und auch die Europäische Zentralbank befürworten.<sup>1</sup> Sinnvoll wäre es, diesen an ein geordnetes Umschuldungsverfahren für Mitgliedstaaten zu koppeln. Einen entsprechenden Vorschlag hat der deutsche Finanzminister mit dem Europäischen Währungsfonds gemacht. Überbrückungskredite aus einem Fonds sind sinnvoll, wenn ein Land einen Liquiditätsengpass hat, aber grundsätzlich nicht überschuldet ist. Hat ein Staat ein grundlegendes Insolvenzproblem, kommt er auch mit Überbrückungskrediten nicht aus der Schuldenfalle heraus. Im Gegenteil: weitere Kredite, die nicht zurückgezahlt werden können, erhöhen den Schuldenberg und die Zinsbelastung und schwächen das Vertrauen der Märkte, die die Risikoaufschläge erhöhen.

Ein Liquiditätsfonds gekoppelt an ein Insolvenzverfahren hätte im Falle künftiger Verschuldungskrisen den Vorteil, dass nicht noch einmal eine Ad-Hoc-Lösung nach langwierigen und den Markt beunruhigenden Verhandlungen gefunden werden müsste. Zudem würden marktgetriebene Finanzkrisen unwahrscheinlicher werden, weil die Rahmenbedingungen transparent und die Verteilung der Kosten berechenbarer wären. Dazu würde auch ein weiteres, immer wieder diskutiertes Instrument beitragen: gemeinsame europäische Staatsanleihen. Ein Vorschlag ist, diese für einen Sockel der Staatsverschuldung von maximal 60 Prozent des BIP einzuführen.<sup>2</sup> Für Schulden jenseits von 60 Prozent des BIP müssten die Euro-Staaten nationale Wertpapiere ausgeben, für die sie allein verantwortlich wären. Diese Anleihen wären damit riskanter, die Kreditaufnahme wäre weit teurer als mit den europäischen Fonds und dürfte mit wachsender Verschuldung noch steigen. Damit hätten die Mitgliedstaaten Anreize, sich möglichst nicht oberhalb der 60-Prozent-Grenze zu verschulden. Da die gemeinsam garantierten Anleihen eine Art sicheren Sockel der Staatsverschuldung bilden würden, wäre es weniger wahrscheinlich, dass ein Land so schnell in die Zahlungsunfähigkeit getrieben wird, wie die Märkte es 2010 getan haben.

Die Vorschläge zur Einführung eines Krisenmanagementmechanismus werden derzeit im Rahmen der EU intensiv diskutiert. Eine Einigung darauf wäre ein deutlicher Integrationsschub für die Eurozone. Die sehr weitreichende Forderung, gemeinsame Eurozonen-Anleihen zu schaffen, wird teils auch auf höchster politischer Ebene, etwa vom Präsident der Eurogruppe Jean-Claude Juncker, in die Diskussion gebracht. Insbesondere

von deutscher Seite findet sie aber keine Unterstützung.

### **Die haushaltspolitische Überwachung verbessern**

Die Verschuldungskrise hat besonders deutlich gemacht, dass die Überwachung nationaler Haushaltspolitiken seit Einführung des Euro unzureichend funktioniert hat. Ihre Verbesserung gilt derzeit als eine der wichtigsten Maßnahmen, um vergleichbare Krisen in Zukunft zu verhindern. So hat Griechenland über Jahre eine unverantwortliche Politik gemacht, ohne dass die EU-Partner oder die Europäische Kommission im Rahmen des bestehenden Regelwerks ausreichend auf eine Korrektur gedrängt hätten. Teil des Problems war allerdings, dass Athen jahrelang falsche Daten nach Brüssel meldete, so dass überhaupt nur ein Teil der Fehlentwicklungen bekannt war.

Anhand der ebenfalls hoch verschuldeten Länder Spanien und Irland wurden andere Schwächen der Überwachungsmechanismen deutlich: Beide Länder gehörten zu den Musterländern der EU und wurden wiederholt für ihre dynamische Wirtschaftsentwicklung, die niedrigen Defizite und öffentlichen Schuldenstände gelobt. Der öffentliche Schuldenstand Irlands dürfte in diesem Jahr auf fast 80 Prozent des BIP steigen. 2008 prognostizierte die Europäische Kommission, dass Irlands Schuldenstand weniger als 30 Prozent des BIP betragen würde. Von Spanien wurde erwartet, dass es seine Schuldenquote senkt, doch verdoppelte sich die Staatsverschuldung zwischen 2007 und 2010 auf über 60 Prozent des BIP. Die fiskalischen Überwachungsmechanismen der EU versagten bei der Prognose dieser Entwicklungen, weil sie eine entscheidende Variable außer Acht lassen, nämlich die Schuldendynamik des Privatsektors. Im Zuge der Krise übernahmen die Regierungen – wie auch in Großbritannien oder bei Finanzkrisen in Lateinamerika und Asien in den 1990er Jahren – die Verbindlichkeiten ihres jeweiligen Finanzsektors. Gleiches kann passieren, wenn wichtigen Unternehmen die Insolvenz droht. Ein Staat mit soliden öffentlichen Finanzen kann so praktisch über Nacht zu einem Sanierungsfall werden.

Die EU strebt unter dem Eindruck der Verschuldungskrise eine Reform der haushaltspolitischen Überwachung und Koordinierung insbesondere für die Eurozone an. Den Startschuss hierfür

gaben die Staats- und Regierungschefs im Frühjahr 2010, als sie den permanenten Präsidenten des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, beauftragten, Vorschläge für die Reform der Economic Governance-Mechanismen auszuarbeiten. Im Oktober 2010 soll die Task Force ihre Ergebnisse vorlegen und im Frühjahr 2011 dürften auf dieser Grundlage folgende Neuerungen umgesetzt werden: eine Stärkung der europäischen Statistikbehörde Eurostat, eine Ausweitung der zu überwachenden Variablen u. a. auf die Verschuldung des Privatsektors und implizite Staatsschulden, eine stärkere Verzahnung des nationalen und des europäischen Entscheidungsprozesses, um nationale haushaltspolitische Entscheidungen frühzeitig beeinflussen zu können, sowie härtere Sanktionen für Mitgliedstaaten, die die europäischen Vorgaben wiederholt ignorieren. Damit bekommen die EU und insbesondere die Eurozone als Konsequenz der Krise eine deutlich gestärkte Überwachung und Koordination nationaler Budgetpolitiken. Ähnliches zeichnet sich im Bereich der Wirtschaftspolitik ab.

### Wirtschaftliche Divergenzen in der Eurozone reduzieren

Ein besonderes Problem der Eurozone ist, dass die wirtschaftlichen Entwicklungen teilweise stark auseinander driften. So gibt es sehr wettbewerbsfähige Ländern wie Deutschland, die seit Jahren hohe Außenhandelsüberschüsse erzeugen, von der Nachfrage in den Partnerstaaten stark profitieren und vergleichsweise wenig zur Stützung des Binnenkonsums tun, und Staaten, die weniger exportfähig sind, stärker auf Binnenkonsum setzen und Außenhandelsdefizite verzeichnen. Seit Einführung des Euro lassen sich ökonomische Divergenzen nicht mehr durch eine Abwertung der nationalen Währung ausgleichen, so dass ihre Ursachen angegangen werden müssen: Reformversäumnisse in einigen Staaten, mangelnde politische Koordinierung in der Eurozone sowie grenzüberschreitend unzureichend integrierte Arbeitsmärkte.<sup>3</sup> Da die Ungleichgewichte mitverantwortlich sind für die Verschuldungskrise in einigen Mitgliedstaaten, ist ihr Abbau zu einer zentralen Aufgabe geworden. So ist der Druck auf die Mitgliedstaaten gewachsen, strukturelle Reformen umzusetzen, besonders im Falle Griechenlands, da diese Bedingungen Voraussetzung für die Kreditvergabe sind.

In Zukunft soll eine engmaschige Überwachung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftspolitik dazu führen, dass insbesondere in der Eurozone Fehlentwicklungen früher identif-

ziert und öffentlich gemacht werden. Allerdings gibt es Zweifel, ob sich die Ungleichgewichte überhaupt allein durch Anpassungen bei den schwachen Ländern reduzieren lassen oder ob sie nicht vielmehr Wachstumsimpulse von außen brauchen, um überhaupt aus der schwierigen Situation hoher Haushaltsdefizite und schwacher Wettbewerbsfähigkeit herauszukommen. Dies erklärt, warum etwa Deutschland immer von seinen Partnern aufgefordert wird, sein Binnenwachstum stärker zu fördern und sich nicht vornehmlich auf den Export zu verlassen.

### Die Finanzmarktaufsicht und -regulierung verbessern

Bereits in der ersten Phase der Krise setzten in der EU Diskussionen um die Schaffung einer europäischen Finanzaufsicht und um die Verbesserung der Finanzmarktregulierung ein. 2008 beauftragte der Europäische Rat Jacques de Larosière, früher Chef des Internationalen Währungsfonds und der französischen Zentralbank, ein Konzept für eine europäische Finanzaufsicht zu erarbeiten. Der Bericht, den er im Februar 2009 vorlegte, wurde zwar im Wesentlichen von der Europäischen Kommission aufgegriffen, doch der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister verständigte sich im Herbst 2009 auf eine Position, die die europäische Ebene weniger stärkte, da sie geringere Durchgriffsmöglichkeiten auf nationale Strukturen vorsah. Relevant wurde die Rolle des Europäischen Parlaments, das bei dem entsprechenden Gesetzgebungsverfahren mitentscheidet: Die Europaparlamentarier machten sich entgegen nationaler Bedenken dafür stark, dass eine möglichst effiziente europäische Aufsicht aufgebaut wird. Nach monatelangem Ringen zwischen Parlament und Mitgliedstaaten wurde im September 2010 ein Kompromiss gefunden, der bis 2011 umgesetzt werden dürfte. Als größte Neuerung soll ein Europäischer Ausschuss für Systemrisiken bei der Europäischen Zentralbank eingerichtet werden, der die Stabilität des europäischen Finanzsystems überwacht, mögliche Risiken identifiziert und Vorschläge zu ihrer Beseitigung macht. Ein Europäisches Finanzaufsichtssystem aus drei neuen europäischen Aufsichtsbehörden im Banken-, Versicherungs- und Wertpapiersektor soll künftig mit den nationalen Behörden für die bessere Koordination und Kooperation der Aufseher sowie zur Sicherstellung eines einheitlichen Aufsichtshandelns in Europa zusammenarbeiten.

Seit Ausbruch der Krise wurden auf verschiedenen Ebenen Verbesserungen an der Regulierung der Finanzmärkte an-

gestoßen. Viel spricht dafür, diese Regeln auf europäischer Ebene oder im Rahmen der G 20 global zu verabschieden, um ihre Wirkung in den globalen Finanzmärkten zu verbessern. Doch sind diese Prozesse langwierig und vom Ausgang her unsicher, so dass nationale Initiativen mit der Perspektive ergriffen wurden, später für europäische Regeln einzutreten. Angetrieben wird die Politik von zwei Motiven. Erstens sollen vorhandene Regulierungslücken möglichst bald geschlossen werden, um etwa Spekulation einzudämmen. Zweitens ist es populär, die Freiheiten der Finanzmarktakteure einzuschränken, da diese als Hauptverursacher der Krise ausgemacht wurden. Maßnahmen wie die Hilfspakete können leichter gerechtfertigt werden, wenn parallel Maßnahmen zur Ursachenbekämpfung erfolgen. So verbot die Bundesregierung im Frühjahr 2010 im Zuge der Verabschiedung des Hilfspakets ungedeckte Leerverkäufe, suchte allerdings erst später eine Abstimmung mit den EU-Partnern. Darüber hinaus wurden im nationalen Rahmen neue Regeln für die Vergütungspolitik von Banken und Versicherungen verabschiedet, ebenso wie neue Maßgaben für Kreditinstitute, die in Verbriefungen von Unternehmen investieren, um einen verantwortungsvolleren Umgang mit den Risiken zu erreichen. Darüber hinaus überarbeitet die Regierung das Sanierungs- und Insolvenzverfahren für Banken, schafft einen Fonds zur Finanzierung von Restrukturierungsmaßnahmen und will den Anlegerschutz verbessern.

Auch auf EU-Ebene wurden einige Maßnahmen angestoßen, etwa europäische Regeln für die Einlagensicherung und für die Eigenkapitalbestimmung von Banken, Vorgaben für das Risikomanagement, Regeln für Derivatmärkte und die Tätigkeit von Hedgefonds etc. Weniger erfolgreich waren bislang deutsche und europäische Versuche, im Rahmen der G 20 auf globale Regeln zu drängen. Da nationale Alleingänge wenig sinnvoll sind, dürfte die EU vorläufig ein wichtiger Rahmen für Regulierungsinitiativen sein.

### Die EU-2020-Strategie und die Zukunft des EU-Budgets

Die wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse auf globaler Ebene unterliegen derzeit dramatischen Entwicklungen. Das relative Gewicht der EU nimmt ab, u. a. da einige asiatische Staaten, insbesondere China, sich schneller von der Krise erholen und sich demographisch deutlich dynamischer entwickeln. Dies wird Konsequenzen für das politische Gewicht der EU und ihrer Mitgliedsländern haben und damit auch für die Gestal-

tungskraft der Europäer bei der Weiterentwicklung der globalen Ordnung, etwa im Bereich von Wirtschaft und Finanzen oder globaler Sicherheit.

Andere Regionen investieren deutlich stärker in Forschung, technologische Entwicklung und Innovation, und werden Europa im Bereich der Hoch- und Spitzentechnologie Konkurrenz machen beziehungsweise es überholen. Europa mit seiner alternden und schrumpfenden Bevölkerung ist für diese Herausforderung nicht gut gerüstet. Die im Juni 2010 verabschiedete EU-2020-Strategie<sup>4</sup> hat zum Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der EU in der nächsten Dekade zu verbessern, indem Produktivität, Wachstum und die Nachhaltigkeit gesteigert werden. Die Strategie skizziert die Vorstellung einer europäischen Sozialen Marktwirtschaft, die sich durch ein hohes Beschäftigungsniveau, sozialen Zusammenhalt und hohe Produktivität auszeichnet und die EU als Akteur auf globaler Ebene stärken soll. Wie die Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000 basiert die EU-2020-Strategie auf der sogenannten Offenen Methode der Koordinierung, also dem Versuch, nationale Politiken auf letztlich unverbindliche Ziele auszurichten. Bessere Ergebnisse bei der Erfüllung der Ziele der Strategie erhofft man sich dadurch, dass etwa die nationalen Parlamente stärker einbezogen, die Verknüpfung von nationalen und europäischen Politikzyklen verbessert werden und der Disziplinierungsdruck durch mehr öffentliches „naming and shaming“ zunehmen. Der Erfolg der neuen Strategie steht und fällt allerdings weiterhin mit der Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten. Sie müssen die Umsetzung der Maßnahmen gewährleisten und auf EU-Ebene regelmäßig überprüfen, ob diese dem sich rasant wandelnden Kontext nach wie vor Rechnung trägt. Um im globalen Wettbewerb mithalten und ihre spezifischen Wirtschafts- und Sozialmodelle erhalten zu können, müsste die EU in der nächsten Dekade möglicherweise noch viel weiter reichenden Schritte ergreifen, als bislang diskutiert wird. Dazu gehört eine umfassende Modernisierung der nationalen Sozialmodelle, um sie langfristig überlebensfähig zu machen.

Eine weitere erfolgskritische Frage ist, wie die Strategie finanziell untermauert wird. Durch die Verschuldungskrise stehen fast alle Mitgliedstaaten unter Druck, ihre nationalen Haushalte konsolidieren zu müssen, was in einigen Fällen auch die Budgets für Bildung, Forschung, Entwicklung etc. in Mitleidenschaft ziehen kann. Alternativ könnte die europäische Zusammenarbeit, etwa im Bereich von Forschung und Entwicklung oder strategischer Industriepolitik

gestärkt werden, um Synergien zu nutzen und Kosten einzusparen. Bislang ist die EU-2020-Strategie nicht mit großzügigen Mitteln der EU unterfüttert. Eine Verknüpfung der Debatte über den künftigen Europäischen Finanzrahmen ab 2013 wurde bislang vermieden. Gerade das ist eine der wichtigen Zukunftsaufgaben in der krisenerschütterten EU: Die Entwicklung einer kohärenten Strategie im Umgang mit Mitteln aus EU-Budgets, der Europäischen Investitionsbank und der mitgliedstaatlichen Ausgabepolitiken zur Stärkung des inneren Zusammenhalts und der globalen Wettbewerbsfähigkeit der EU.

### Den Binnenmarkt vorantreiben

Im Kontext der Diskussion um Europas Wachstumsstrategie nach der Krise rückt die Vollendung des Binnenmarkts auf die politische Agenda. Von einer besseren Marktintegration wird erwartet, dass diese die volkswirtschaftliche Gesamtleistung Europas verbessern könnte, etwa indem das Innovationspotential besser genutzt und die Wettbewerbsfähigkeit Europas gegenüber der Welt gesteigert wird. Überdies wäre ein besseres Funktionieren des Binnenmarktes für die Währungsunion nützlich, indem Schocks, die nur einen Teil der Eurozone – etwa eine Region oder ein Land – betreffen, nachhaltig über die Marktmechanismen ausgeglichen werden. Bislang sind die vier Grundfreiheiten (Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit) nur unzureichend umgesetzt. In den letzten Jahren ist eine „Binnenmarkt-Müdigkeit“ eingetreten.



UNSERE AUTORIN

Dr. Daniela Schwarzer leitet die Forschungsgruppe EU-Integration bei der Stiftung Wissenschaft und Politik, einem Forschungsinstitut, das Bundestag und Bundesregierung in Fragen der internationalen Politik berät. Von 1999–2004 arbeitete sie bei der *Financial Times Deutschland*, zunächst als Mitglied im Entwicklungsteam, dann als Leitartiklerin und bis zu ihrem Wechsel zur SWP als Frankreichkorrespondentin. Von 1995–1999 war sie in Paris bei der Assoziation für die Europäische Währungsunion, einem Unternehmens- und Bankenverband, beschäftigt.

Die Belebung der Binnenmarktstrategie ist eines der Kernanliegen der Barroso II-Kommission bis 2015. Einen interessanten Vorschlag dazu hat Ex-Wettbewerbskommissar Mario Monti in einem Bericht an den Kommissionspräsidenten formuliert.<sup>5</sup> Er argumentiert, dass weitere Marktintegration flankiert werden muss, etwa sozial- und steuerpolitisch, um sie akzeptabel zu machen. Ein derartiges Paket erfordert einen aufwändigen Konsensbildungsprozess in der EU-27, da in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Auffassungen über den Stellenwert von Marktintegration und etwa sozialer Absicherung bestehen.

### Die EU nach der Krise – politisch gestärkt oder vom Auseinanderdriften bedroht?

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Europäische Union mit grundlegenden Fragen konfrontiert – in einer Phase, in der sie nach den gescheiterten Referenden ohnehin stark mit sich selbst beschäftigt war. Diese betreffen etwa das wünschenswerte Verhältnis von Markt und Staat, die Entscheidung, wie stark Europa im Krisenmanagement und in der Prävention sein soll, wie viel und in welcher Form Solidarität in der Gemeinschaft geleistet werden soll und welchen Grad an politischer Integration eine gemeinsame Währung erfordert und wo Souveränitätsgrenzen liegen, auch wenn eine einheitliche Währung gemeinsames Handeln nahe legt. Drei Jahre nach Ausbruch der Finanzkrise gibt es allenfalls Teilantworten auf diese Fragen. Es ist überdies unklar, ob diese überaus schwierige Phase die europäische Integration im Ergebnis vertieft – oder ob sie die Mitgliedstaaten eher auseinander treibt und die Gemeinschaft schwächt.

Die ursprüngliche Architektur der Eurozone hat sich als verbesserungswürdig erwiesen, da die Prävention von Krisen in dreifacher Hinsicht versagt hat: (1) Die europäische Überwachung und Regulierung der Finanzmärkte, (2) die Überwachung und Koordinierung der nationalen Haushaltspolitiken und (3) die der nationalen Wirtschaftspolitik war unzureichend. Grund hierfür waren nicht in jedem Fall institutionelle Defizite. Die Fehlentwicklungen sind auch auf eine zu geringe Bereitschaft der Mitgliedstaaten zurückzuführen, politisch eng zusammenzuarbeiten und nationale Politiken zu adjustieren.

Im Zuge des Krisenmanagements wurden in den letzten drei Jahren Entscheidungen gefällt, die die Zusammenarbeit und die gemeinsame Verantwortung in der EU stärken. Dies gilt etwa für die milliardenschweren Hilfspakete für Staaten in Zahlungsschwierigkeiten, für die Einrichtung der Europäischen Finanzaufsichtsstrukturen und für die angestrebte Stärkung von Eurostat gegenüber den nationalen Statistikbehörden. Darüber hinaus wird auf Grundlage des Berichts der Van-Rompuy-Arbeitsgruppe vermutlich Anfang 2011 die haushalts- und wirtschaftspolitische Koordinierung gestärkt, was mehr europäischen Eingriff in die Gestaltung nationaler Budgets bedeutet. Mittelfristig könnte es überdies einen permanenten Mechanismus zum Umgang mit Verschuldungskrisen geben.

Weitergehende Schritte, die die politische Zusammenarbeit in der Europäischen Währungsunion auf eine ganz neue Grundlage stellen und in Richtung einer politischen Union führen, zeichnen sich indes trotz der Tiefe der Krise nicht ab. Die Mitgliedstaaten stehen deutlicher denn je vor der Frage, ob sie bereit sind, eine Einschränkung des nationalen Gestaltungsspielraums hinzunehmen, um europäische Antworten auf europäische Probleme zu ermöglichen und so gemeinsam verlorenen Hand-

lungsspielraum zurück zu gewinnen – oder ob sie den Einfluss der europäischen Ebene auf nationale Politikentscheidungen möglichst gering halten und dabei das Risiko suboptimaler Politikergebnisse in Kauf nehmen wollen. So befürchten manche Beobachter, dass die derzeitige Krise „nicht tief genug ist“, um der EU bzw. der Eurozone den nötigen Integrationsschub zu verschaffen, den sie brauchen, um langfristig stabil zu bleiben.

Nach wie vor kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Krise zumindest temporär zu einer stärkeren Rückbesinnung auf unmittelbare nationale Interessen und zu zunehmendem Protektionismus führt, insbesondere wenn die Konjunktur erneut einbricht. Anhaltend niedriges Wachstum und hohe Arbeitslosigkeit nähren populistische und nationalistische Tendenzen und können für politische und soziale Instabilitäten sorgen. In den vergangenen Jahrzehnten gingen Phasen niedrigen Wachstums und hoher Arbeitslosigkeit in den Mitgliedsstaaten mehrheitlich mit geringerer Zustimmung zur Integration einher. Gerade in solchen Phasen ist entscheidender politischer Führungswille gefragt, um Perspektiven für die Weiterentwicklung der Gemeinschaft aufzuzeigen und eine positive Grundstimmung zur Integration aufrechtzuerhalten. Dieser

Wille ist auch nötig, damit unter dem Eindruck der aktuellen Krise so weitreichende Reformschritte verabschiedet werden, dass die EU und insbesondere die Europäische Währungsunion krisenfest gemacht werden und im globalen Wettbewerb mithalten können.

#### ANMERKUNGEN

1 European Central Bank: Reinforcing Economic Governance in the Euro Area, 10.6.2010. URL: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/reinforcingeconomicgovernanceintheeuroarea.pdf>.

2 Jacques Delpla/Jakob von Weizsäcker: The Blue Bond Proposal. Brüssel, Mai 2010 (Bruegel Policy Brief); URL: [http://www.bruegel.org/uploads/tx\\_btbbreugel/1005-PB-Blue\\_Bonds.pdf](http://www.bruegel.org/uploads/tx_btbbreugel/1005-PB-Blue_Bonds.pdf) (Zugriff am 2.6.2010); siehe auch Paul De Grauwe/Wim Moesen: Gains for All: A Proposal for a Common Eurobond. In: *Intereconomics*, 3/2009, S. 132–135, und die Kritik von Wim Kösters: Common Eurobonds: No Appropriate Instrument. In: *Intereconomics*, 3/2009, S. 135–138.

3 Siehe: Sebastian Dullien/Daniela Schwarzer: A Question of Survival? Curbing Regional Divergences in the Eurozone. In: *Review of Economic Conditions in Italy*, No. 1/2006, S. 69–90.

4 European Commission: Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth. COM (2010) 2020 final, Brüssel, 3.3.2010.

5 Mario Monti: Eine neue Strategie für den Binnenmarkt. Im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft Europas. Bericht an den Präsidenten der Europäischen Kommission José Manuel Barroso, 9. Mai 2010.

## Capisco – ein schnelles Spiel für helle Köpfe



- geeignet für alle ab 10 Jahren
- 400 Begriffe zu zehn Themen
- als Gruppenspiel oder zum Selbstlernen

„Frauenquote“, „Börse“, „Demokratie“ sind Begriffe, die uns selbstverständlich über die Lippen gehen – doch wissen wir immer, was sie genau bedeuten? Fällt uns zur Erklärung von „Demokratie“ mehr ein als Wahlen, Volksherrschaft oder Parlament?

**Capisco** ist ein kommunikatives und temporeiches Kartenspiel, das im Familien- und Freundeskreis ebenso gespielt werden kann wie in der Schule oder der außerschulischen Jugend- und Bildungsarbeit.

Im Spiel gilt es, Begriffe aus Alltag, Politik, Recht und Wirtschaft ohne

Zuhilfenahme naheliegender Wörter zu erklären und zu erraten.

**8.- EUR**  
zzgl. Versandkosten

Zu bestellen bei der Landeszentrale für politische Bildung, Stafflenbergstraße 38, 70184 Stuttgart  
Fax 0711.16 40 99 77  
[marketing@lpb.bwl.de](mailto:marketing@lpb.bwl.de)  
[www.lpb-bw.de](http://www.lpb-bw.de)

# EU-Kartellaufsicht: Die Kommission als strenge Wettbewerbshüterin

Joß Steinke / Roland Sturm

Die EU-Kommission ist neben ihren anderen Aufgaben dafür zuständig, den freien Wettbewerb auf dem europäischen Binnenmarkt zu gewährleisten. Die Vertiefung des Binnenmarktes und der durch die Globalisierung verursachte Konkurrenzdruck haben zu einem Mehr an Fusionen und europäischen Großunternehmen geführt und die Bedeutung der EU-Kommission als europäische Kartellbehörde merklich erhöht. Die gestiegene Sensibilität für die potentielle Gefahr, die von Kartellen ausgeht, zeigt sich darin, dass seit 2004 auch die nationalen Kartellbehörden parallel zur EU-Kommission europäisches Wettbewerbsrecht anwenden. Im Mittelpunkt der Kartellaufsicht stehen die ökonomischen Effekte geplanter Fusionen und die Konsumentenwohlfahrt als leitender Maßstab der Monopolkontrolle. Joß Steinke und Roland Sturm verdeutlichen das Procedere der EU-Kartellaufsicht überaus plastisch am Fall des US-amerikanischen Software-Giganten Microsoft. Hohe Auflagen und Geldbußen sowie die Aufmerksamkeit der Medien haben mithin ein Zeichen gesetzt, dass die EU-Kommission ihre Vorstellungen von Wettbewerbspolitik durchzusetzen gewillt ist. Eine am Schluss des Beitrags skizzierte Reformagenda zeigt die Richtung an, in die sich die Verfahren der europäischen Wettbewerbspolitik zu entwickeln scheinen. |

## (Wettbewerbs-)Regeln für den Binnenmarkt

In einer Marktwirtschaft ist Wettbewerb der dynamische Prozess, der das unternehmerische Handeln bestimmt und letztlich dafür sorgen soll, dass die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt wächst. Es war Adam Smith, der den freien Wettbewerb als einen mit finanziellen Sanktionen arbeitenden Selbststeuerungsmechanismus beschrieb – eine Vorstellung, die noch heute von Anhängern des Wirtschaftsliberalismus geteilt wird. Vergessen wird häufig zu erwähnen, dass schon Smith ausdrücklich vor Monopolbildungen gewarnt hat, die das freie Spiel der Kräfte gefährden können. Auch die Gefahr von Kartellen – also von unerlaubten Absprachen zwischen Konkurrenten – hat

Smith thematisiert.<sup>1</sup> Wettbewerbspolitik hat die Aufgabe, Störungen des Wettbewerbs zu verhindern und gegebenenfalls deren Beseitigung zu erzwingen.

Die EU-Kommission ist neben ihren anderen Aufgaben die europäische Wettbewerbsbehörde. Sie ist dafür zuständig, einen freien Wettbewerb auf dem

europäischen Binnenmarkt zu gewährleisten. Die Kommission verfolgt europaweite Kartelle nach Artikel 101 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Union) und untersagt die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung nach Artikel 102 AEUV. Seit 1990 gibt es eine europäische Fusionskontrollverordnung, nach der die

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

Wegen illegaler Absprachen auf Kosten der Gasverbraucher in Deutschland und Frankreich müssen die Energiekonzerne E.ON und Gaz de France (GDF) eine Kartellstrafe in Milliardenhöhe zahlen. Zum ersten Mal verhängt die Europäische Kommission im Juli 2009 eine Geldbuße wegen Behinderung des freien Wettbewerbs im Energiesektor.

picture alliance/dpa

Kommission Unternehmenszusammenschlüsse ab einer bestimmten Größe auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft. Damit verfügt die Kommission bzw. ihre Generaldirektion Wettbewerb über das gesamte wettbewerbspolitische Instrumentarium, also alle Befugnisse, die traditionell auch nationale Kartellbehörden – wie etwa das Bundeskartellamt – in der Regel besitzen. Darüber hinaus obliegt es der Kommission, staatliche Beihilfen für Unternehmen zu überwachen (Art.107–109 AEUV).<sup>2</sup>

Die europäischen Verträge haben bereits bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) der Kommission und damit der Generaldirektion Wettbewerb bemerkenswert viel Macht übertragen. Die Fallmanager in der Generaldirektion verfügen über einen großen Handlungsspielraum. Sie prägen die EU-Wettbewerbspolitik in erster Linie. In kontroversen Fällen trifft die Entscheidung aber das Gremium der Kommissare als Ganzes. Dann kann es unter den Kommissaren zu politischen Aushandlungsprozessen kommen, die unter Umständen auch die fachliche Sicht der Fallmanager relativieren. Nur wenn es um Veränderungen des Wettbewerbsrechts geht, also etwa bei der Verabschiedung neuer Verordnungen, sind die anderen europäischen Institutionen wie der Rat und das Europäische Parlament stärker involviert. Dies ist allerdings äußerst selten der Fall (dreimal seit Gründung der EWG 1957). Und auch in diesen Fällen stammten die Verordnungsentwürfe aus der Generaldirektion. Die Kommission bringt in ihren Entscheidungen zweierlei Maßstäbe zusammen, die z. B. in Deutschland unterschiedliche Verantwortliche anwenden (Kartellamt und Wirtschaftsminister): zum einen die ökonomischen und/oder rechtlichen Kriterien für einen Eingriff der EU und zum zweiten die politischen Kriterien (Was ist im Interesse des Gemeinwohls zu tun?).

In den letzten Jahrzehnten hat sich das Spielfeld, auf dem die europäischen Unternehmen agieren, deutlich erweitert. Die Vertiefung des Binnenmarktes sowie der Konkurrenzdruck der Globalisierung haben zu zahlreichen Fusionen und damit zur Herausbildung europäischer Großunternehmen geführt, die auf den Weltmärkten mit ihren US-amerikanischen oder asiatischen Konkurrenten im Wettbewerb stehen. Solche Prozesse haben fast zwangsläufig die Bedeutung der Europäischen Kommission als europäische Kartellbehörde erhöht: Sie ist zuständig, wenn die bei Zusammenschlüssen beteiligten Unternehmen eine gewisse Größe und Marktmacht überschreiten. Bei diesen Fällen bleiben die nationalen Kartellbehörden weitgehend außen vor. Sie arbei-

ten der Kommission mit Informationen zu. Die Fusionskontrollverordnung sieht in ihrem Artikel 9 zwar vor, dass wenn Unternehmen aus dem eigenen Land bei einem Zusammenschluss betroffen sind, ein EU-Mitgliedstaat auch bei formaler Zuständigkeit der Kommission diese bitten kann, den betroffenen Fall an die nationalen Wettbewerbsbehörden zurückzuverweisen. Diese Regelung, die auf Betreiben der Bundesregierung 1989 den Weg in die Verordnung fand, wird auch als „German clause“ bezeichnet. Die Kommission kann, muss aber nicht, den Wünschen eines Mitgliedstaates entsprechen. Bisher ging sie mit der Rückverweisungsmöglichkeit recht sparsam um.

Ablesbar ist das wachsende Gewicht der Kommission bei der Fusionskontrolle an der Zahl der bei ihr angemeldeten Zusammenschlüsse. Lag diese im Jahr 1993 bei Einführung des erweiterten Binnenmarktes noch bei 59, so erreichte sie im Jahr 2007 mit 402 ihren vorläufigen Höchststand. Immer mehr Unternehmen weisen nun eine „europarelevante“ Größe auf. Ihr Verhalten, ihre Vereinbarungen und ihre Kontakte zu Mitbewerbern werden damit vornehmlich von der Kommission überwacht. Die Machtfülle der Kommission ist auch Gegenstand von Kritik. Der Behörde wird vorgeworfen, legislative (gibt Regeln), exekutive (führt Regeln aus) und judikative Aufgaben (straf bei Regelverletzungen) auszuüben, ohne dafür ausreichend politisch legitimiert zu sein.<sup>3</sup>

### Die Kommission als europäische Kartellbehörde

Abreden zur Einschränkung der Konkurrenz zum Schaden der Verbraucher oder von Mitbewerbern hat es in Europa schon immer gegeben. In Zeiten des Internets sowie der Vernetzung von Unternehmen und ganzen Unternehmenszweigen sind solche Kartelle mehr denn je möglich und wahrscheinlich. Die Kommission nutzt ihr gesamtes Repertoire an Instrumenten, um verbotene Absprachen von Preisen oder zur Marktaufteilung aufzudecken und hart zu ahnden. Sie hat eine Reihe von Untersu-

chungsmöglichkeiten und kann sogar – jeweils mit Hilfe der nationalen Polizei – Razzien in verdächtigen Unternehmen durchführen, um Belege für illegale Absprachen zu finden. Tätig wird sie, wenn sie entsprechende Anzeigen oder Hinweise bekommt. Sie kann aber auch auf eigenen Verdacht hin eine Untersuchung einleiten. Wie spannend Kartellkontrolle sein kann, zeigt sich auch darin, dass mittlerweile selbst Hollywood das Thema aufgegriffen hat. Der Film „The Informant“ – in der Hauptrolle Matt Damon – zeigt die Aufdeckung eines Preiskartells in den USA durch verdeckte Ermittlung des FBI. Die Geschichte hat einen realen Hintergrund. Die Verfilmung eines Kartellfalles kann als Beleg dafür gelten, dass die Gefahr, die von Kartellen ausgeht, möglicherweise immer mehr in das öffentliche Bewusstsein rückt. Das war zumindest in Europa nicht immer so. Lange ging man hier – anders als beispielsweise in den USA – noch davon aus, dass Kartelle auch Vorteile haben können, beispielsweise um Märkte zu stabilisieren. Es ist wohl auch der Kommission und ihrem härteren Kurs gegen Kartelle anzurechnen, dass sich diese Vorstellung zu ändern scheint. Die Bußgelder, die die Kommission im Rahmen der Kartellkontrolle verhängt hat, sind passend zur harten Gangart der Kommission, aber auch wegen der Größenordnung der illegalen Absprachen, in den letzten Jahren deutlich angestiegen (vgl. Tabelle 1). Die Kommission hat sowohl bei der Monopol- als auch bei der Kartellkontrolle einen großen Spielraum beim Verhängen von Geldbußen. Die Durchführungsverordnung 1/2003 beschränkt das Ermessen lediglich auf die Vorgaben „Schwere und Dauer“ der Zuwiderhandlung und sieht eine Obergrenze von zehn Prozent des im vorausgegangenen Geschäftsjahr erzielten Gesamtumsatzes vor. Das ist ein weites Ermessensspielraum, den die Kommission mit Hilfe der Gemeinschaftsgerichte dazu genutzt hat, die Bußgelder im Laufe der Zeit immer weiter zu erhöhen. Gerade in den letzten Jahren hagelte es Rekordstrafen in Millionenhöhe. Die Maßstäbe zur Berechnung von Geldbußen setzt sich die Kommission im Übrigen selbst in

**Tabelle 1: Bußgelder in der Kartellkontrolle (ohne Korrekturen durch Gerichtsurteile)**

Periode	Höhe in Euro
1990–1994	539.691.550
1995–1999	292.838.000
2000–2004	2.462.664.100
2005–2009*	9.762.495.500

Quelle: Internetseite GD Wettbewerb; [http://ec.europa.eu/competition/cartels/overview/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/cartels/overview/index_en.html)  
\* Daten von April 2010

ihren Leitlinien. Diese sehen im Wesentlichen die Berücksichtigung eines Grundbetrags, multipliziert mit den Jahren der Zuwiderhandlung und angepasst an mildernde und erschwerende Umstände vor.

Die Zahl der Entscheidungen in der Kartellkontrolle hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Waren es zwischen 1990 und 1999 lediglich 21, so gab es zwischen 2000 und 2009 63 Entscheidungen der Kommission.<sup>4</sup> Die internationale Dimension der Verstöße gegen EU-Recht bei der Bildung von Kartellen verdeutlicht wie kaum ein anderer Fall das so genannte „Vitamin-Kartell“, für das die Kommission im Jahr 2001 hohe Bußgelder knapp unter einer Milliarde Euro verhängte. Weltweit operierende Chemie- und Pharmakonzerne hatten die Märkte systematisch aufgeteilt und sogar ein eigenes Unternehmen gegründet, das die Organisation dieses Kartells übernahm. Die Kommission wurde aufgrund von Untersuchungen in den USA tätig, die schließlich zu Bußgeldern in Höhe von 750 Milliarden US-Dollar führten. Die Kommission rechtfertigte ihr hartes Vorgehen mit der Annahme, dass die europäischen Verbraucher bereits Jahre lang überteuerte Preise für Vitaminprodukte zahlen mussten.<sup>5</sup> Solche so genannten Hard-Core-Kartelle aufzudecken, ist eine komplexe und schwierige Aufgabe, gerade auch deshalb, weil sie eine enge Zusammenarbeit mit anderen Wettbewerbsbehörden außerhalb Europas erfordert. Tatsächlich hat der internationale Austausch zwischen den Kartellbehörden deutlich zugenommen, und auch die Verfahren der Kartellkontrolle haben sich immer mehr angeglichen. So operiert beispielsweise die Kommission seit 1996 mit einer Kronzeugenregelung im Kartellbereich. Vorbild waren die USA, wo schon seit 1978 sehr erfolgreich mit einem solchen Programm gearbeitet wird. Im Fall des Vitamin-Kartells hat sich diese Regelung bewährt. So ist ein darin verwickelter Konzern im Jahr 2001 mit niedrigen Strafen davongekommen, weil er mit den Wettbewerbsbehörden in Brüssel kooperierte und bei der Aufdeckung des Kartells half. Die europäische Kronzeugenregelung wurde noch zweimal angepasst, um eine noch höhere Wirksamkeit zu erzielen. Zudem hat die Kommission die Schraube bei den Bußgeldern mit der Zeit immer mehr angezogen. Mit der Strategie – auf der einen Seite Anreize für Unternehmen zu setzen, damit sie mit der Kommission zusammenarbeiten, auf der anderen Seite immer empfindlichere Geldstrafen zu verhängen – wurde die Kommission in die Lage versetzt, illegale Absprachen effizienter als zuvor zu ahnden.

## Der „more economic approach“

Begrenzt wird der breite Macht- und Handlungsspielraum der Kommission und ihrer Generaldirektion Wettbewerb formal in erster Linie durch die Gemeinschaftsgerichte, die als Berufungsinstanzen nach Kommissionsentscheidungen fungieren. Lange Zeit hatte der Gerichtshof der Europäischen Union (Gerichtshof, früher EuGH, und Gericht, früher: Gericht erster Instanz)<sup>6</sup> die Entscheidungen der Kommission in Wettbewerbsfragen fast immer bestätigt. Das änderte sich mit einer empfindlichen Niederlagenserie, die Anfang der 1990er Jahre begann. Die Gemeinschaftsgerichte forderten von der Kommission, dass sie ihre Entscheidungen stärker auf ökonomische Fakten basiere. Insbesondere die im Jahr 2002 entschiedenen Fälle Airtours, Schneider Electric und Tetra Laval,<sup>7</sup> bei denen es jeweils um Firmenübernahmen bzw. Unternehmenszusammenschlüsse ging, sind hier zu nennen. Das passt zu einer Zunahme an Kritik aus Expertenkreisen, die in eine ähnliche Richtung zielte. Die Kommission wurde aufgefordert, ökonomische Effekte der untersuchten Verhaltensweisen und geplanten Zusammenschlüsse stärker zu berücksichtigen und weniger die eher formale Frage zu stellen, ob sich wettbewerbliche Strukturen verändert haben.<sup>8</sup>

Die gesamte Palette dieser Forderungen wurde von der Kommission zu einem Begriff verdichtet, dem „more economic approach“. Was unter der Akzentverschiebung von Strukturen zu Effekten des Wettbewerbs im Einzelnen zu verstehen ist, lässt sich schwer bestimmen. In der Praxis umfasst die Suche nach Effekten sämtliche Bemühungen, die auf eine stärker mikroökonomische und mathematische Fundierung der Beurteilung des Wettbewerbs abzielen, sowie die Einführung von Performanztests im europäischen Kontext. Konsumentenwohlfahrt wird dabei groß geschrieben: Führen eine Vereinbarung oder eine Fusion zu niedrigeren Preisen oder zu einer Verbesserung der Produktpalette, werden sie tendenziell eher erlaubt – auch wenn unter Umständen damit die Zahl der Wettbewerber empfindlich reduziert wird. Vereinbarungen und Verhaltensweisen von Unternehmen sind nur (!) dann zu untersagen, wenn sie den Verbrauchern schaden. Nicht zu schützen sind demnach Konkurrenten, die den Verlust von Marktanteilen fürchten. In den Blick zu nehmen sind die wahren ökonomischen Effekte des jeweiligen Verhaltens, die über mikroökonomische Verfahren zu berechnen sind. Zu stärken ist die Effizienzeinrede, d.h. die Möglichkeit für Unternehmen, ein ansonsten als wettbewerbsschädlich zu bewerten-

des Verhalten zu rechtfertigen, weil es zu Effizienzen und damit letztlich zu Vorteilen für die Verbraucher führt.

Die Kommission hat eine Reihe dieser Prinzipien umgesetzt oder ist noch dabei, sie umzusetzen. Bei der Fusionskontrolle, beispielsweise, ging sie dazu über, Effizienzen stärker zu berücksichtigen. Dies wird auch an der Fusionskontrollverordnung 139/2004 sichtbar, die am 1. Mai 2004, zeitgleich mit der Aufnahme zehn neuer Mitgliedsstaaten in die EU, in Kraft trat. Die Kommission demonstrierte mit diesem Dokument, dass sie gewillt ist, auch Zusammenschlüsse zu erlauben, die zu einer marktbeherrschenden Stellung führen, dieses Manko aber durch erwartete Synergien, etwa bei der Entwicklung neuer Produkte, wieder wettmachen. Ähnliche Entwicklungen sind auch in der Kartellkontrolle erkennbar. So passt die mit der Verordnung 1/2003 umgesetzte Abschaffung der Pflicht zur Anmeldung von Vereinbarungen zwischen Unternehmen bei der Kommission zum Gedanken der „Ökonomisierung“ der europäischen Wettbewerbskontrolle. Denn es sind nun die Marktteilnehmer selbst, denen in hohem Maße die Einschätzung über mögliche Konflikte mit dem Wettbewerbsrecht zukommt. Auch in der Missbrauchskontrolle sind entsprechende Überlegungen zur Selbstregulierung der Märkte auf den Weg gebracht, wie die im Jahr 2009 veröffentlichten Leitlinien verdeutlichen.<sup>9</sup>

## Zentrale „Dezentralisierung“ der Kartellkontrolle

Ursprünglich mussten alle Absprachen zwischen Firmen bei der Kommission angemeldet werden. Daraufhin wurde das entsprechende Vorhaben jeweils auf seine Vereinbarkeit mit dem europäischen Wettbewerbsrecht überprüft. Dies war ein langwieriges Verfahren, das häufig kritisiert wurde. Vor allem band es sehr viele Kapazitäten in der Generaldirektion Wettbewerb. Nach langen und zähen Verhandlungen mit dem Ministerrat setzte die Kommission 2002 eine Reform durch, die die europäische Kartellkontrolle revolutionierte. Mit der Durchführungsverordnung 1/2003, welche am 1. Mai 2004 die bis dahin geltende Verordnung 17/1962 ersetzte, holte die Kommission die nationalen Wettbewerbsbehörden gewissermaßen mit ins Boot. Die neue Verordnung veränderte das europäische Wettbewerbsrecht in zwei

fundamentalen Bereichen. Sie ersetzte das Monopol der Kommission auf die Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts durch ein neues, dezentrales System. So wenden seit der Reform auch die nationalen Kartellbehörden europäisches Wettbewerbsrecht direkt und vollständig an und verfügen dabei über ähnliche Kompetenzen wie die Kommission. Die Regel ist nun, dass die nationalen Behörden über die Kartell- und Missbrauchsfälle, die den zwischenstaatlichen Handel berühren, entscheiden. Nur wenn der Handel zwischen mehr als drei Mitgliedstaaten von einem Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln betroffen ist oder neue rechtliche Fragen europaweit zu klären sind, übernimmt die Kommission den Fall. Die entscheidende Neuerung ist somit eine parallele Zuständigkeit aller nationalen europäischen Wettbewerbsbehörden und der Kommission. Mit der Schaffung des European Competition Network (ECN), dem die Wettbewerbsbehörden der 27 EU-Mitgliedstaaten sowie die Kommission bzw. die Generaldirektion Wettbewerb angehören, soll überdies sicher gestellt werden, dass das europäische Wettbewerbsrecht im gesamten Binnenmarkt nach einheitlichen Kriterien angewandt wird. Skepsis ist allerdings im Hinblick auf den Kerngedanken des ECN angebracht, die Vorstellung nämlich, es würde durch das ECN eine europaweit einheitliche Wettbewerbskultur entstehen, die quasi von alleine für eine konsistente Rechtsanwendung sorgt. Die zweite fundamentale Veränderung ist der Übergang von der Vorabkontrolle zur nachträglichen Kontrolle. Die VO 1/2003 schafft die Pflicht zur Anmeldung von Unternehmensvereinbarungen ab (Legalausnahmesystem). Firmenkooperationen werden also nur noch auf Beschwerden oder auf begründeten Verdacht hin von den Wettbewerbsbehörden auf ihre Vereinbarkeit mit dem europäischen Wettbewerbsrecht untersucht. Auch wenn es auf den ersten Blick nicht so scheinen mag: Vieles spricht dafür, dass die genannten Neuerungen die Kommission und ihre Rolle als oberste und erste Wettbewerbshüterin sogar noch gestärkt haben. Sie kann nun die eigenen Arbeitsschwerpunkte ungestört wählen, ihre Kräfte besser bündeln und sich auf jene Fälle (z. B. Hardcore-Kartelle) konzentrieren, die ihr am wichtigsten erscheinen.<sup>10</sup> Das weniger spektakuläre Tagesgeschäft überlässt sie verstärkt den nationalen Kartellbehörden. Allein damit wird die Kommission bzw. ihre Generaldirektion Wettbewerb schlagkräftiger. Darüber hinaus behält die Kommission eine entscheidende Machtressource durch ihre in Artikel 11 (6) der VO 1/2003 verbriefte Fä-

higkeit, nach eigenem Gutdünken alle Kartellfälle, die europäisches Recht betreffen, an sich zu ziehen.

### **Minenfeld Monopolkontrolle: Der Fall Microsoft**

Das ungebrochene Selbstvertrauen der Kommission in ihrer Rolle als europäische Wettbewerbshüterin wurde auch bei der Zusammenschlusskontrolle immer wieder deutlich. Dies musste unter anderem Microsoft erfahren. Kaum ein Fall hat in der Vergangenheit zu so viel Streit geführt wie die hohen Auflagen und Geldbußen, die die Kommission für den US-amerikanischen Software-Giganten verhängte. Es kam sogar zu diplomatischen Verwicklungen mit den USA. In Europa begann das Verfahren im Jahr 1998 mit einer Beschwerde von Sun Microsystems. Das US-Unternehmen stellt Hardware her, bietet dabei aber auch Betriebssysteme mit an. Sun Microsystems monierte, dass es keinen Zugang zur Microsoft-Technologie erhielt. Dieser sei nötig, um ein Zusammenspiel zwischen Server und Arbeitsplatzrechnern zu ermöglichen, auf denen das Microsoft-Produkt Windows läuft. Dabei ging es auch um so genannte „integrated technologies“, die in Windows integriert sind. Die Öffnung von Teilen der Microsoft-Technologie sei essentiell für die Konkurrenzfähigkeit der eigenen Produktpalette, so die Argumentation von Sun Microsystems.<sup>11</sup> Die Kommission trug daraufhin fünf Jahre lang Fakten und Analysen zusammen und übermittelte in diesem Zeitraum drei Mitteilungen über Beschwerdepunkte an Microsoft. In ihrer Entscheidung vom 24. März 2004 setzte die Kommission ein Bußgeld von rund 500 Millionen Euro fest.

Zum einen, so die Kommission, habe Microsoft seinen Konkurrenten Informationen vorenthalten, die eine Interoperabilität von Systemen sicherstellen. Zum anderen warf sie dem Marktführer vor, dass das Unternehmen Medienfunktionalitäten in die Windows-PC-Versionen integriert habe, ohne dabei wenigstens zum gleichen Preis eine Version ohne diese Funktionalitäten anzubieten. Microsoft wurde angewiesen, seine Technologie anderen Wettbewerbern offen zu legen. Zudem hatte Microsoft sicherzustellen, dass eine Windows-Version ohne die entsprechenden Medienfunktionen zu akzeptablen Konditionen auf den Markt gelangt. Letzteres hat das Unternehmen relativ schnell umgesetzt. Der Aufforderung zur Offenlegung technischer Informationen ist es nach Ansicht der Kommission jedoch nicht in ausreichendem Maße nachgekommen. So gab es im Jahr 2006 weitere Geld-

strafen in Höhe von rund 280 Millionen Euro. Für jeden Tag, den das Unternehmen mit der Veröffentlichung zögerte, verlangte die Kommission 1,5 Millionen Euro. Im Jahr 2007 hat das Europäische Gericht die Entscheidung der Kommission bestätigt – Gerüchten zufolge gab dabei eine Richterstimme den Ausschlag. Für die Kommission war das Urteil ein großer Sieg, sie sah sich in ihrem Kurs bestätigt.

Am 27. Februar 2008 verhängte die Kommission gegen Microsoft die höchste je nach europäischem Wettbewerbsrecht verhängte Strafe in Höhe von rund 900 Millionen Euro, weil die Lizenzpreise, die Microsoft für die Bereitstellung technischer Informationen verlangte, unangemessen hoch seien und so die Entscheidung der Kommission aus dem Jahr 2004 weiter nicht eingehalten würde. Zuvor waren schon weitere Bußgelder fällig geworden, weil Microsoft Auflagen nicht eingehalten hatte. Im Januar 2009 erklärte die Kommission, dass auch der Internet Explorer 8 auf den neuen Windows-7-Systemen von Microsoft nicht einfach vorinstalliert werden dürfe, weil dies den Wettbewerb unter den Browseranbietern schädige. Microsoft hat daraufhin erst gedroht, in Europa eine Version ohne Internet Explorer anzubieten, dann aber angekündigt, ein so genanntes Ballot-Screen einzusetzen, was von der Kommission akzeptiert wurde. Dabei handelt es sich um ein Fenster, das dem Anwender eine zufällig erstellte Auswahl an Internetbrowsern präsentiert, aus der er sich aktiv einen als Standardbrowser auszusuchen muss.<sup>12</sup>

Der Fall, der hier nicht im Einzelnen dargestellt werden kann (alleine die Kommissionsentscheidung aus dem Jahr 2004 umfasst 280 Seiten), vermittelt einen Eindruck sowohl von der Heftigkeit der Auseinandersetzung, als auch von ihrer politischen Brisanz. Kritik kam vor allem aus den USA. Es wurde dort moniert, dass die EU mit Verweis auf europäisches Wettbewerbsrecht von Marktführern verlange, sich so zu verhalten, als gäbe es einen Markt. In den USA dagegen dürfen Monopolisten ihre Stellung durchaus ausnutzen, es sei denn, sie wenden bestimmte ausdrücklich verbotene Praktiken an. Neben diesem Dissens gibt es noch eine zweite Konfliktlinie: Im ersten Teil des Microsoft-Verfahrens ging es auch um die Rolle von geistigem Eigentumsrecht. Microsoft machte stets geltend, dass seine Technologie durch Copyrights geschützt sei und dass die Früchte jahrelanger Entwicklungsarbeit auch dem Unternehmen selbst zugute kommen müssen. In ihrer Entscheidung legte die Kommission dar, dass dies nur gelte, wenn es der Öffentlichkeit nütze. Und in diesem Fall müsse den

Konkurrenten ein Lizenzierungsverfahren angeboten werden. Für den Supreme Court der USA ist diese Sichtweise nicht nur kritikwürdig hinsichtlich des Schutzes geistiger Eigentumsrechte, sondern auch ein unzulässiger staatlicher Eingriff in das Wirtschaftsgeschehen.<sup>13</sup> Darüber hinaus wurde Microsoft von der Kommission aufgefordert, seine Produktpalette zu verändern – auch dies wurde nicht nur in den USA, sondern auch in europäischen Expertenzirkeln als ungeeigneter staatlicher Markteingriff gewertet.

Der Fall Microsoft ist hoch umstritten – er scheint nicht so recht zum more economic approach zu passen, der als neues Leitbild der Wettbewerbspolitik der Kommission fungiert. Dass der Fall für die Kommission positiv ausging, hat den Brüsseler Wettbewerbshütern, die gerade in den 1990er Jahren vor den Gemeinschaftsgerichten eine Niederlagenserie hatten hinnehmen müssen,

aber deutlich Rückenwind gegeben – und das auf höchst unangenehem Terrain. Gerade dort, wo geistige Eigentumsrechte betroffen sind, ist bei jeder Entscheidung ein Spannungsfeld auszumachen: Die so genannten Immaterialgüterrechte sollen einerseits Innovationen schützen, die als Triebfeder für Fortschritt und Wohlstandsmehrung betrachtet werden. Die US-Gerichte haben sich beispielsweise dagegen ausgesprochen, Microsoft dazu zu zwingen, seine Technologie in hohem Maß für Konkurrenten zu öffnen. Hintergrund war die Sorge, andere Unternehmen könnten dann die von Microsoft entwickelten Produkte einfach kopieren und Innovationen behindern. Andererseits können Innovationen immer auch große Marktmacht und Monopole hervorbringen. Microsoft ist auch hierfür ein Beispiel. Der Fall Microsoft hat die Kommission als Wettbewerbshüterin mehr denn je ins Rampenlicht gerückt und für große Me-

dienaufmerksamkeit gesorgt. Er hat auch ein Zeichen für alle auf dem europäischen Binnenmarkt agierenden Konzerne gesetzt, dass die Kommission ihre Vorstellungen von Wettbewerbspolitik auch gegen mächtige und schlagkräftige Unternehmen durchzusetzen gewillt ist.

### **Zukünftige Entwicklungen**

Die Kommission ist bemüht, ihre wettbewerbspolitischen Instrumente den sich wandelnden Unternehmensstrategien anzupassen und dabei ihre Position zu behaupten. Reformbedürftig scheint, dass die Kommission bislang nur Bußgelder verhängen kann, die ein ganzes Unternehmen bzw. dessen Eigner tref-

**Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.**

Mario Monti, EU-Kommissar für Wettbewerbspolitik, mit der Akte Microsoft (Foto: 24. März 2004). Die Kommission trug fünf Jahre lang Fakten und Analysen über das Monopol des Software-Giganten Microsoft zusammen und setzte in ihrer Entscheidung am 24. März 2004 ein Bußgeld von rund 500 Millionen Euro fest.

picture alliance/dpa

**Tabelle 2: Die Reformagenda der Kommission**

Reformprojekt	Wesentliche Inhalte	Umsetzung	Konsequenzen
Verordnung 1/2003	Abschaffung der Pflicht zur Anmeldung von Vereinbarungen zwischen Unternehmen und neue Regel, so dass auch die nationalen Behörden über Kartell- und Missbrauchsfälle, die den zwischenstaatlichen Handel berühren, entscheiden können.	In Kraft seit 2004.	Unternehmen entscheiden selbst, ob ihre Vorhaben legal sind; für die Rechtsdurchsetzung gibt es ein System paralleler Zuständigkeiten.
Strafrechtliche Verfolgung von Kartellrechtsverstößen	Sanktionierung auf individueller Ebene – mit der Möglichkeit, Gefängnisstrafen zu verhängen.	Erste Überlegungen und Debatten; Umsetzung jedoch schwierig.	Mehr Abschreckung, Verfolgung auf individueller Ebene.
Mehr private Rechtsdurchsetzung	Mehr Anreize für Unternehmen, private Schadensersatzklagen anzustrengen.	Letzter Stand: Weißbuch aus dem Jahr 2008.	Entlastung der Behörden, Ausweitung der Reichweite der Regeln, oder aber Überforderung der Gerichte und problematische Inanspruchnahme durch Unternehmen.
Verordnung 622/2008	Parteien, die ihre Beteiligung an einem Kartell einräumen, kann eine zehnpromtente Bußgeldreduzierung eingeräumt werden.	In Kraft seit 2008.	Beschleunigung der Verfahren und damit Erweiterung des Handlungsspielraums der Kommission, gleichzeitig aber auch weniger Transparenz und Nachvollziehbarkeit.

Quelle: Eigene Darstellung

fen. Diskutiert wird, ob Sanktionen damit möglicherweise gerade diejenigen verfehlen, die für den Bruch des Wettbewerbsrechts verantwortlich sind. Überlegungen wurden angestellt, ob Strafen nicht besser auf individueller Ebene ansetzen sollten, damit sie eine abschreckendere Wirkung haben. Vorbild sind hier die USA. Dort können Manager, die in Kartelle verstrickt waren, zu hohen Geld- und sogar Gefängnisstrafen verurteilt werden. Die Zahl derjenigen, die nun auch in Europa eine strafrechtliche Komponente in der Kartellverfolgung fordern, nimmt zu. Neun EU-Mitgliedsländer verfügen bereits über ein strafrechtliches Instrumentarium. Auch die Kronzeugenregelung der Kommission würde mehr Wirkung entfalten, wenn individuelle Strafen drohten. Eine solche Reform würde der Kommission zusätzliche Möglichkeiten der Strafverfolgung geben. Solange sie nur Bußgelder verhängt, ist das Nebeneinander von Regelsetzung und von Sanktionierung von Regelverstößen in der einen Hand der Kommission kein Problem. Bekäme sie aber die Möglichkeit, auch strafrechtlich zu agieren, würde dies rechtsstaatliche Bedenken provozieren. Die Kommission wäre quasi Ankläger und Richter in einer Person.<sup>14</sup> Etwas einfacher umzusetzen sind die bereits dokumentierten Pläne der Kommission, privaten Schadensersatzklagen im Bereich der europäischen Wettbewerbspolitik mehr Raum zu geben. Auch dies wäre ein Systemwechsel. Traditionell setzt das europäische Wettbewerbsrecht auf die Durchsetzung der Spielregeln durch die Kommission als

Wettbewerbsbehörde. In den USA ist dies anders. Hier spielen private Kläger die wichtigste Rolle bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts. Ein Großteil der Wettbewerbsfälle wird vor Gericht ausgetragen. Das hat unter anderem etwas mit Anreizen zu tun, die das US-Wettbewerbsrecht bereithält. An erster Stelle steht hier der dreifache Schadensersatz, den eine Partei vor US-Gerichten erstreiten kann. Eine ganze Reihe weiterer Aspekte kommen dazu, wie etwa die Möglichkeit, Sammelklagen anzustrengen. Erwähnen sollte man jedoch auch, dass die wenigsten Fälle wirklich verhandelt werden: In der Regel einigt man sich außergerichtlich. Auch hier gibt es in Europa Tendenzen, dem US-Modell zu folgen. Ein Vorteil wird darin gesehen, dass die Wettbewerbsbehörden entlastet würden und unter Umständen zusätzliche Wettbewerbsverstöße ans Tageslicht kämen, die den staatlichen Behörden entgangen wären. Zudem wird argumentiert, die private Kartellrechtsdurchsetzung könne eine hohe Abschreckungswirkung entfalten. Die Kommission hat bereits erste Schritte in die Richtung weiterer Reformen unternommen. Die schon erwähnte Verordnung 1/2003 sieht beispielsweise vor, dass wettbewerbswidrige Verträge nicht mehr automatisch nichtig im Sinne des Vertragsrechts sind, weil die Pflicht zur Anmeldung weggefallen ist. Das öffnet das Feld für mehr private gerichtliche Auseinandersetzungen über die Einhaltung der Wettbewerbsregeln. Vor allem können sich nun auch nationale Gerichte einschalten. Artikel 6 und Bewegungsgrund 7 der Verordnung 1/2003 betonen

zudem ausdrücklich die Rolle der nationalen Gerichte in der Kartellkontrolle. Dazu hat die Kommission im Jahr 2005 ein Grünbuch veröffentlicht, das Gegenstand umfangreicher Diskussionen war.<sup>15</sup> Die damit verbundenen Debatten haben sogar ihren Weg in die Medien gefunden – ein für das Feld der Wettbewerbspolitik eher ungewöhnlicher Vorgang. Aber die Kritik war groß: Es gibt in Europa viele Gegner einer privaten Rechtsdurchsetzung. Sie fragen beispielsweise da-



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Roland Sturm ist Lehrstuhlinhaber für Politische Wissenschaft an der Universität Erlangen-Nürnberg und leitet das Zentralinstitut für Regionalforschung dieser Universität. Er hat an der FU Berlin, in Heidelberg, Sheffield (UK) und Stanford (USA) studiert und war Professor in Tübingen (1991–1996) sowie 1992 Gastprofessor in Seattle (USA) und 2007 in Peking (VR China). Er ist Mitherausgeber der Zeitschriften „Gesellschaft–Wirtschaft–Politik (Sozialwissenschaften für Politische Bildung)“ und der „Zeitschrift für Politik“, der ältesten deutschen politikwissenschaftlichen Zeitung.

nach, ob die nationalen Gerichte überhaupt befähigt sind, mit solchen Klagen umzugehen. Zudem ist es möglich, dass private Rechtsdurchsetzung in Konflikt mit der behördlichen Rechtsdurchsetzung gerät. Befürchtet wird auch eine missbräuchliche oder sogar ruinöse Inanspruchnahme des Weges der Privatklage durch Unternehmen, die dazu führt, dass Unternehmen lieber gar keine Verträge mehr mit anderen Unternehmen schließen, weil sie womöglich Klagen fürchten müssen.<sup>16</sup>

Dem Grünbuch der Kommission folgte im Jahr 2008 ein Weißbuch,<sup>17</sup> in dem ein Großteil der im Grünbuch diskutierten Vorschläge wieder fallengelassen wurde. Die Kommission hat begonnen, analog zum US-Modell der Kartellrechtsdurchsetzung die Möglichkeiten zu verstärken, Vergleiche zu schließen. Ein Beispiel hierfür ist die im Jahr 2008 in Kraft getretene Verordnung zu Vergleichsverfahren (Verordnung 622/2008). Sie etabliert ein informell wirkendes Instrument, das Parteien, die ihre Beteiligung an einem Kartell einräumen, eine zehnpromtente Bußgeldreduzierung gewährt.<sup>18</sup> Es geht im Kern darum, die Kooperation von Unternehmen bei der Aufklärung von Fällen zu belohnen, um die Verfahren zu beschleunigen und der Kommission so mehr Handlungsspielraum zu gewähren. Gleichzeitig besteht aber die Gefahr, dass die Transparenz bei Kartellentscheidungen leidet, weil die jeweilige Faktensammlung weniger ausführlich dokumentiert wird.

Die skizzierte Reformagenda (vgl. Tabelle 2) zeigt die Richtung an, in die sich die Verfahren der europäischen Wettbewerbspolitik zu entwickeln scheinen. Dabei geht es der Kommission um eine Schärfung ihrer eigenen Instrumente einerseits und um ihre Entlastung (bei ei-

ner wachsenden Zahl von EU-Mitgliedstaaten) und damit eine Erhöhung ihres Handlungsspielraums andererseits. Offen bleibt, inwieweit sie ihr Reformprogramm durchsetzen kann. Rückenwind verleihen ihr die Debatten, die gegenwärtig in Expertenzirkeln geführt werden, und Entwicklungen in einflussreichen EU-Ländern wie Großbritannien oder Frankreich.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass mit tiefgreifenderer Wirkung eine inhaltliche Neuausrichtung der europäischen Wettbewerbspolitik stattzufinden scheint, die als „more economic approach“ bezeichnet wird. Durch die weniger marktstrukturellen und stärker ökonomischen Kriterien, welche heutigen Entscheidungen der Kommission zugrunde liegen, hat deren Komplexität zugenommen. Mikroökonomisch fundierte Testverfahren und Bewertungsmaßstäbe zu verstehen, erfordert hohe Sachkenntnis, die nur wenige Beteiligte und Betroffene aufbringen. Gleichzeitig zeigt gerade die Entscheidung im Microsoft-Fall, dass diese Neuorientierung der europäischen Wettbewerbspolitik sich wohl noch nicht vollständig durchgesetzt hat, was die Frage nach der Berechenbarkeit von Kommissionsentscheidungen aufwirft. Die Kommission bleibt der zentrale Akteur auf dem Feld der europäischen Wettbewerbspolitik. Sie nutzt ihren großen Handlungsspielraum selbstbewusst und hat einen Reformprozess in Gang gesetzt, der ihre Position weiter stärken kann.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Smith, Adam (1776): *Wealth of Nations* (Neuaufgabe 1991). New York, S. 137.
- 2 Mit dem Lissabonner „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ hat sich die Nummerierung der Vertragsartikel geändert. Dies betraf auch das primäre europäische Kartellrecht. Aus den Artikeln 81 ff EGV wurden die Artikel 101 ff AEUV.
- 3 Vgl. Monopolkommission (1999): *Kartellpolitische Wende in der Europäischen Union? Zum Weißbuch der Kommission vom 28. April 1999*; Harding, Christopher/Joshua, Julian (2003): *Regulating Cartels in Europe. A Study of Legal Control of Corporate Delinquency*. Oxford, New York, S. 185.
- 4 Vgl. Internetseite GD Wettbewerb; [http://ec.europa.eu/competition/cartels/overview/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/cartels/overview/index_en.html)
- 5 Pressemitteilung der Kommission vom 21.11.2001: *Kommission verhängt Geldbußen gegen Vitaminkartelle*, IP/01/1625, abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/01/1625&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>
- 6 Das Gericht erster Instanz wurde 1988 als eine dem EuGH vorgelagerte Instanz für alle direkten Klagen von Bürgern geschaffen. Neue Bezeichnungen seit dem Lissabon-Vertrag (I.12.2009).
- 7 Vgl. *Airtours v. Kommission*, Rechtssache T-342/99, Slg. 2002, ECR II-2585; *Electric: Schneider Electric v. Kommission*, Rechtssache T-310/01, Slg. 2002, ECR II-4071, *Tetra Laval v. Kommission*, Rechtssache T-5/02, Slg. 2002, ECR II-4381
- 8 Teile der folgenden Analyse stammen aus Kapitel drei der Dissertation: Steinke, Joß (2010): *Lea-*

ving the Cowboy Hat at Home. Die neue europäische Wettbewerbspolitik als Policy Transfer (Arbeitsstiftell). Unveröffentlichtes Manuskript. Nürnberg. Stand: Mai 2010.

9 Vgl. Europäische Kommission (2009): Erläuterungen zu den Prioritäten der Kommission bei der Anwendung von Artikel 82 des EG-Vertrags auf Fälle von Behinderungsmissbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen, Amtsblatt Nr. C 045 vom 24/02/2009, S. 7–20.

10 Europäische Kommission (2004): Eine proaktive Wettbewerbspolitik für ein wettbewerbsfähiges Europa. Mitteilung der Kommission. KOM 2004 293 endgültig, S. 17.

11 Sun und Microsoft legten diesen Streit außergerichtlich bei und vereinbarten im Jahr 2004 eine weitgehende technische Kooperation, die unter anderem eine Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte enthielt.

12 Fast alle relevanten Dokumente zum Microsoft-Fall inklusive Pressemitteilungen sind auf der Internetseite [http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseif/case\\_details.cfm?proc\\_code=1\\_37792](http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseif/case_details.cfm?proc_code=1_37792) abrufbar.

13 Vgl. *Verizon Communications Inc. v. Law Offices of Curtis V. Trinko, LLP*, 540 U.S. 398 (2004).

14 Vgl. Wils, Wouter P. J. (2006): *Is Criminalization of EU Competition Law the Answer?* In: Cseres, Katalin J./ Schinkel, Maarten P./Vogelaar, Floris O. W. (Hrsg.): *Criminalization of Competition Law Enforcement. Economic and Legal Implications for the EU Member States*. Cheltenham, S. 64.

15 Vgl. Europäische Kommission (2005): *Grünbuch: Schadenersatzklagen wegen Verletzung des EU-Wettbewerbsrechts*, KOM 2005 672 endgültig.

16 Eine gute Übersicht über die Argumente in der einschlägigen Literatur bietet Logemann, Hans Philip (2009): *Der kartellrechtliche Schadenersatz. Die zivilrechtliche Haftung bei Verstößen gegen das deutsche und europäische Kartellrecht nach Ergehen der VO (EG) Nr. 1/2003 und der 7. GWB-Novelle*. Berlin, S. 33–40.

17 Vgl. Europäische Kommission (2008): *Weißbuch: Schadenersatzklagen wegen Verletzung des EU-Wettbewerbsrechts*. KOM 2008 165 endgültig.

18 Vgl. Europäische Kommission: *Verordnung (EG) Nr. 622/2008 der Kommission vom 30. Juni 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 773/2004 hinsichtlich der Durchführung von Vergleichsverfahren in Kartellfällen*, Amtsblatt Nr. L 171 vom 01/07/2008, S. 3–5; Artikel 7 der Verordnung 1/2003 regelt die Feststellung und Abstellung von Zuwiderhandlungen gegen Artikel 81 und 82 EGV durch die Kommission; Artikel 23 enthält alle Regelungen bezüglich der Festsetzung von Geldbußen.



UNSER AUTOR

Joß Steinke ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg. Neben seinem besonderen Schwerpunkt in der Arbeitsmarktpolitik beschäftigt er sich intensiv mit europäischer Wettbewerbspolitik. Zu diesem Thema hat er als wissenschaftlicher Mitarbeiter in einem DFG-geförderten Forschungsprojekt an der Universität Erlangen-Nürnberg geforscht.

# Deutschland und die europäische Antidiskriminierungspolitik

Oliver Treib

Blieben die klassischen Felder der sozialen Sicherung bislang weitgehend frei von einer verbindlichen Regulierung durch die Europäische Union (EU), spielt die EU hingegen im Bereich der Antidiskriminierungspolitik eine immer bedeutendere Rolle. Der Beitrag von Oliver Treib schildert die politischen Kontroversen, die die europäische Antidiskriminierungspolitik in Deutschland nach sich zog. Er beschreibt zunächst den Entscheidungsprozess auf der europäischen Ebene sowie die Haltung der damaligen rot-grünen Bundesregierung zu den im Jahr 2000 verabschiedeten Richtlinien. Des Weiteren diskutiert er die Implikationen der beiden Richtlinien für die Bundesrepublik und gibt einen Überblick über den Verlauf des Umsetzungsprozesses, der von heftigen (partei-)politischen Auseinandersetzungen begleitet war. Der Abschluss des Prozesses erfolgte erst unter der Großen Koalition und unter starkem Druck aus Brüssel. Im Anschluss wendet sich der Beitrag den Positionen der Bundesregierung zum jüngsten Vorschlag zur Revision der Beschäftigungsrahmenrichtlinie zu. |

## EU-Sozialpolitik ist vor allem regulativ

Gemessen an den Standards moderner Wohlfahrtsstaatlichkeit ist die Europäische Union (EU) ein politisches Gebilde, das sich kaum um die sozialen Belange seiner Bürger kümmert. Sie verfügt nur in sehr begrenztem Ausmaß über eigene Ausgabenprogramme, und der Großteil der Gelder im EU-Haushalt wird nicht für die Unterstützung sozial benachteiligter Gruppen ausgegeben, sondern auf die Förderung der Landwirtschaft und den Ausgleich regionaler wirtschaftlicher Ungleichgewichte verwendet. Im EU-Haushaltsplan für das Jahr 2009 entfielen nur rund sieben Prozent des Gesamtvolumens auf sozialpolitisch relevante Ausgaben. Mit mehr als 40 Prozent der Ausgaben macht dagegen der Bereich Landwirtschaft nach wie vor den größten Haushaltsposten der EU aus.<sup>1</sup> Dazu kommt, dass das Gesamtvolumen des EU-Haushalts nicht einmal halb so groß ist wie etwa das des deutschen Bundeshaushalts.<sup>2</sup>

EU-Sozialpolitik ist also vor allem regulative Politik, die den Mitgliedstaaten Vorschriften über die Gestaltung bestimmter Aspekte ihrer jeweils eigenen Sozialpolitiken macht. Doch auch hier konzentriert sich die Gesetzgebungsaktivität der EU nicht auf die Kernbereiche der sozialen Sicherung, sondern vor allem auf individuelle und kollektive Arbeitnehmerrechte, die darauf abzielen, abhängig Beschäftigte vor unwürdigen und gesundheitsgefährdenden Arbeitsbedingungen sowie vor ökonomischer Ausbeutung zu bewahren. Insbesondere seit der Einführung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen für den Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und für wichtige Teile des allgemeinen Arbeitsrechts wurden europaweite Mindeststandards nicht nur im technischen Arbeitsschutz, sondern auch zu Themen wie Arbeitszeit, Mutterschutz, Elternurlaub, Teilzeitarbeit, befristete Beschäftigungsverhältnisse oder Zeitarbeit verabschiedet (Eichener 2000; Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005).

Die klassischen Felder der sozialen Sicherung, die darauf abzielen, individuelle Risiken wie Krankheit, Alterung, Arbeitsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit oder insgesamt Armut sozial verträglich abzufedern, sind dagegen bislang von verbindlicher EU-Regulierung weitgehend frei geblieben. Diese Themen werden von der EU lediglich durch flexible, rechtlich unverbindliche Steuerungsformen im Rahmen der so genannten Offenen Methode der Koordinierung behandelt. Aus den vorliegenden empirischen Befunden über die Auswirkungen dieser weichen Koordinierungsprozesse lässt sich bislang allerdings bestenfalls eine durchwachsene Bilanz herauslesen (Europäische Kommission 2004; Zeitlin/Pochet 2005; Linsenmann/Meyer/Wessels 2007).

## Die Antidiskriminierungspolitik der EU

Im Gegensatz zu diesen traditionellen Feldern moderner Wohlfahrtsstaatlichkeit, deren Europäisierung durch die Existenz starker nationaler Politiktraditionen deutlich begrenzt wird, spielt die EU in einem anderen Bereich eine immer bedeutendere Rolle: in der Antidiskriminierungspolitik. Diese beschäftigt sich

lange Zeit vorwiegend mit der Gleichstellung von Männern und Frauen im Berufsleben. Bereits in den Gründungsverträgen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft war der Grundsatz der Lohngleichheit zwischen Männern und Frauen niedergelegt. In der Folge weiteten die Regierungen den Grundsatz der Geschlechtergleichbehandlung auf die Arbeitsbedingungen, die gesetz-

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

lichen sowie betrieblichen Sozialversicherungssysteme und die selbstständige Erwerbstätigkeit aus. Eine expansive Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) trug schließlich dazu bei, dass die EU mittlerweile über eine ernstzunehmende, wenngleich vor allem auf den Bereich der Beschäftigung begrenzte Geschlechtergleichbehandlungspolitik verfügt (Ostner/Lewis 1995; Hoskyns 1996; Mazey 1998).

Ein neues Feld europäischer Antidiskriminierungspolitik erschloss sich 1997, als eine Gesetzgebungskompetenz zum Erlass von Maßnahmen gegen Benachteiligungen aufgrund von Rasse, Geschlecht, ethnischer Herkunft, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Ausrichtung in den Amsterdamer Vertrag aufgenommen wurde.

Auf dieser Grundlage wurde im Jahr 2000 ein Paket von zwei Antidiskriminierungsrichtlinien verabschiedet: die „Antirassismusrichtlinie“ und die „Beschäftigungsrahmenrichtlinie“.<sup>3</sup> Zusammen genommen untersagen diese Richtlinien direkte oder indirekte Formen der Diskriminierung aufgrund von Rasse, ethnischer Herkunft, Religion, Weltanschauung, sexueller Ausrichtung, Alter und Behinderung. Der in den Richtlinien festgelegte Nichtdiskriminierungsgrundsatz erstreckt sich auf den Bereich der Arbeitswelt (Arbeitsbedingungen, Zugang zur Erwerbstätigkeit und zur beruflichen Bildung, Mitgliedschaft in Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen), die Systeme der sozialen Sicherung und das Bildungswesen. Die Antirassismusrichtlinie gilt zudem noch

für Teile des privaten Geschäftsverkehrs, bei denen es um so genannte Massengeschäfte geht (etwa die Vermietung von Wohnraum, den Zugang zu Gaststätten oder den Abschluss von Versicherungen).

Die Antidiskriminierungspolitik nimmt immer größeren Raum in den sozialpolitischen Aktivitäten der EU ein. In der 2008 von der Kommission vorgelegten „Sozialagenda“ bildete die Bekämpfung von Diskriminierung einen wichtigen Schwerpunkt.<sup>4</sup> Kurz nach Veröffentlichung der Sozialagenda legte die Kommission bereits einen Richtlinien-

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

Betroffene demonstrieren am 8.7.2005 vor dem Bundesrat. Das Antidiskriminierungsgesetz wurde vorerst gestoppt. Der Bundesrat verwies mit den Stimmen der Unionsländer das von der rot-grünen Koalition im Bundestag verabschiedete Gesetzesvorhaben an den Vermittlungsausschuss.

picture alliance/dpa

vorschlag vor, mit dem die Schutzvorschriften der Beschäftigungsrahmenrichtlinie auch auf private Massengeschäfte ausgedehnt werden sollten.<sup>5</sup> Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes wird über diesen Vorschlag in Brüssel noch verhandelt.

Dieser Beitrag zeichnet die heftigen politischen Konflikte nach, die die europäische Antidiskriminierungspolitik in Deutschland nach sich zog. Er beschreibt zunächst kurz den europäischen Entscheidungsprozess und die Haltung der damaligen rot-grünen Bundesregierung zu den beiden im Jahr 2000 verabschiedeten Richtlinien. Anschließend diskutiert er die Implikationen beider Richtlinien für Deutschland und gibt einen Überblick über den Verlauf des Umsetzungsprozesses. Dabei zeigt sich, dass die Versuche, die Richtlinien umzusetzen, mehrfach an politischen Kontroversen zwischen den Regierungsparteien und der bürgerlich-konservativen Opposition scheiterten. Der erfolgreiche Abschluss des Prozesses erfolgte erst nach dem Regierungswechsel hin zu einer Großen Koalition und unter erheblichem Druck aus Brüssel, der beide politische Lager zur Kompromissfindung zwang. Im Anschluss wendet sich der Beitrag den Positionen der Bundesregierung zum jüngsten Vorschlag zur Revision der Beschäftigungsrahmenrichtlinie zu. Angesichts des heftigen Widerstands, den CDU/CSU und FDP gegen die Umsetzung der beiden Richtlinien aus dem Jahr 2000 leisteten, ist es wenig verwunderlich, dass beide Parteien seit ihrer Regierungsübernahme erbittert gegen eine weitere Verschärfung der EU-Antidiskriminierungspolitik kämpfen. Abschließend diskutiert der Artikel die Implikationen dieser Befunde für die Zukunft der EU-Antidiskriminierungspolitik.

### **Der europäische Entscheidungsprozess 1999–2000**

Unmittelbar nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags 1999 legte die EU-Kommission zwei Richtlinienvorschläge vor, mit denen Diskriminierungen aufgrund der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, des Alters, der sexuellen Ausrichtung oder einer Behinderung bekämpft werden sollten. Obwohl zur Verabschiedung Einstimmigkeit unter den Regierungen nötig war, konnten beide Richtlinien schon nach kurzen Beratungen beschlossen werden. Die zügige Verabschiedung wurde durch die Verhängung der so genannten EU-„Sanktionen“ gegen Österreich begünstigt, mit denen die restlichen 14 EU-Staaten gegen die Bildung einer Regierungskoalition zwi-

schen den österreichischen Christdemokraten und Jörg Haider's rechtspopulistischer Freiheitlicher Partei im Februar 2000 protestierten. In dieser Situation erschien es vielen Regierungen besonders wichtig, durch die Verabschiedung von Antidiskriminierungsrichtlinien ein Zeichen gegen Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz zu setzen.<sup>6</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung war einer der Befürworter der beiden Richtlinien. Bereits in ihrem 1998 verabschiedeten Koalitionsvertrag hatten sich beide Partner auf die Schaffung eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes in Deutschland geeinigt (Koalitionsvertrag 1998, Abschnitt 10). Die europäischen Gesetzgebungsinitiativen trafen also auf bereits ins Auge gefasste ähnliche Pläne in Deutschland. Zwar bestand die Bundesregierung in den europäischen Verhandlungen auf die Klärung einiger Fragen im Zusammenhang mit der im Grundgesetz verankerten Autonomie der Kirchen, doch insgesamt unterstützte sie die beiden Richtlinien und gab ihnen letztlich auch ihre Zustimmung im Rat.

### **Der deutsche Umsetzungsprozess 2000–2006**

#### **Welche Reformen waren in Deutschland nötig?**

Welche Reformen waren in Deutschland nötig, um die Bestimmungen der Richtlinien zu erfüllen? Zunächst ist festzuhalten, dass es vor Umsetzung der Richtlinien kein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz in Deutschland gab. Allerdings existierte eine ganze Reihe verstreuter Einzelregelungen, die solche Diskriminierungen vor allem in der Arbeitswelt sowie im Bereich der sozialen Sicherungssysteme und der Bildung bereits teilweise untersagten. Im öffentlichen Sektor galt das verfassungsrechtlich festgelegte Diskriminierungsverbot. In Artikel 3 des Grundgesetzes heißt es: „Niemand darf wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.“ Dieses Diskriminierungsverbot war für alle öffentlichen Behörden und Einrichtungen verbindlich und deckte daher weite Teile des Bildungswesens, die staatlichen Systeme der sozialen Sicherung und die öffentlich Beschäftigten ab. Für Bundes- und Landesbeamte wurde dieses Diskriminierungsverbot zusätzlich gesetzlich niedergelegt (Will/Rühl 2004, S. 26).

Für den privaten Sektor gab es nur einzelne spezifische Vorschriften zum

Schutz vor bestimmten Formen der Diskriminierung, nicht jedoch ein umfassendes Benachteiligungsverbot für alle von den beiden Richtlinien erfassten Personengruppen. Am wenigsten Handlungsbedarf bestand beim Schutz von Behinderten, während der Diskriminierungsschutz für die restlichen Gruppen nachgebessert werden musste. Besonders wenig rechtlicher Schutz vor Benachteiligung bestand im privaten Vertragsrecht, d.h. beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen. Hier existierten nur einzelne begrenzte Bestimmungen zu Gaststätten sowie Transport-, Versicherungs- und Telekommunikationsunternehmen. Ganz allgemein waren die detaillierten Bestimmungen der Richtlinien hinsichtlich der rechtlichen Definition von direkter und indirekter Diskriminierung, der gerichtlichen Durchsetzung des Benachteiligungsschutzes und der Schaffung einer behördlichen Antidiskriminierungsstelle noch nicht erfüllt (siehe dazu insgesamt Mahlmann 2002, S. 12–37).

Neben der rechtlichen Situation gibt es auch einige Hinweise darauf, dass die betroffenen Personengruppen tatsächlich unter Benachteiligung litten. Insbesondere für Personen mit Migrationshintergrund liegen Befragungsergebnisse vor, die auf gesellschaftliche Benachteiligung schließen lassen. Bei einer vom Bundesarbeitsministerium 2001 in Auftrag gegebenen Repräsentativbefragung unter insgesamt mehr als 4.000 Ausländern aus der Türkei, Italien, Griechenland sowie aus dem ehemaligen Jugoslawien gaben mehr als sieben Prozent der Befragten an, dass ihnen in den letzten zwölf Monaten ein- oder mehrmals der Einlass in eine Gaststätte oder Diskothek verweigert worden sei. Rund neun Prozent berichteten von Benachteiligungen bei der Wohnungssuche. Und knapp acht Prozent hatten den Eindruck, aufgrund ihrer Nationalität bei der Vergabe eines Arbeitsplatzes übergangen worden zu sein (Venema/Grimm 2002, S. 186). Ähnliche Ergebnisse ergab die Frage nach Erfahrungen ausländerfeindlicher Handlungen wie Beleidigungen, Bedrohungen oder körperlichen Angriffen (Venema/Grimm 2002, S. 189). In einer Reihe anderer Studien wurden ebenfalls Anzeichen ethnisch bzw. religiös begründeter Benachteiligungen festgestellt (für einen Überblick, siehe Hönekopp/Will/Rühl 2002, S. 47–51).

Diese Daten weisen daraufhin, dass es vor der Umsetzung der beiden EU-Antidiskriminierungsrichtlinien in Deutschland neben den rechtlichen Lücken auch ein gewisses Maß an praktischer Diskriminierung gab. Das Ausmaß der geforderten Reformen ist allerdings kaum groß genug, um als Erklärung für den

langwierigen und hochgradig kontroversen Umsetzungsprozess herangezogen werden zu können, wie es die so genannte „Misfit“-These innerhalb der EU-Implementationsforschung nahe legen würde (Duina 1997; Börzel 2000, 2002; Knill/Lenschow 1998, 2001). Die „Misfit“-These geht davon aus, dass nationale Regierungen und Verwaltungen sowohl im EU-Entscheidungsprozess als auch bei der anschließenden Implementation der beschlossenen Regelungen danach streben, ihre bestehenden Politiktraditionen vor grundlegenden Umwälzungen zu schützen. Verlangen europäische Rechtsakte solche fundamentalen Reformen, ist mit heftigem Widerstand und erheblichen Verzögerungen zu rechnen. Angesichts der sicherlich merklichen, aber bei Weitem nicht fundamentalen Reformen, die die Richtlinien in Deutschland erforderten, hätte man aus dieser Perspektive vielleicht gewisse Probleme und Widerstände erwarten können, nicht jedoch einen politisch hoch kontroversen Reformprozess, der erst mehrere Jahre nach Ende der Umsetzungsfrist und unter Androhung empfindlicher Strafzahlungen zu Ende gebracht werden konnte.

### 2001: Erste Schritte der rot-grünen Bundesregierung

Die rot-grüne Bundesregierung unternahm Ende 2001 erste Schritte, um die von der Antirassismusrichtlinie geforderten Anpassungen im Bereich des privaten Geschäftsverkehrs umzusetzen. Das dafür zuständige Justizministerium legte einen Entwurf vor, in dem eine entsprechende Revision des Bürgerlichen Gesetzbuches vorgesehen war.<sup>7</sup> Dieser Entwurf traf jedoch auf erhebliche Kritik. Grund dafür war vor allem, dass der Vorschlag nicht nur darauf abzielte, zivilrechtliche Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu verbieten. Vielmehr dehnte er die zivilrechtliche Gleichbehandlung auch auf die von der Beschäftigungsrahmenrichtlinie erfassten Bereiche Religion und Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Ausrichtung aus. Das ging über die EU-Vorgaben weit hinaus, denn die Beschäftigungsrahmenrichtlinie betraf nur Diskriminierungen in der Arbeitswelt. Auch geschlechtsbezogene Benachteiligungen im privaten Geschäftsverkehr wurden von dem Entwurf mit erfasst, obwohl es dazu bis zu diesem Zeitpunkt noch keine entsprechenden EU-Vorschriften gab. Zu den Kritikern zählten die Kirchen, die befürchteten, dass kirchliche Kindergärten, Altenheime oder Schulen dazu gezwungen werden könnten, die weit verbreitete Praxis aufzugeben, in ihre Einrichtungen vornehmlich Angehörige der

eigenen Religion bzw. Konfession aufzunehmen (Süddeutsche Zeitung, 9.4.2002; Die Welt, 27.12.2002). Auch die Wohnungswirtschaft wehrte sich gegen die Einschränkung ihrer vertraglichen Autonomie. So könnten sich abgelehnte Wohnungssuchende in ein Mietverhältnis einklagen, sofern der Vermieter nicht beweisen könne, dass es sich bei der Ablehnung nicht um Diskriminierung gehandelt habe, was in der Praxis oft schwierig sei (Süddeutsche Zeitung, 11.4.2002). Als die für Herbst 2002 angesetzte Bundestagswahl immer näher rückte, beschloss die Regierung, das umstrittene Gesetzesvorhaben angesichts der heftigen Widerstände vorerst auf Eis zu legen, um ihre Chancen auf eine Wiederwahl nicht unnötig zu beeinträchtigen (Süddeutsche Zeitung, 9.4.2002).

### 2002–2004: Neuer Gesetzentwurf stößt wiederum auf Kritik

Da die beiden Parteien im Herbst 2002 erneut eine knappe Mehrheit errangen und ihre Koalition fortsetzen konnten, bekräftigten sie in ihrem Koalitionsvertrag das Ziel, ein Antidiskriminierungsgesetz zu verabschieden (Koalitionsvertrag 2002). Dennoch dauerte es mehr als zwei weitere Jahre, bis ein neuer Gesetzentwurf vorgelegt werden konnte. Hauptgrund dafür waren die unterschiedlichen Auffassungen über die Art der Umsetzung innerhalb der Koalition. Die Grünen wollten ein möglichst umfassendes Antidiskriminierungsgesetz, das über die EU-Mindestvorschriften hinausgehen sollte. Demgegenüber sprachen sich Teile der SPD, darunter die 2002 neu ins Amt gekommene Justizministerin Brigitte Zypries, dafür aus, sich bei der Umsetzung weitgehend an den europäischen Mindeststandards zu orientieren (Mahlmann 2005).

Als die Fraktionen von SPD und Grünen im Dezember 2004 den neuen Gesetzesvorschlag in den Bundestag einbrachten, trug dieser unverkennbar die Handschrift des grünen Koalitionspartners.<sup>8</sup> Der Entwurf sollte nun nicht mehr nur die Antirassismusrichtlinie und die Beschäftigungsrahmenrichtlinie umsetzen, sondern auch noch zwei weitere Richtlinien zur Geschlechtergleichbehandlung, die mittlerweile auf EU-Ebene verabschiedet worden waren.<sup>9</sup> Das Gesetzesvorhaben untersagte Diskriminierungen aus allen von den vier Richtlinien erfassten Benachteiligungsgründen (Rasse, ethnische Herkunft, Geschlecht, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Ausrichtung). Darüber hinaus sah der Vorschlag vor, alle derartigen Diskriminierungen in allen von der Antirassismusrichtlinie abgedeckten Bereichen gleichermaßen zu unterbinden (privater Geschäftsverkehr, Zugang zur Erwerbs-

tätigkeit, Beschäftigungsbedingungen, berufliche Bildung, Mitgliedschaft in Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen, Sozialschutz sowie Bildung). In diesem Punkt ging der Vorschlag erneut über das EU-Recht hinaus, denn im Zivilrecht hätte die Regierung nur Diskriminierungen aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft sowie, gemäß der 2004 erlassenen Richtlinie, aus Gründen des Geschlechts untersagen müssen.

Während Gewerkschaften sowie Ausländer- und Flüchtlingsorganisationen den Entwurf begrüßten (siehe etwa Engelen-Kefer 2005; Interkultureller Rat 2005), stieß insbesondere die „Übererfüllung“ der europäischen Vorgaben erneut auf heftige Kritik. Wie schon zuvor lehnten Wohnungsbaugesellschaften, Vermieterorganisationen und Versicherungen die Regelungen zur zivilrechtlichen Nichtdiskriminierung als viel zu weitgehend ab, da der Entwurf einen „Angriff auf die Vertragsfreiheit“ darstelle (Süddeutsche Zeitung, 8.3.2005). Die Einwände der Arbeitgeberverbände richteten sich vor allem gegen einige Regelungen im Arbeitsrecht, die ebenfalls über die EU-Vorgaben hinausgingen und ihrer Meinung nach „unnötige Bürokratie und Kosten“ verursachten (Hundt 2005, S. 7). Dabei ging es etwa um die Verpflichtung des Arbeitgebers, auch für Diskriminierungen durch „Dritte“, d.h. zum Beispiel durch Kunden oder Lieferanten, zu haften.

Insgesamt kritisierten Wirtschaftsvertreter, unterstützt von den bürgerlichen Oppositionsparteien CDU/CSU und FDP, das geplante Gesetz als „überzogene, bürokratische und systemwidrige Umsetzung von europäischen Richtlinien“ (Hundt 2005, S. 8), das „aktiv zur Vernichtung von Arbeitsplätzen“ beitragen werde (so die CDU-Vorsitzende Angela Merkel, zitiert in Süddeutsche Zeitung, 8.3.2005). Vielen der Kritiker gingen ohnehin schon die Mindestbestimmungen der EU-Richtlinien zu weit. So heißt es in einem Beschluss des Präsidiums der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: „Bereits die Entscheidung der Europäischen Union, Antidiskriminierung auf europäischer Ebene vorzuschreiben, war gesellschaftspolitisch verfehlt“ (BDA 2005). Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion ging noch einen Schritt weiter. In einem parlamentarischen Entschließungsantrag forderte sie die Bundesregierung auf, „sich auf europäischer Ebene mittel- und langfristig für eine Revision der gesamten europäischen Antidiskriminierungsgesetzgebung einzusetzen“.<sup>10</sup>

Angesichts der heftigen Kritik, die in zunehmendem Maße auch aus den Reihen der SPD kam,<sup>11</sup> wurde der Entwurf in einzelnen Punkten etwas abgeschwächt, ohne allerdings den von den Grünen unterstützten breiten Antidiskriminierungsansatz im privaten Geschäftsverkehr grundsätzlich anzutasten. Auf dieser Grundlage wurde der Gesetzentwurf am 17. Juni 2005 mit den Stimmen der Regierungskoalition vom Bundestag verabschiedet. Da der Bundesrat in diesem Fall nicht zustimmungspflichtig war, sah alles danach aus, als ob das Antidiskriminierungsgesetz nun bald in Kraft treten und die beiden Richtlinien rund zwei Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist in deutsches Recht überschieden werden könnten.

### 2005: Vorgezogene Neuwahlen und „Verfahrenstrick“ verhindern Inkrafttreten

Daraus sollte jedoch vorerst nichts werden. Hintergrund dafür bildete der Entschluss von Bundeskanzler Gerhard Schröder, nach einer Reihe verlorener Landtagswahlen und angesichts heftiger öffentlicher und innerparteilicher Kritik an den von der Regierung auf den Weg gebrachten Arbeitsmarktreformen vorgezogene Neuwahlen im Herbst anzustreben. Dadurch wurde die Zeit für den Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens knapp, denn obwohl die Opposition in der Länderkammer nicht über ein formelles Vetorecht verfügte, konnte sie das Inkrafttreten des Gesetzes durch entsprechende Beschlüsse des Bundesrates noch verzögern. Der Bundesrat hat bekanntlich bei jedem Gesetzesvorschlag das Recht, den Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat anzurufen. Bei nicht zustimmungspflichtigen Gesetzen kann der Bundestag aber mit einfacher Mehrheit über etwaige Änderungsvorschläge des Vermittlungsausschusses hinweggehen. Vor diesem Hintergrund kommt das Vermittlungsverfahren normalerweise nur bei zustimmungspflichtigen Gesetzen zum Einsatz. In diesem Fall nutzte die Opposition jedoch diesen „Verfahrenstrick“, um eine ganze Reihe unliebsamer Gesetze der Regierung, darunter auch das schon fast beschlossene Antidiskriminierungsgesetz, de facto zu verhindern, denn bis zu den unmittelbar bevorstehenden Neuwahlen blieb keine Zeit mehr für Tagungen des Vermittlungsausschusses und neue Abstimmungen im Bundestag. Die Anrufung des Vermittlungsausschusses bedeutete daher das vorläufige Aus für das Antidiskriminierungsgesetz. Nach den Wahlen, bei denen sich die CDU/CSU gute Chancen auf einen Sieg ausrechnete, sollten die Richtlinien dann in

Form der von ihr präferierten „1:1-Umsetzung“ in deutsches Recht überschrieben werden.<sup>12</sup>

### 2006: Endgültige Umsetzung mit rund dreijähriger Verspätung

Da Deutschland einige Monate zuvor bereits vom Europäischen Gerichtshof wegen Nichtumsetzung der Antirassismusrichtlinie verurteilt worden war und nun mit der Verhängung empfindlicher Geldstrafen rechnen musste, stand die im November 2005 neu formierte Bundesregierung unter erheblichem Zeitdruck.<sup>13</sup> Daher einigten sich die beiden Partner der Großen Koalition, SPD und CDU/CSU, relativ schnell auf einen neuen Gesetzentwurf. Dieser orientierte sich allerdings zum Leidwesen vieler CDU/CSU-Politiker stark am gescheiterten Entwurf der Vorgängerregierung, ging also weiterhin deutlich über die Mindestvorgaben aus Brüssel hinaus. Offenbar gelang es der SPD, das Antidiskriminierungspaket mit einigen für die Union wichtigen Themen, insbesondere im Hinblick auf die steuerliche Entlastung von Landwirten, zu verknüpfen, sodass dem christdemokratischen Koalitionspartner nichts anderes übrig blieb, als von seiner Forderung einer 1:1-Umsetzung abzurücken (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.5.2006). Trotz erheblicher Widerstände innerhalb der Union konnte der zum Schluss noch einmal leicht abgeschwächte Entwurf binnen weniger Monate verabschiedet werden. Damit waren die beiden Antidiskriminierungsrichtlinien im Sommer 2006 mit rund dreijähriger Verspätung endgültig umgesetzt worden.

### Deutschland und die Revision der Beschäftigungsrahmenrichtlinie 2008–2010

Während sich die SPD bei der Umsetzung der beiden Antidiskriminierungsrichtlinien noch weitgehend gegen den skeptischen Koalitionspartner der CDU/CSU durchsetzen konnte, übernahm die Union das Ruder, als die Kommission ihren Entwurf für eine Richtlinie vorlegte, mit der die Inkonsistenzen im Anwendungsbereich der bestehenden Regelungen beseitigt werden sollten, indem das Diskriminierungsverbot nun auch für die von der Beschäftigungsrahmenrichtlinie erfassten Merkmale Religion und Weltanschauung, Alter, sexuelle Ausrichtung und Behinderung auf den Bereich privater Massengeschäfte ausgedehnt werden sollte. Obwohl das deutsche Recht diese Neuregelung bereits weitgehend erfüllte, nachdem die beiden ursprünglichen Richtlinien genau in diesem Punkt über-

implementiert worden waren, wandten sich führende Unionspolitiker in scharfer Form gegen den Brüsseler Vorschlag. Die beiden Vorsitzenden der CDU- und CSU-Fraktionen, Volker Kauder und Peter Ramsauer, schrieben sogar einen Brief an ihre konservativen Kollegen in den Parlamenten der anderen Mitgliedstaaten, in dem sie diese aufforderten, den Kommissionsvorschlag abzulehnen, da er ihrer Ansicht nach die ohnehin schon zu weitgehende EU-Antidiskriminierungspolitik weiter verschärfen würde (Süddeutsche Zeitung, 11.3.2008). Auch der christdemokratische Wirtschaftsminister Michael Glos bezeichnete den Vorschlag als inakzeptabel, da er auf unangemessene Weise in die Privatsphäre vieler Bürger eingreife (BMWi 2008).

Während die SPD den Richtlinienvorschlag unterstützte (Süddeutsche Zeitung, 19.7.2008), führte die Ablehnung der CDU/CSU zu einer überaus skeptischen Position der deutschen Bundesregierung. Bundeskanzlerin Angela Merkel intervenierte beim Kommissionspräsidenten, um zu erreichen, dass der neue Antidiskriminierungsvorschlag zurückgenommen werde (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.6.2008), und die für den Vorschlag fachlich zuständige CDU-Familienministerin Ursula von der Leyen brachte die Skepsis der deutschen Bundesregierung zum Ausdruck, als der Vorschlag im Oktober 2010 im Rat diskutiert wurde (Frankfurter Rundschau, 4.10.2008).

Die deutsche Haltung schwenkte vollends in Richtung kategorische Ablehnung der Richtlinie, als die große Koalition im Herbst 2009 durch eine bürgerliche Regierung aus CDU, CSU und FDP abgelöst wurde. Bereits in ihrem Koalitionsvertrag vereinbarten die drei Partner, die neue Antidiskriminierungsrichtlinie der EU zu bekämpfen (Koalitionsvertrag 2009, S. 17). Der Ständige Vertreter in Brüssel wurde angewiesen, den Vorschlag abzulehnen, und die neue CDU-Familienministerin Kristina Schröder machte gegenüber der Ratspräsidentschaft deutlich, dass die Bundesregierung den Vorschlag nicht akzeptieren könne (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.2.2009, BMFSFJ 2009). Da zur Verabschiedung Einstimmigkeit im Rat erforderlich ist, ist der Richtlinienvorschlag durch das deutsche Veto bis auf Weiteres blockiert.

### Diskussion und Fazit

Die deutsche Debatte um die europäische Antidiskriminierungspolitik war von heftigen politischen Auseinandersetzungen geprägt. Eine entscheidende Rolle spielten dabei die unterschiedli-

## LITERATUR

chen politischen Ideologien der jeweiligen Regierungsparteien. Innerhalb der rot-grünen Regierungskoalition unterstützten vor allem die Grünen die beiden im Jahr 2000 verabschiedeten Antidiskriminierungsrichtlinien und drängten darauf, bei ihrer Umsetzung über die europäischen Vorgaben hinauszugehen. CDU, CSU und FDP zählten von Anfang an zu den erbitterten Gegnern der aus ihrer Sicht viel zu weitgehenden, mit unnötigen Kosten verbundenen und in die private Vertragsfreiheit eingreifenden EU-Antidiskriminierungspolitik. Besonders die von Rot-Grün geplante Überimplementation war der bürgerlich-konservativen Opposition ein Dorn im Auge. Dieser Konflikt, der in zunehmendem Maße auch die Grünen und die SPD entzweite, da Teile des rechten Flügels der SPD von der gemeinsamen Linie abrückten und sich für eine Minimalumsetzung einsetzten, verzögerte den Umsetzungsprozess erheblich und führte dazu, dass die Richtlinien erst mit einigen Jahren Verspätung und unter erheblichem Druck aus Brüssel umgesetzt werden konnten.

Bereits nach dem Eintritt der Union in die Regierungskoalition, erst recht aber, nachdem die Union gemeinsam mit der FDP die Macht in Berlin übernommen hatte, schwenkte die Politik der deutschen Regierung in Richtung kategorische Ablehnung weiterer Antidiskriminierungsregelungen, weshalb der aktuell debattierte Richtlinienvorschlag zur Ausdehnung der EU-Schutzbestimmungen durch den Widerstand aus Deutschland blockiert ist.

Interessant ist, dass die Einigung auf europaweit einheitliche Standards in diesem Bereich nicht an der Diversität tief verwurzelter nationaler Regulierungstraditionen scheitert, wie dies vor allem im Bereich der klassischen sozialen Sicherungssysteme der Fall ist, wo sich seit Ende des 19. Jahrhunderts in Europa unterschiedliche Wohlfahrtsregime herausgebildet haben (Flora 1986-1987; Esping-Andersen 1990; Castles 1995; Ostner/Lewis 1995; Ferrera 1996). Eine europaweite Vereinheitlichung dieser in Bezug auf die Art der Finanzierung, die Prinzipien der Leistungsgewährung und die Höhe der Leistungen grundverschiedenen Systeme wäre schon aus rein technischen Gründen höchst problematisch. Die drastischen Umstellungskosten, die etwa ein Wechsel von einem kontinentalen Sozialversicherungssystem zu einem steuerfinanzierten System nordischen Typs mit sich bringen würde, machen derartige Pläne politisch vollends unrealistisch.

In abgeschwächter Form gilt dies auch für den Bereich der individuellen und kollektiven Arbeitnehmerrechte. Auch hier sind im Laufe der Zeit in Europa sehr

unterschiedliche Systeme entstanden (Crouch 1993; Gold/Weiss 1999; Ferner/Hyman 1999; Vaughan-Whitehead 2003). Deren Diversität ist zwar nicht so hoch wie im Bereich der sozialen Sicherungssysteme, aber doch hoch genug, dass ein entscheidender Ausbau europaweiter Arbeitnehmerrechte über das bislang erreichte Maß hinaus nicht zu erwarten ist (Treib 2010).

Derartige strukturelle Hürden stehen der europäischen Antidiskriminierungspolitik in wesentlich geringerem Maße entgegen, da es sich hierbei um ein relativ neues Themenfeld handelt, in dem es deutlich weniger vorhandene nationale Regelungen gibt, deren Unterschiedlichkeit eine europaweite Regelung behindern könnte. Die heftigen politischen Kontroversen in Deutschland, die in ähnlicher Form auch in einigen der neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas zu beobachten waren (Falkner/Treib/Holzleithner 2008), weisen allerdings darauf hin, dass die EU-Antidiskriminierungspolitik in besonderem Maße ideologisch aufgeladen ist und vor allem von konservativen, christdemokratischen und religiösen Parteien bekämpft wird, während linke und insbesondere grüne Parteien zu den Befürwortern zählen.

Von diesem Befund ausgehend, ist daher zu erwarten, dass der Ausbau der EU-Antidiskriminierungspolitik in hohem Maße vom Vorhandensein passender parteipolitischer Regierungskonstellationen in den Mitgliedstaaten abhängen wird. Ohne einen Regierungswechsel in Berlin ist eine Auflösung der aktuellen Blockade jedenfalls wenig wahrscheinlich.



UNSER AUTOR

Oliver Treib ist Leiter der Abteilung Politikwissenschaft des Instituts für Höhere Studien in Wien. Seine Forschungsschwerpunkte beschäftigen sich mit den Beziehungen zwischen europäischer und nationaler Politik, insbesondere im Hinblick auf die Rolle politischer Parteien im EU-Mehrebenensystem.

- BDA/Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2005): Beschluss des Präsidiums der BDA, Sitzung vom 24. Januar 2005, Entwurf eines Gesetzes zur Antidiskriminierung. Berlin.
- Bell, Mark (2002): *Anti-Discrimination Law and the European Union*. Oxford.
- BMFSFJ/Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2009): Kristina Schröder: „Chancengleichheit ist gemeinsames Ziel Deutschlands und der spanischen EU-Ratspräsidentschaft“. Pressemitteilung, 25. Februar 2010. Berlin.
- BMWi/Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2008): Bundesminister Glos entschieden gegen eine fünfte EU-Antidiskriminierungsrichtlinie. Pressemitteilung, 3. Juli 2008. Berlin.
- Börzel, Tanja A. (2000): Why There Is No “Southern Problem”: On Environmental Leaders and Laggards in the European Union. In: *Journal of European Public Policy*, 1/2000, S. 141–162.
- Börzel, Tanja A. (2002): Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization. In: *Journal of Common Market Studies*, 2/2002, S. 193–214.
- Bundesministerium der Finanzen (2009): *Übersichten zum Bundeshaushaltsplan 2009*. Berlin.
- Castles, Francis G. (1995): Welfare State Development in Southern Europe. In: *West European Politics*, 2/1995, S. 291–313.
- CDU/CSU (2005): *Deutschlands Chancen nutzen: Wachstum, Arbeit, Sicherheit*. Berlin.
- Crouch, Colin (1993): *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford.
- Duina, Francesco G. (1997): Explaining Legal Implementation in the European Union. In: *International Journal of the Sociology of Law*, 2/1997, S. 155–179.
- Eichener, Volker (2000): *Das Entscheidungssystem der Europäischen Union: Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung*. Opladen.
- Engelen-Kefer, Ursula (2005): *Statement zum Antidiskriminierungsgesetz*. Berlin (Deutscher Gewerkschaftsbund).
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton.
- Europäische Kommission (2004): *Die Herausforderung annehmen: Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung*. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok. Luxemburg (Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften).
- Europäische Kommission (2009): *EU-Haushalt 2009*. Luxemburg (Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Union).
- Falkner, Gerda/Treib, Oliver/Hartlapp, Miriam/Leiber, Simone (2005): *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge.
- Falkner, Gerda/Treib, Oliver/Holzleithner, Elisabeth (2008): *Compliance in the Enlarged European Union: Living Rights or Dead Letters? Aldershot*.
- Ferner, Anthony/Hyman, Richard (Hrsg.) (1999): *Changing Industrial Relations in Europe*. 2. Auflage, Oxford.
- Ferrera, Maurizio (1996): The “Southern Model” of Welfare in Social Europe. In: *Journal of European Social Policy*, 1/1996, S. 17–37.
- Flora, Peter (Hrsg.) (1986–1987): *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*. Band 1–3. Berlin.
- Gold, Michael/Weiss, Manfred (Hrsg.) (1999): *Employment and Industrial Relations in Europe*. Den Haag.

Hönekopp, Elmar/Will, Gisela/Rühl, Stefan (2002): *Migrants, Minorities and Employment in Germany: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination*. Wien (Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit).

Hoskyns, Catherine (1996): *Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union*. London.

Hundt, Dieter (2005): *Das Antidiskriminierungsgesetz – Ein Beschäftigungsprogramm für Rechtsanwälte*. In: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.): *Vertragsfreiheit bewahren! Antidiskriminierung und deutsches Recht*. Berlin, S. 7–9.

Interkultureller Rat (2005): *Stellungnahme des Interkulturellen Rates in Deutschland zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien*. Darmstadt.

Knill, Christoph/Lenschow, Andrea (1998): *Coping with Europe: The Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy*. In: *Journal of European Public Policy*, 4/1998, S. 595–614.

Knill, Christoph/Lenschow, Andrea (2001): *Adjusting to EU Environmental Policy: Change and Persistence of Domestic Administrations*. In: Green Cowles, Maria/Caporaso, James/Risse, Thomas (Hrsg.): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, S. 116–136.

Koalitionsvertrag (1998): *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert: Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen*. Berlin.

Koalitionsvertrag (2002): *Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit: Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie*. Berlin.

Koalitionsvertrag (2009): *Wachstum – Bildung – Zusammenhalt: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*. Berlin.

Lintsenmann, Ingo/Meyer, Christoph O./Wessels, Wolfgang (2007): *Economic Government of the EU: A Balance Sheet of New Modes of Policy Coordination*. Basingstoke.

Mahlmann, Matthias (2002): *Deutschland*. In: Niessen, Jan/Chopin, Isabelle (Hrsg.): *Gesetzgebung über Antidiskriminierung in den Mitgliedsstaaten der EU: Ein Vergleich einzelstaatlicher Rechtsvorschriften gegen Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung mit den Richtlinien des Rates*. Wien (Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit), S. 12–37.

Mahlmann, Matthias (2005): *Prospects of German Antidiscrimination Law*. In: *Journal of Transnational Law and Contemporary Problems*, 3/2005, S. 1045–1067.

Mazey, Sonia (1998): *The European Union and Women's Rights: From the Europeanization of National Agendas to the Nationalization of a European Agenda?* In: *Journal of European Public Policy*, 1/1998, S. 131–152.

Ostner, Ilona/Lewis, Jane (1995): *Gender and the Evolution of European Social Policies*. In: Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hrsg.): *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, DC, S. 159–193.

Treib, Oliver (2010): *Party Politics, National Interests and Government-Opposition Dynamics: Cleavage Structures in the Convention Negotiations on EU Social Policy*. In: *European Union Politics*, 1/2010, S. 119–142.

Vaughan-Whitehead, Daniel C. (2003): *EU Enlargement Versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model*. Cheltenham.

Venema, Mathias/Grimm, Claus (2002): *Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland: Repräsentativuntersuchung 2001*. Tabellenband Teil A. Berlin (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung).

Will, Gisela/Rühl, Stefan (2004): *Analytical Report on Legislation: RAXEN National Focal Point for Germany*. Wien (Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit).

Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe (2005): *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brüssel.

#### ANMERKUNGEN

1 Quelle: Europäische Kommission (2009). Als sozialpolitisch relevant wurden die Rubriken „Allgemeine und berufliche Bildung“, „Sozialpolitische Agenda“ sowie „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ betrachtet. Der Bereich Landwirtschaft umfasst „Ausgaben für die Landwirtschaft und Direkthilfen“, „Entwicklung des ländlichen Raums“ und „Fischerei“.

2 Die Ausgaben des EU-Haushalts für das Jahr 2009 wurden auf 133,8 Mrd. Euro veranschlagt (Europäische Kommission 2009), während im deutsche Bundeshaushalt für dasselbe Jahr Ausgaben in Höhe von 290 Mrd. Euro vorgesehen sind (Bundesministerium der Finanzen 2009).

3 Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, Amtsblatt L 180, 19.7.2000, S. 22–26; Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, Amtsblatt L 303, 2.12.2000, S. 16–22.

4 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – eine erneuerte Sozialagenda: Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts (KOM/2008/412 endg.).

5 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (KOM/2008/426 endg.).

6 Zur Rolle der FPÖ-Regierungsbeteiligung bei den Beratungen der Richtlinien siehe Bell (2002, S. 72); Mahlmann (2005).

7 Diskussionsentwurf eines Gesetzes zur Verhinderung von Diskriminierungen im Zivilrecht, Berlin, Bundesministerium der Justiz, 10.12.2001.

8 Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien. Bundestags-Drucksache 15/4538, 16.12.2004.

9 Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, Amtsblatt L 269, 5.10.2002, S. 15–20.; Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, Amtsblatt L 373, 21.12.2004, S. 37–43.

10 Antrag der Fraktion der CDU/CSU: Kein weiterer Arbeitsplatzabbau – Antidiskriminierungsgesetz zurückziehen. Bundestags-Drucksache 15/5019, 8.3.2005.

11 So äußerten die SPD-Minister Wolfgang Clement (Wirtschaft und Arbeit) und Otto Schily (Inneres) sowie der nordrhein-westfälische SPD-Ministerpräsident Peer Steinbrück öffentliche Kritik an dem Gesetzesvorhaben (Die Welt, 4.3.2005 und 8.3.2005).

12 Im Wahlprogramm der CDU/CSU zur Bundestagswahl hieß es dazu: „Wir setzen EU-Recht wie die Anti-Diskriminierungsrichtlinien nur noch 1:1 in nationales Recht um. So verhindern wir einseitige Belastungen der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft“ (CDU/CSU 2005).

13 Siehe Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 28.04.2005, Rs. C-329/04. Zehn Monate später folgte dann auch noch eine Verurteilung durch den EuGH wegen Nichtumsetzung der Beschäftigungsrahmenrichtlinie (Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 23.02.2006, Rs. C-43/05).

# Die Klimapolitik der EU: Vorreiter ohne Mitstreiter?

Severin Fischer

Seit der Verabschiedung des ersten europäischen Klimaschutzprogramms im Jahr 2002 kann von einer eigenständigen und ambitionierten EU-Klimapolitik gesprochen werden. Zu den Eckpunkten der Klimapolitik gehören die Festlegung eines Mindestziels für die Reduktion von Emissionen, die Fortführung und der Ausbau des Emissionshandelssystems, die Steigerung der Energieeffizienz, der Ausbau der erneuerbaren Energien und nicht zuletzt die Technologieförderung. Die wichtigste Maßnahme war die Einführung des Europäischen Emissionshandelssystems im Jahr 2005. Den letzten Kraftakt schließlich stellte die Entscheidung zum Klima-Energie-Paket dar (Dezember 2008). Kernvorhaben dieses Pakets war die Harmonisierung und Regulierung des 2005 eingeführten Emissionshandelssystems. Die angestrebte Reform führte zu einer Spaltung innerhalb der EU, die letztlich im Vorfeld des anstehenden Klimagipfels in Kopenhagen überwunden werden konnte. Die selbst ernannte Vorreiterrolle der EU wurde 2009 auf diesem Klimagipfel einer schweren Prüfung unterzogen. Seit dem Scheitern des Klimagipfels befindet sich Europas Klimastrategie – so Severin Fischer – in einem Reformprozess. Deutlich wurde in Kopenhagen allemal, dass eine weltweit nachhaltige Klimapolitik nur dann erfolgreich sein kann, wenn sich die bislang eher zurückhaltenden Industrie- und Schwellenländer gleichfalls zu Emissionsreduktionen bewegen lassen.

## Nach Kopenhagen

Klimapolitik ist spätestens seit dem internationalen Klimagipfel in Kopenhagen (Dezember 2009) in aller Munde. Auf europäischer wie nationaler Ebene konnte in den vergangenen Jahren sowohl eine Zunahme der Komplexität der Debatten als auch eine Politisierung des Themas beobachtet werden. Die Europäische Union (EU) nimmt in diesem Kontext nicht nur aufgrund ihrer Mehrebenenstruktur eine besondere Rolle ein. Um klimapolitische Entscheidungsprozesse innerhalb der EU verstehen zu können, muss zur gleichen Zeit auf zwei politische Arenen und deren jeweilige Interaktion geachtet werden: Europas

erklärtes Ziel, eine Vorreiterrolle im internationalen Klimaschutz einzunehmen, diente seit jeher gleichermaßen als Ausgangspunkt wie Antriebskraft aller Bemühungen, innerhalb der EU ambitionierten Klimaschutz zu betreiben. Erfolge in der internationalen Klimapolitik waren in der Vergangenheit stets Triebkräfte für weitere Schritte auf dem Weg hin zu einer „grünen“ EU. Die allgemeine Enttäuschung über den Verlauf des internationalen Klimagipfels von Kopenhagen und der scheinbar geringe Einfluss Europas auf den Ausgang dieser Konferenz stellt das sonst so dynamische Politikfeld Klimaschutz langfristig vor eine neue Aufgabe. Europas Klimastrategie befindet sich spätestens seit Kopenhagen in einem Reformprozess, der sich weniger auf messbare Erfolge der internationalen Klimapolitik, als auf erfolgreiche Maßnahmen im unmittelbaren eigenen Interesse konzentriert. Nach dem Scheitern des Klimagipfels von Kopenhagen hat Europa sich auf die Suche nach einem neuen Narrativ im Klimaschutz gemacht.

## Klimaschutz in der EU: Eine Bestandsaufnahme

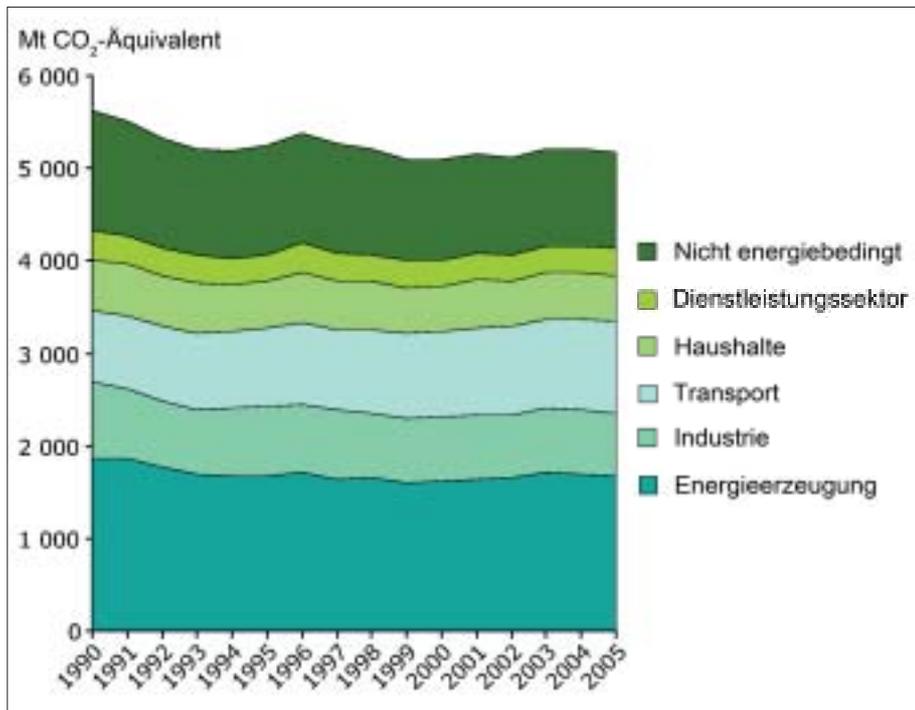
Mit dem „Copenhagen Accord“<sup>1</sup> – der Übereinkunft von Kopenhagen – als einzigem Resultat eines jahrelangen Ringens um den internationalen Klimaschutz, haben sich die Hoffnungen Europas auf ein völkerrechtliches Abkommen zwar nicht gänzlich in Luft aufgelöst, dennoch erfüllt der unverbindliche „Accord“ nicht die Bedingungen, die sich die EU im Jahr 2007 für eine Ausweitung der eigenen Klimaschutzziele auferlegt hatte. So wurde zwar im Jahr 2007 beschlossen, die Emissionen innerhalb der EU um 20 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1990 zu senken. Sollte ein verbindliches internationales Abkommen mit anderen großen Emittenten verabschiedet werden, würde Europa sein Ziel jedoch auf 30 Prozent nach oben korrigieren.<sup>2</sup> Mit Blick auf die Ergebnisse von Kopenhagen könnte das „Rennpferd“ EU-Klimapolitik also vorläufig eine Verschnaufpause bekommen, die jedoch angesichts der teils dramatischen Prognosen über das Vorschreiten der globalen Erwärmung keinesfalls als „erholsam“ im Sinne der

Notwendigkeit einer kompletten Revisi- on des Politikziels betrachtet werden darf.

Im Gegensatz zu den Akteurskonstellationen in anderen Politikfeldern wird in der Klimapolitik nicht nur, wie sonst üblich, um einen Ausgleich der unterschiedlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessenlagen gerungen, sondern in ebenso großem Umfang auch mit dem kostbaren Gut „Zeit“ gehandelt. Sollte der Höchststand der globalen Emissionen in diesem Jahrzehnt nicht erreicht werden, muss von einem deutlichen Überschreiten der politisch formulierten 2-Grad-Maximum-Zielmarke einer durchschnittlichen weltweiten Erwärmung ausgegangen werden. Dieser Umstand stellt politische Entscheidungsprozesse vor schwierige, da ungewohnte Herausforderungen. Nachhaltige Politik im gleichen Ausmaß innerhalb wie außerhalb der Gemeinschaft umzusetzen, muss als Kernproblematik dieses Politikfelds betrachtet werden.

Seit der Verabschiedung des ersten europäischen Klimaschutzprogramms im Jahr 2002 kann in der EU von einer spezifischen europäischen Klimapolitik gesprochen werden, die sich im Laufe der Jahre zunehmend von klassischen umweltpolitischen Themen in der EU emanzipierte. Mit dem Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zum Kyoto-Protokoll im Jahr 1998 wurde die Akteursqualität Europas auch auf internationaler Ebene bestätigt. Den wichtigsten klimapolitischen Entwicklungsschritt stellte jedoch die Einführung des Europäischen Emissionshandelssystems im Jahr 2005 dar, das fortan als „Speerspitze“ und wichtigstes Instrument der EU-Klimapolitik dazu dienen sollte, die rund 5,6 Milliarden Tonnen emittierter Treibhausgase der EU-27 gegenüber dem Basisjahr 1990 auf ein Niveau von etwa 4,5 Milliarden Tonnen im Jahr 2020 zu senken. Neben dem marktbasieren Instrument Emissionshandel, das bislang ausschließlich bei Industrie und Stromerzeugung Anwendung findet, werden zunehmend auch in den Bereichen Gebäude oder Verkehr Regelungen erlassen, die eine Minderung der Treibhausgase gewährleisten sollen. Hier konzentrierte sich der europäische Gesetzgeber in der Vergangenheit vor allem auf Produktregulierung und Energieeffizienzstandards. Die Wirkung dieser

**Abbildung 1: Entwicklung der Treibhausgase in der EU nach Sektoren (1990–2005)**



Quelle: Europäische Umweltagentur 2008

Maßnahmen blieb jedoch vor allem aufgrund nur unzureichender Vorgaben letztlich beschränkt. Insbesondere der Verkehrssektor zeichnete sich in den vergangenen Jahren durch wachsende Treibhausgasemissionen aus, die insbesondere dem zunehmenden Wohlstand und der damit verbundenen individuellen Mobilisierung geschuldet sind (siehe Abbildung 1).

Auf internationaler Ebene versteht sich die EU seit Gründung der UN-Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change/ UNFCCC) im Jahr 1992 als treibende Kraft.<sup>3</sup> Als gemeinschaftlicher Erfolg kann dabei die absehbare Erfüllung der eingegangenen Verpflichtung im Rahmen des Kyoto-Protokolls gewertet werden, das allerdings mit Blick auf die heute bekannten Notwendigkeiten im internationalen Klimaschutz weit hinter den Anforderungen zurückbleibt. Neben der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Klimaschutz spielt zunehmend auch das Thema Anpassung an die bereits unvermeidlichen Folgen der globalen Erwärmung eine wichtige Rolle in der EU-Klimapolitik, sowohl innerhalb als auch außerhalb Europas. Gerade in der internationalen Dimension der Anpassungspolitik werden die Themen Entwicklungszusammenarbeit und Klima – meist zum Nachteil des erstgenannten – eng miteinander verknüpft. Häufig fehlen die zusätzlichen Mittel für den internationalen Klimaschutz in den Budgets für Entwicklungszusammenarbeit und Armutsbekämpfung.

### Das Klima-Energie-Paket: Vorzeigemodell Europa

Die Entscheidung zum Klima-Energie-Paket im Dezember 2008 stellte den letzten großen Kraftakt europäischer Gesetzgebung im Bereich Klimaschutz dar. Das Legislativpaket dient der Umsetzung der, unter dem Titel „20-20-20“ bekannt gewordenen, energie- und klimapolitischen Strategie aus dem Jahr 2007: Bis zum Jahr 2020 sollen die Treibhausgase in der Union um 20 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1990 gesenkt, die Quote der erneuerbaren Energien am Endverbrauch auf 20 Prozent erhöht und ein Energieeffizienzpotential von 20 Prozent entgegen der Prognosen für das Jahr 2020 abgerufen werden.<sup>4</sup> Innerhalb von weniger als einem Jahr gelang es EU-Parlament und Ministerrat, fünf Gesetzesinitiativen der Europäischen Kommission zum Abschluss zu bringen. Mit der Neuregelung des Emissionshandels ab dem Jahr 2013 sowie einer Entscheidung über die Lastenteilung der Emissionsreduktion in allen Sektoren, die nicht unter den Emissionshandel fallen, wurden die formalen und regulativen Rahmenbedingungen für ein Erreichen der 20 Prozent Emissionsreduktion bis 2020 gesetzt. Die Richtlinie über die Förderung erneuerbarer Energien, die Richtlinie über rechtliche Rahmenbedingungen für die Kohlenstoffabscheidung und -speicherung (Carbon Dioxide Capture and Storage/CCS) sowie die Verordnung über Emissionsobergrenzen bei Personen-

kraftwagen flankieren die zuvor genannten klimapolitischen Zielsetzungen mit industrie- und technologiepolitischen Anreizen.

### Reform des Europäischen Emissionshandelssystems

Die Reform des Europäischen Emissionshandelssystems stellte das Kernvorhaben des Klima-Energie-Pakets dar. Durch die Schaffung eines künstlichen Marktes für das durch politische Regulierung stetig abnehmende Gut „Treibhausgas“ sollen seit dem Jahr 2005 Emissionsreduktionen kosteneffizient und zielgenau vollzogen werden. Durch die Nutzung des Zusammenspiels von Angebot und Nachfrage sollen, wirtschaftstheoretischen Annahmen folgend, die günstigsten Optionen zur Einsparung der Klimagase (etwa in bestimmten Bereichen der Stromerzeugung oder bei industriellen Prozessen) von Unternehmen erkannt und Klimaschutz somit gesamtgesellschaftlich kostenverträglich ausgestaltet werden. Gleichzeitig sollte durch die politische Regulierung der Gesamtmenge von klimaschädlichen Treibhausgasen ein strategisch gesetztes Ziel (so beispielsweise eine CO<sub>2</sub>-Reduktion von 20 Prozent) exakt erreicht werden. Als klimapolitisch negativ muss dem Instrument Emissionshandel entgegengehalten werden, dass eine Übererfüllung der formulierten Zielmarke unwahrscheinlich ist, da überbleibende CO<sub>2</sub>-Zertifikate stets vom Markt genutzt würden. Nach bislang gültigen Regeln des europäischen Emissionshandels werden alle Emissionen aus der Stromerzeugung sowie der industriellen Produktion erfasst. Damit fallen rund 11.500 Anlagen bzw. rund 40 Prozent der innerhalb der EU anfallenden Emissionen unter das regulative Dach des Emissionshandels.

In den ersten beiden Handelsperioden des europäischen Zertifikatmarktes (1. Phase: 2005–2007, 2. Phase: 2008–2012) wurde den Mitgliedstaaten weitgehend freie Hand bei der Erfassung ihrer gesamtwirtschaftlichen Emissionen sowie der Zuteilung von Emissionszertifikaten an ihre Unternehmen gelassen. Dies führte im weiteren Verlauf zu einer Überallokation von Zertifikaten. Die daraus resultierenden negativen klima- und wettbewerbspolitischen Folgen, wie etwa Verzerrungen im Binnenmarkt und ungerechtfertigt hohe Preise für Verbraucher, brachten das Instrument Emissionshandel selbst in Verruf. Es bestand daher ausreichend Anlass, eine Neujustierung des Emissionshandels vorzunehmen, die eine Harmonisierung des Systems und die Unabhängigkeit von mitgliedstaatlichen Einflüssen garantieren sollte. Hinzu kam die

strategische Zielsetzung des Europäischen Rates aus dem Jahr 2007, bis 2020 eine Reduktion der Emissionen um 20 Prozent vornehmen zu wollen. Da der Emissionshandel den Großteil dieser Leistung erbringen sollte, war eine Straffung des regulativen Rahmens unerlässlich.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission vom Januar 2008 konzentrierte sich daher auf die bereits genannten Problemlagen, die sich aus den Erfahrungen mit dem Ablauf des Handels in den ersten beiden Phasen ergeben hatten.<sup>5</sup> Der Einfluss der Mitgliedstaaten auf den Ablauf des Marktgeschehens und die Verteilungsregeln der Zertifikate sollte minimiert, die Überwachung des Systems gestrafft und die Anzahl der bei Auktionen zu versteigernden Rechte deutlich erhöht werden. Insbesondere der dritte Schritt, die Reduzierung der freien Zuteilung von Zertifikaten und der damit verbundene Bedeutungszuwachs der Versteigerung von Emissionsrechten, stellte eine Voraussetzung für die volle Nutzung der Preisanreize des Instruments dar.

In allen Debatten rund um die Effektivität und Effizienz von Klimaschutz spielt die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft im internationalen Vergleich eine entscheidende Rolle. Einerseits profitieren europäische Unternehmen überproportional von weltweiten Klimaschutzmaßnahmen, da es der europäische Leitmarkt ist, der Technologien und Produkte zur Emissionsminderung international verfügbar macht. Das Engagement europäischer Unternehmen für ein internationales Klimaabkommen erscheint vor diesem Hintergrund nur folgerichtig.

Ohne vergleichbare internationale Maßnahmen sieht sich die europäische Wirtschaft andererseits mit dem vermeintlich übermäßigen Druck strenger Klimaschutzauflagen konfrontiert, der die eigene Wettbewerbsfähigkeit durch die straffe Regulierung und einen hohen CO<sub>2</sub>-Preis beeinträchtigt. Dieser Prozess, unter anderem bekannt als „Carbon leakage“, umfasst eine breite Palette von möglichen Effekten. So kann europäische Klimapolitik einerseits zur Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland führen, andererseits Produzenten aus Staaten mit niedrigeren oder keinen Klimaschutzauflagen die Vermarktung ihrer Produkte in Europa erleichtern. Auch aus umweltpolitischer Sicht muss ein Interesse an der Begrenzung von „Carbon leakage“ bestehen, da die Reduzierung vergleichsweise sauberer Produktion in Europa bei einer zeitgleichen Zunahme der weniger klimafreundlichen Produktion im Ausland nicht nur die Gewinne der Unternehmen mindern, sondern auch mehr CO<sub>2</sub>-Aus-

stoß hervorrufen würde, als dies ohne strenge europäische Klimaschutzauflagen der Fall gewesen wäre.<sup>6</sup>

### Angestrebte Harmonisierung führt zu Protesten

Die Harmonisierung und strenge Regulierung des Emissionshandelssystems, wie im Vorschlag der Europäischen Kommission vom Januar 2008 vorgesehen, führte insbesondere aufgrund der „Carbon leakage“-Gefahr zu heftigen Protesten von Seiten einiger Mitgliedstaaten sowie der überwiegenden Mehrheit der europäischen Industrie. So sahen sich insbesondere Unternehmen in Mitgliedstaaten mit einer hohen Energieintensität und einem stark fossil geprägten Energiemix durch die erwartbar deutlich steigenden CO<sub>2</sub>-Kosten in ihrer internationalen, aber auch innereuropäischen Wettbewerbsfähigkeit gefährdet. Während der Verhandlungen zur Neuregelung des Emissionshandels Ende 2008 zeigte sich erstmals deutlich, dass die EU in der Klimapolitik tief gespalten scheint und zunehmend den Charakter einer Gemeinschaft der zwei Geschwindigkeiten besitzt.<sup>7</sup>

Die progressive Front, vornehmlich bestehend aus dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden und Dänemark, zumeist gestützt von Deutschland, Frankreich und anderen westeuropäischen Staaten, setzte sich für eine strikte Regulierung ein, die den Prozess der ökologischen Umgestaltung des Kontinents weiter vorantreiben würde. Auf der anderen Seite entwickelten sich Italien und Polen zu den Wortführern einer „Koalition der Bremser“, die zunächst darauf drängte, die Ergebnisse des internationalen Verhandlungsprozesses abzuwarten und danach über eigene Maßnahmen zu entscheiden. Bis dahin sollten europäische Unternehmen sowie Verbraucher vor allzu tiefgreifenden Veränderungen geschützt werden. Für Polen und die überwiegende Mehrheit der ostmitteleuropäischen Staaten sollte damit ein Recht auf nachholende Entwicklung gewahrt werden. Italien hatte dahingegen ein Interesse daran, die ohnehin hohen Strompreise für Industrie und Verbraucher nicht mit zusätzlichen Abgaben zu verteuern. Dass im Dezember 2008 ausgerechnet die deutsche Bundeskanzlerin einen Kompromiss zur Verabschiedung des Klima-Energie-Pakets schnürte, machte wiederholt die Zwitterhaltung der Bundesrepublik zwischen beiden Blöcken deutlich: Auf der einen Seite als ökologische Vorreiterin, die sich durch Maßnahmen wie das Erneuerbare-Energien-Gesetz oder den drastischen Emissionsrückgang nach 1990 einen Namen machte; auf der anderen Seite als klimapolitisch

vorsichtiger Mitgliedstaat mit überdurchschnittlicher CO<sub>2</sub>-Intensität und der höchsten absoluten Kostenbelastung durch das Emissionshandelssystem in Europa.

### Verabschiedung des Klima-Energie-Pakets

Die Verabschiedung des Klima-Energie-Pakets im Dezember 2008 stellt bis heute einen Meilenstein dar und führte dazu, dass die EU bislang das weltweit ambitionierteste Klimaschutzkonzept besitzt. Die gesetzgeberische Festlegung auf die wichtigsten klimapolitischen Rahmenbedingungen für die Jahre bis 2020 kann nicht nur als Kraftakt europäischer Politikgestaltung verstanden werden. Es war auch einem politischen Momentum geschuldet, das zwei spezifische Ursachen hatte: Die französische Ratspräsidentschaft unter Staatspräsident Nicolas Sarkozy benötigte einen Verhandlungserfolg, um die Rolle der französischen Diplomatie als Ideengeberin in der EU zu stärken. Weit wichtiger jedoch war der Ende des Jahres 2009 anstehende UN-Klimagipfel in Kopenhagen, der nicht nur der überschnellen Verabschiedung des Klima-Energie-Pakets ein hohes Maß an Legitimität verschaffte, sondern der spätestens seit dem Jahr 2007 als taktgebend und diskursprägend für die gesamte EU-Klimapolitik bezeichnet werden muss. Die Übersetzung des 2-Grad-Ziels in eine völkerrechtliche Form durch die Verabschiedung eines internationalen Vertrags sollte nicht nur durch die Vorreiterrolle europäischer Gesetzgebung erreicht, sondern zusätzlich durch ein Angebot der EU an die Welt sichergestellt werden: Im Falle eines ausreichend ehrgeizigen Klimavertrags ginge Europa noch einen Schritt weiter und würde sein Reduktionsangebot von 20 auf 30 Prozent erhöhen, so der Beschluss der Staats- und Regierungschefs bereits im Jahr 2007.<sup>8</sup>

### Die EU beim Klimagipfel in Kopenhagen: Die Einsamkeit des Vorreiters

Seit der Gründung der UN-Rahmenkonvention zum Klimawandel (UNFCCC) auf dem „Erdgipfel“ in Rio 1992 und der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls, des ersten internationalen Klimaschutzvertrags im Jahr 1997, hatte die internationale Staatengemeinschaft auf ein völkerrechtliches Abkommen hingear-

beitet, das den zunehmend dramatischen Berichten der Klimawissenschaft über die physikalischen Folgen der globalen Erwärmung eine politische Ursachenbekämpfung folgen lassen würde. Seit Beginn dieses Prozesses hatte sich die EU als Vorreiterin im internationalen Klimaschutz und als Taktgeberin der Verhandlungen im Kontext der UNFCCC verstanden. Entgegen der geringen Erfolgsbilanz, welche die EU bei der Wahrnehmung einer internationalen Führungsrolle in anderen wichtigen Politikfeldern wie Forschung, Sicherheit oder Wirtschaft in der Vergangenheit vorzuweisen hatte, zählte die Klimapolitik im Allgemeinen und die Klimapolitik im Besonderen zu denjenigen Politikbereichen, in denen Europa im weltweiten Vergleich bislang punkten konnte. Zunehmend entwickelte sich der Mythos eines „grünen“ Europas auch zu einem Legitimationsdiskurs für den europäischen Integrationsprozess.<sup>9</sup>

Der Klimagipfel in Kopenhagen stellte die selbsternannte Vorreiterrolle vor eine neuerliche Reifeprüfung. In der Eigendarstellung erschien die EU sowohl als Impulsgeberin als auch als Ingenieurin eines neuen Klimaabkommens. Zu spät hatten die Delegationsleiter in Kopenhagen jedoch realisiert, dass dieses 15. Treffen der Vertragsparteien zur UNFCCC (COP 15) weit weniger ein Klimagipfel, als viel mehr ein Medienspektakel werden würde, bei dem gleichermaßen Fragen der Zukunft des Multilateralismus wie grundsätzliche Probleme von „Klimagerechtigkeit“ gelöst werden sollten. Gerade die Vertreter der Entwicklungsstaaten bedienten sich der Öffentlichkeit und forcierten die Einbindung von Entwicklungs- und Gerechtigkeitsfragen in den Klimadiskurs. Während die EU mit ihrem konditionierten 20/30-Prozent-Ziel und der Präsentation eines funktionstüchtigen Emissionshandels umweltpolitisch vorgeprescht war, hatte die EU-Verhandlungsleitung bis kurz vor Beginn der Konferenz weder klare Zusagen zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in Entwicklungsländern machen können, noch wurde eine zweite Verpflichtungsperiode im Rahmen des Kyoto-Protokolls, das nur bis 2012 Gültigkeit besitzt, frühzeitig und verbindlich zugesagt. Einerseits hatte die EU-Delegation vom Rat hierfür kein umfangreiches Mandat bekommen, andererseits hatte sie nicht mit der Überbetonung dieser Aspekte gerechnet. Unvorbereitet reagierten die Europäer auch auf die Verschiebung des Entwicklungsdiskurses in die klimapolitische Arena. Die uneinheitlichen Antworten der Europäer auf diese vermeintlich entscheidenden Fragen führ-

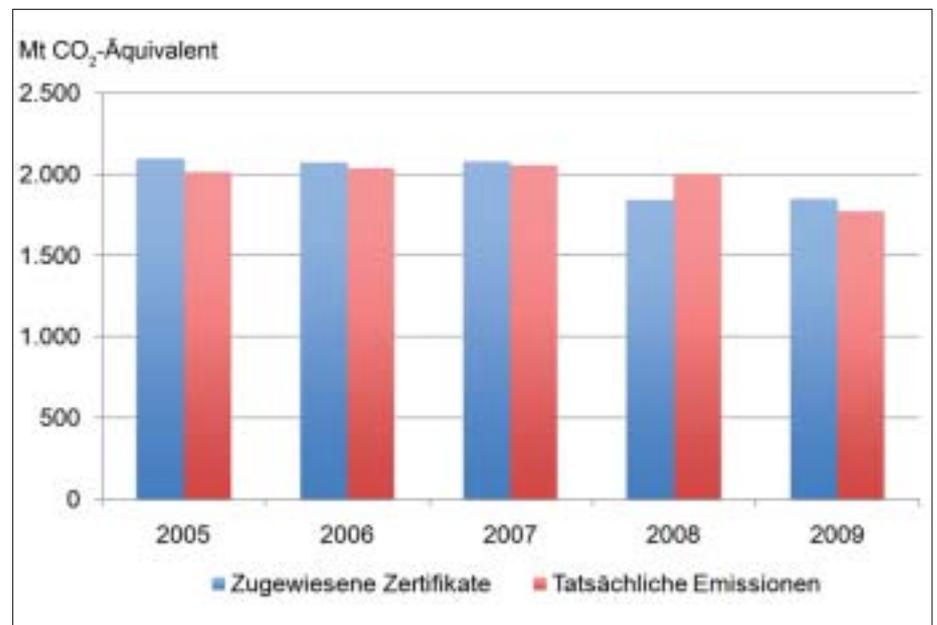
ten unmittelbar dazu, dass die EU von Seiten der Entwicklungsländer in eine Ecke mit den klimapolitisch mehr als nur zurückhaltend agierenden US-Amerikanern gestellt wurde. Eine neue Situation für die sonst so engagierten Europäer.<sup>10</sup>

Die Dominanz entwicklungspolitischer Themen darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es auch grundsätzliche Unterschiede in der klimapolitischen Ausrichtung einzelner einflussreicher Staaten auf der Konferenz gab. So konnte sich US-Präsident Barack Obama vor Beginn der Klimakonferenz im eigenen Senat nicht mit einer Klimagesetzgebung durchsetzen und musste ohne Vorleistung nach Kopenhagen reisen. Die chinesische Führung kündigte erst kurz vor Beginn der Verhandlungen an, sich wenigstens auf ein relatives Reduktionsziel, gemessen am Wirtschaftswachstum, einzulassen. Die indische Regierung folgte diesem Ansinnen kurz darauf. Langjährigen Beobachtern der internationalen Klimapolitik war daher bereits zu einem frühen Zeitpunkt klar, dass die Rahmenbedingungen trotz der medialen Aufmerksamkeit und der Anreise von über 100 Staats- und Regierungschefs aus aller Welt nicht geeignet waren, am Ende des Gipfels ein rechtsverbindliches Abkommen zu verabschieden. Dass die Vertreter der EU bis zuletzt an genau diesem Ziel festhielten, kann nur durch die Drucksituation erklärt werden, die durch die hohen Erwartungen von Seiten der europäischen Zivilgesellschaft und durch die eigens formulierte Zielsetzung im Vorfeld des Klimagipfels entstanden war.

Die Verhandlungen im Rahmen einer kleinen Gruppe von Staatschefs am letzten Tag der Kopenhagener Klimakonferenz spiegelten diese Situation deutlich wider. Die Vereinigten Staaten waren nicht bereit, sich zu tiefgreifenden Einschnitten in ihrem Emissionshaushalt zu verpflichten. China und andere Schwellenländer lehnten die von den USA eingeforderte internationale Überprüfbarkeit der Klimaschutzmaßnahmen ab und Europa konzentrierte sich vor allem darauf, überhaupt ein Ergebnis aus diesen Verhandlungen mitzunehmen. Dass mit dem „Copenhagen Accord“ letztlich ein Dokument entstand, auf das sich die Verhandlungsteilnehmer der nächtlichen Sitzung bereits in Kopenhagen und bis heute weit über 100 weitere Staaten auf der Welt verpflichteten, kann immerhin als ein kleiner Erfolg gewertet werden, für dessen Zustandekommen das Engagement der Europäischen Union keine unwesentliche Rolle spielte.

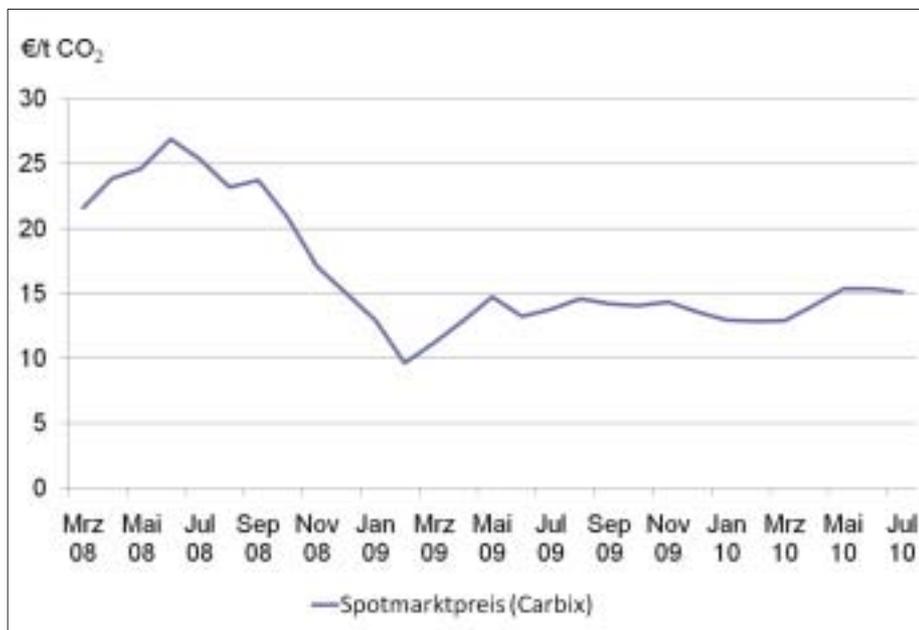
Dennoch steht der „Copenhagen Accord“ bis heute als unverbindliches Dokument im völkerrechtlich luftleeren Raum zwischen Kopenhagener Sitzungssälen und der UN-Klimarahmenkonvention. Ursächlich für diesen Zustand war das Veto einiger Staaten am Ende der Klimakonferenz, die sich in erster Linie gegen die intransparente Zusammensetzung der nächtlichen Sitzung regionaler Staatenrepräsentanten sowie die unzureichenden klimapolitischen Inhalte des Accords wehrten.<sup>11</sup> Die Frage wie die Kernelemente des „Copenhagen Accord“, so etwa das politische Bekenntnis zum 2-Grad-Ziel, die

**Abbildung 2: Verhältnis von frei zugeteilten Emissionszertifikaten und realen Emissionen im EU-Emissionshandelssystem**



Quelle: EEA 2010

Abbildung 3: Preisentwicklung für Emissionszertifikate auf dem Spotmarkt



Quelle: EEX 2010

finanziellen Zusagen der Industriestaaten für Klimamaßnahmen in Entwicklungsländern (30 Milliarden US-Dollar von 2010–12 und 100 Milliarden US-Dollar jährlich ab 2020), die Bestimmungen zu Waldschutz, Technologietransfer, Anpassung und viele andere wichtige Aspekte künftig in die internationalen Klimaverhandlungen integriert werden, stellt die wichtigste Herausforderung für die EU im Rahmen der kommenden Klimagipfel in Mexiko 2010 und Südafrika 2011 dar.

### Das 30-Prozent-Ziel im Blick: Klimapolitik nach Kopenhagen

Die erste Enttäuschung über das Ergebnis des Klimagipfels in Kopenhagen führte zu teils sehr unterschiedlichen Einschätzungen über den Fortgang der Klimapolitik in Europa. Während die Unterstützung der Bemühungen für den Abschluss eines internationalen Abkommens von Seiten der europäischen Wirtschaftsverbände nun dazu genutzt wurde, um das Ende von europäischen Alleingängen in der Klimapolitik heraufzubeschwören, prägten insbesondere grüne Nichtregierungsorganisationen ein Erklärungsmodell, das Europa zumindest eine Teilschuld am Scheitern der Verhandlungen gab. Wäre die EU bereits mit einem 30-Prozent-Reduktionsziel in die Gespräche gegangen und hätte sich direkt für eine zweite Verpflichtungsperiode im Rahmen des Kyoto-Protokolls eingesetzt, so die Meinung einiger Akteure, hätten andere Parteien wohl eingelenkt und den Weg für ein internationales Abkommen freigemacht. Beide Argumentationssträn-

ge prägen heute, mit der einen oder anderen Abweichung, den klimapolitischen Diskurs innerhalb der EU.

Auf dem informellen Treffen der EU-Umweltminister im spanischen Sevilla, Ende Januar 2010, fand ein erster Meinungsaustausch über die Ergebnisse des Klimagipfels und die weitere klimapolitische Marschroute statt. Auch unter den Umweltministern schienen die Fronten ähnlich zu liegen: Während einige Staaten die ökologische Umgestaltung der Volkswirtschaften in Europa als Voraussetzung für langfristiges Wachstum und einen erfolgreichen Weg aus der Krise bezeichneten, reagierten andere Mitgliedstaaten reserviert auf diese Analyse und schlugen nach den Erfahrungen von Kopenhagen eine Verlangsamung der gesetzgeberischen Geschwindigkeit in der Klimapolitik vor. Ähnlich wie bereits während der Verhandlungen zum Klima-Energie-Paket verlief der Graben zwischen Westeuropa auf der einen und Mittelosteuropa plus Italien auf der anderen Seite. Dennoch konnten sich die EU-Umweltminister im März 2010 darauf einigen, die Kommission mit der Erstellung einer Studie zu beauftragen, die sich mit den Kosten einer einseitigen Anhebung des europäischen Klimaziels beschäftigen sollte.<sup>12</sup> EU-Klimakommissarin Connie Hedegaard wurde gebeten, diesen Bericht bis spätestens Juni 2010 vorzulegen.

Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise hatte die Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Jahr 2009 schwer getroffen. Die volkswirtschaftlichen Produktionsrückgänge und die Auftragseinbrüche, gerade bei energieintensiven Industrien, hatten zu einem historischen

Rückgang der Treibhausgasemissionen in der EU geführt. Gleichzeitig wurden durch den daraus resultierenden niedrigen Preis für Zertifikate im Emissionshandel kaum Anreize gesetzt, Investitionen nach der Krise in effizientere Anlagen und saubere Produktionstechnologien vorzunehmen (vgl. Abbildung 2 und 3). Dadurch war fraglich geworden, ob der Ausgang aus der Krise ähnlich umweltverträglich erscheinen würde, wie die Krise selbst. Vor diesem Hintergrund fiel die Analyse der Kosten einer Erhöhung des europäischen Klimaziels auf 30 Prozent gemischt aus. Die Europäische Kommission zeigte sich auch intern tief gespalten, was die Botschaft der Mitteilung anging. Klimakommissarin Connie Hedegaard musste in diesem Kontext ihre erste Niederlage im Amt einbüßen: Das Kommissionsdokument fiel weit weniger als Aufruf zu einer Verschärfung des europäischen Klimaschutzes aus, als vielmehr zu einer stark abwägenden Analyse von Kosten und Nutzen eines solchen Schritts. So kommt die Kommission zwar zu dem Schluss, dass Klimaschutz im Vergleich zum Jahr 2008, dem Jahr in dem die Analyse der Kosten des Klima-Energie-Pakets vorgenommen wurde, deutlich günstiger geworden sei – die Reduktion europäischer Klimagase um 20 Prozent koste heute nur noch 43 Milliarden Euro, im Gegensatz zu 70 Milliarden Euro, wie 2008 berechnet wurde. Damit könne eine Erhöhung des Klimaziels auf 30 Prozent bis 2020 mit nur elf Milliarden Euro Mehrkosten erreicht werden, verglichen mit der Kostenkalkulation des 20-Prozent-Ziels im Jahr 2008.<sup>13</sup> Dennoch enthält das Dokument keinen Hinweis auf die Notwendigkeit raschen Handelns. Stattdessen beruft sich die Kommission auf die Konditionalität aus dem Jahr 2007, wonach die Voraussetzung für einen solchen Schritt weiterhin ein rechtsverbindliches internationales Abkommen wäre.

Die ersten Reaktionen auf die Mitteilung der Kommission lassen vermuten, dass die Debatte über eine Verschärfung der europäischen Klimaschutzgesetzgebung zu keiner raschen Entscheidung führen wird. Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit klarer Investitionssignale für die europäische Wirtschaft und der Anforderungen, die durch die dramatischen Vorhersagen der Klimaforschung an die Politik gestellt werden, könnte ein allzu langes Abwarten jedoch auch negative Auswirkungen auf die europäische Wirtschaft selbst haben. So hat nicht nur der Konkurrenzkampf um die Technologieführerschaft

bei erneuerbaren Energien und effizienten Prozessen weltweit begonnen, auch ist eine Reduzierung der Abhängigkeit von fossilen Energieträgern, insbesondere Erdöl, und die Vermeidung langfristig falscher Investitionen, vor allem im Elektrizitätssektor, von entscheidender Bedeutung für die künftige Wettbewerbsfähigkeit Europas. Dennoch: Ohne rechtsverbindliche Verpflichtungen aller großen Volkswirtschaften in den internationalen Klimaverhandlungen wird es für Europa alleine schwer, die Übergangsphase zu einer Niedrigemissionswirtschaft ohne kurzfristige Wettbewerbsnachteile zu überstehen.

### Klimapolitik in der EU: Leitmotiv oder Altlast?

Seit dem Scheitern des Klimagipfels von Kopenhagen ist die EU auf der Suche nach einer neuen Rolle, welche die Klimapolitik im Diskurs über Erfolge und Misserfolge, Leitbilder und Schwachstellen des europäischen Integrationsprozesses einnehmen sollte. Immer seltener wird die Vorreiterrolle in internationalen Klimaschutz von Seiten der EU-Offiziellen betont. Sicherlich auch aus Angst, der negative Eindruck, den „Kopenhagen“ bei Beobachtern hinterlassen hat, könnte auf die klimapolitischen Bemühungen der EU als solche und die EU-Politik im Allgemeinen zurückfallen. Die Aussichten für den internationalen Klimaschutz stehen zudem nicht zum Besten, was eine weitere Begründung der internen Klimaschutzmaßnahmen durch Erfordernisse auf der internationalen Ebene in Zukunft unwahrscheinlich macht. Die Legitimationsgrundlage „Kopenhagen“ hat somit ausgedient.

Dennoch bedeutet dies keineswegs, dass Klimaschutz in der EU nicht mehr von Bedeutung wäre. Ganz im Gegenteil lässt sich eine Verschiebung des politischen Diskurses beobachten, der absehbar stärker auf den Nutzen klimapolitischer Maßnahmen für die eigene Wirtschaft und weniger auf die Notwendigkeit europäischer Maßnahmen als Antriebsfaktor für den weiteren Verlauf der internationalen Verhandlungen abzielt. Das Leitmotiv verschiebt sich also – durchaus mit Aussicht auf Erfolg. Europa als „grüner“ Kontinent könnte langfristig ein geeignetes Motiv für Europas Regierungen sein, die klimapolitische Agenda aus Eigeninteresse und weniger wegen der Erfolgsaussichten in der internationalen Politik auch in Zukunft voranzutreiben.

Neben der aufkommenden Erkenntnis, dass verstärkte interne Maßnahmen der EU in Zukunft aus eigenem Interesse heraus notwendig sein werden, hat der

Klimagipfel von Kopenhagen noch zu einem weiteren Nebeneffekt geführt. Angela Merkel, Nicolas Sarkozy und zahlreiche andere europäische Staats- und Regierungschefs werden sich in Zukunft vermutlich zurückhalten, wenn es um die Reise zu Gipfeltreffen in der internationalen Klimapolitik geht. Zu schmerzlich mussten sie erfahren, dass die vielen europäischen Stimmen im Konzert der Großen weder ernsthaft angehört wurden, noch in der Art ihres Auftretens erfolgversprechend waren. Die Demütigung, ohne messbares Ergebnis aus Kopenhagen abreisen zu müssen, könnte sie in Zukunft von ähnlichen Exkursionen abhalten. Dieser Umstand könnte durchaus auch als Chance für den Verhandlungsprozess der internationalen Klimapolitik interpretiert werden. Es könnte an der Zeit sein, im Rahmen der Klimaverhandlungen wieder eine gemeinsame europäische Stimme zu Sachfragen, statt vieler leiser Stimmen zum geostrategischen Einfluss einzelner Mitgliedstaaten zu hören.

### ANMERKUNGEN

- 1 United Nations Framework Convention on Climate Change (2009): Copenhagen Accord, Draft decision /CP.15. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/107.pdf> [Zugriff: 29.6.2010].
- 2 Europäischer Rat (2007): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung vom 8./9. März 2007, 7224/1/07 REV 1. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st07/st07224-re01.de07.pdf> [Zugriff: 29.6.2010].
- 3 Alexandra Lindenthal (2009): Leadership im Klimaschutz: Die Rolle der Europäischen Union in der internationalen Umweltpolitik. Frankfurt am Main.

4 Ausführlicher: Oliver Geden/Severin Fischer (2008): Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Baden-Baden.

5 Europäische Kommission (2008): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des EU-Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, Mitteilung der Kommission, 2008/0013. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0016:FIN:de:PDF> [Zugriff: 29.6.2010].

6 Susanne Dröge (2008): Klimazölle und die Glaubwürdigkeit der EU-Klimastrategie: Internationale Klimapolitik und die Verlagerung von Emissionen (carbon leakage). In: SWP Aktuell 72. URL: [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=5295](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5295) [Zugriff: 29.6.2010].

7 Severin Fischer (2009): Die Neugestaltung der EU-Klimapolitik: Systemreform mit Vorbildcharakter? In: Internationale Politik und Gesellschaft, 2/2009, S. 108–126.

8 Europäischer Rat (2007): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung vom 8./9. März 2007, 7224/1/07 REV 1. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st07/st07224-re01.de07.pdf> [Zugriff: 29.6.2010].

9 Carina Sprungk/Andrea Lenschow (2010): The myth of a Green Europe. In: Journal of Common Market Studies, 1/2010, S. 133–154.

10 Severin Fischer/Jo Leinen (2010): Zwischen Führungsrolle und Sprachlosigkeit: Europas Lehren aus dem Klimagipfel in Kopenhagen. In: Integration, 2/2010, S. 117–130.

11 In den letzten Stunden der Klimakonferenz in Kopenhagen weigerten sich Bolivien, Kuba, Nicaragua, Sudan, Tuvalu und Venezuela, den Accord als Dokument im Rahmen der UNFCCC zu akzeptieren.

12 Umweltministerrat (2010): Klimawandel: Folgemaßnahmen zur Kopenhagener Konferenz, Schlussfolgerungen des Rates vom 15. März 2010. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/st07/st07562.de10.pdf> [Zugriff: 29.6.2010].

13 Europäische Kommission (2010): Analyse der Optionen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als 20 Prozent und Bewertung des Risikos der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, Mitteilung der Kommission, KOM(2010) 265. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0265:FIN:DE:PDF> [Zugriff: 29.6.2010].



UNSER AUTOR

Dipl. Pol. Severin Fischer studierte Politikwissenschaft in Erlangen und Budapest. Seit 2008 arbeitet er als Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektkoordinator für den Bereich EU Energie- und Klimapolitik am Institut für Europäische Politik (IEP) in Berlin. In Kooperation mit der ASKO EUROPA-STIFTUNG widmet er sich vor allem energie- und klimapolitischen Entscheidungsprozessen in der EU. Zwischen 2009 und 2010 war er als Berater im Europäischen Parlament und als Lehrbeauftragter an der Universität Erlangen-Nürnberg tätig.

# Die Energiepolitik der EU

Florian Baumann

Die zunehmende Knappheit von Energieressourcen und die sich drastisch verschärfende Umwelt- und Klimaproblematik haben in den letzten Jahren die Grenzen nationalstaatlicher Problemlösungen immer deutlicher werden lassen. Die Notwendigkeit, einzelstaatliche Energiepolitiken zu koordinieren und der Europäischen Union (EU) in diesem Politikfeld ein Mehr an Zuständigkeiten zu übertragen, ist offenkundig. Im Vertrag von Lissabon wird Energie nunmehr erstmalig als geteilte Zuständigkeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten genannt. Europäische Energiepolitik orientiert sich an drei strategischen Zielen: Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Versorgungssicherheit. Für alle drei Teilziele besteht mittlerweile eine Palette an Politikinstrumenten, die mit unterschiedlichem Erfolg zum Einsatz kommen. Trotz aller Defizite lässt sich die gewichtige Rolle der EU in der Energiepolitik ihrer Mitgliedstaaten heutzutage ebenso wenig von der Hand weisen wie auch im Rahmen der internationalen Politik. Lange Zeit richtete sich das politische Hauptaugenmerk auf den Problemkomplex Nachhaltigkeit und auf Fragen der Energiemarktliberalisierung. Erst in jüngerer Zeit steht die Energiesicherheit, besonders in Bezug auf die Importabhängigkeit, ganz oben auf der europäischen Agenda. Energiesicherheit in diesem Zusammenhang meint die Vermeidung von Energiekrisen mit politischen Mitteln.

## Energiepolitik früher und heute

Für Europa ist eine gemeinsame Energiepolitik ebenso ein altes, wie auch ein sehr neues Thema. Zwei der drei Gründungsverträge – die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) sowie die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) – waren dem Thema Energie gewidmet. Das Ziel beider Gemeinschaften war es, die Versorgung mit dem jeweiligen Energieträger, eben Kohle oder Uran, für alle Mitgliedstaaten zu gewährleisten und gleichzeitig zu überwachen. Die Kooperation im Atomsektor bezog sich darüber hinaus auf gemeinsame Forschungsprojekte zur Fort- und Weiterentwicklung der Nukleartechnologie sowie auf die Schaffung europäischer Sicherheitsstandards. Während aber der EGKS-Vertrag nach 50 Jahren auslief, ist Euratom heute ein wichtiges Instrument, um die Sicherheit der zivilen Kernenergienutzung auch

über die Grenzen der EU hinaus zu fördern (Hecke 2007, S. 144ff. und Europäische Kommission 2007b, S. 4ff.).

Eine zweite Welle europäischer Energiepolitik folgte als Reaktion auf die beiden Ölkrisen 1973 und 1979. Insbesondere der gestiegene Mobilitätsbedarf in den modernen Gesellschaften Europas hatte die Nachfrage nach Erdöl dramatisch erhöht und führte den Europäern die möglichen Risiken einer starken Energieimportabhängigkeit eindrucksvoll vor Augen. Als Konsequenz dieser Ereignisse wurde daher einerseits die Förderung in der Nordsee erheblich ausgebaut und andererseits über verschiedene Initiativen – Steigerung der Energieeffizienz, Substitution – die Nachfrage eingedämmt (Wagner 2007, S. 100 ff.). Die relevanten Akteure in diesem Prozess waren jedoch die Mitgliedstaaten und nicht die Europäische Gemeinschaft. Mit der International Energy Agency (IEA) wurde zudem eine neue Organisation für die Überwachung des Ölmarktes und die Kontrolle über die strategische Vorratshaltung geschaffen, während ähnliche Vorstöße der Europäischen Kommission nur begrenzt implementiert wurden (Martin/Al-Agraa 2007, S. 316 ff. und Matlary 1997, S. 18). Bis heute ist die IEA eine der zentralen Institutionen für die Koordinierung der Energiepolitiken unter den OECD-Staaten.

Die dritte Phase und damit der Kern dessen, was heute als europäische Energiepolitik verstanden wird, begannen mit dem „Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes“ (1985). Obwohl Energie darin gar nicht explizit vorgesehen war, legte die Kommission vor diesem Hintergrund 1989 einen ersten Entwurf für eine Richtlinie des Rates zur Transparenz der Strom- und Gaspreisbildung vor (Martin/Al-Agraa 2007, S. 320).<sup>1</sup> Diese und weitere Gesetzesinitiativen zur Liberalisierung der Märkte für Elektrizität und Erdgas stießen jedoch auf massiven Widerstand in etlichen Mitgliedstaaten. Neben der Frage, inwieweit damit die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen gefährdet sei, war vor allem strittig, ob es sich bei Energie bzw. den Energieträgern um Waren im klassischen Sinne handle. Gerade das Argument, dass durch die Öffnung der Energiemärkte für den Wettbewerb die Versorgungssicherheit leiden könnte, da letztlich kein Versorger mehr Energie jenseits der Rentabilitätsgrenze – etwa in entlegenen verbrauchsarmen Regionen – bereitstel-

len würde, führte zu kontroversen Diskussionen (Schmidt 1998, S. 202ff.). Der damals angestoßene Prozess zur Liberalisierung der Energiemärkte setzt sich bis heute fort und ist längst noch nicht abgeschlossen (Dehousse/Andoura/Dehin 2007, S. 52–66).<sup>2</sup>

Trotz aller Widerstände privater und staatlicher Akteure gegen weitreichende energie- und klimapolitische Maßnahmen im Kontext der europäischen Integration gelang es insbesondere der Kommission, damit den Grundstein für die gegenwärtige Energiepolitik der EU zu legen. Noch heute sind es vor allem die Brüsseler Kommissare, die eine Europäisierung der Energiepolitik weiter vorantreiben. Dennoch bleibt die gemeinsame Energiepolitik Stückwerk und lässt einen übergeordneten, konzeptionellen Rahmen vermissen.

## Eine Energiepolitik für Europa

So gelang es der Kommission erst 2006 – nach mehreren erfolglosen Anläufen – mit ihrem Grünbuch „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“ (Europäische Kommission 2006a) ein Gesamtkonzept vorzulegen und damit eine grundsätzliche Debatte über die EU-Energiepolitik anzustoßen.<sup>3</sup> Bereits im folgenden Jahr wurde auf dieser Grundlage der Aktionsplan „Eine Energiepolitik für Europa“ vorgelegt (Europäische Kommission 2007a), den der Europäische Rat in leicht modifizierter Form auf seinem Frühjahrsgipfel annahm. Die fünf wesentlichen Elemente dieser Energiestrategie sind:

- die Vollendung des Binnenmarktes für Erdgas und Elektrizität;
- gemeinsame Maßnahmen zur Steigerung der Versorgungssicherheit, wovon insbesondere eine verstärkte Diversifizierung der Energieversorgung und der Ausbau der strategischen Vorratshaltung zählen;
- die Entwicklung eines kohärenten Konzeptes einer europäischen Energieaußenpolitik;
- die Steigerung der Energieeffizienz und eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Energiemix;
- sowie Fortschritte bei der Entwicklung innovativer Energietechnologien, vor allem mit dem Ziel, nachhaltige und kohlenstoffarme Energiequellen weiterzuentwickeln (Rat 2007, S. 16–23).

Über diese eher allgemeinen Vorgaben hinaus verständigten sich die Staats- und Regierungschefs im März 2007 aber auch auf drei ganz konkrete Ziele: So soll der Ausstoß von Treibhausgasen in der EU bis 2020 um mindestens 20 Prozent verringert werden. Im Hinblick auf den UN-Klimagipfel im Dezember 2009 wurde gar eine 30-prozentige Emissionsminderung in Aussicht gestellt – für den Fall, dass sich andere Industrieländer zu einer vergleichbaren Reduzierung verpflichten (Rat 2007, S. 12). Nach dem Scheitern der internationalen Verhandlungen in Kopenhagen ist dies wohl aber zunächst hinfällig. Das zweite, allerdings bislang unverbindliche Ziel richtet sich auf die Erhöhung der Energieeffizienz, so dass 20 Prozent des für 2020 prognostizierten Energieverbrauchs eingespart werden können.<sup>4</sup> Erreicht werden soll dies durch Effizienzsteigerung in den drei Sektoren Verkehr, Gebäude und Haushalte, wobei auch das Verbrauchsverhalten als Ansatzpunkt gilt (Rat 2007, S. 20). Als Drittes soll der Anteil der erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch auf 20 Prozent erhöht werden. Für den Verkehrssektor gilt ein eigenes Ziel von zehn Prozent aus regenerativen Quellen gilt.<sup>5</sup> Das europäische Gesamtziel soll dabei auf der Grundlage der nationalen Potentiale und Ausgangsbedingungen in spezifische Ziele für die einzelnen Mitgliedstaaten umgelegt werden (Rat 2007, S. 21).

Nach Jahrzehnten einer eher fragmentierten europäischen Energiepolitik wurde mit dem Aktionsplan das Fundament für einen integrierten Politikansatz gelegt. Die präzisen Zielvorgaben haben die energiepolitische Agenda der Jahre seit 2007 geprägt. Die zweite Überprüfung der Energiestrategie (Europäische Kommission 2008b) setzt diesen Prozess fort. Die bestehende primärrechtliche Lücke ließ sich damit allerdings nicht schließen.<sup>6</sup>

### Der Vertrag von Lissabon

Bislang fehlte der europäischen Energiepolitik eine klare vertragliche Rechtsgrundlage. Alle getroffenen Beschlüsse erfolgten daher auf Umwegen wie etwa den Bestimmungen zur Angleichung der Rechtsvorschriften (Art. 94 und 95 EGV), zur Wirtschaftspolitik (Art. 100 EGV), zu den transeuropäischen Netzen (Art. 154–156 EGV) oder zum Umweltschutz (Art. 174–176 EGV). Ein energiepolitischer Ansatz aus einem Guss konnte so nicht gelingen, was sich an den vielen einzelnen Ad-hoc-Maßnahmen in der Zeit vor dem Aktionsplan zeigt.

Mit den in den Vertrag von Lissabon aufgenommenen Bestimmungen zur Ener-

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

giepolitik fand erstmals in der Geschichte der europäischen Integration ein eigenes Energie-Kapitel Einzug in das Primärrecht der Union.<sup>7</sup> Bereits seit 1957 hatte die Kommission – damals noch als Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) – auf eine stärkere Koordinierung der Energiepolitik gedrängt (Amtsblatt 1957, S. 574), jedoch lange Zeit ohne vertragliche Konsequenzen. Im Reformvertrag wird Energiepolitik erstmalig als geteilte Zuständigkeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten genannt (Art. 4 Abs. 2i AEUV). Der Artikel über „Außergewöhnliche Maßnahmen bei gravierenden Schwierigkeiten“ (Art. 100 EGV) wurde dahingehend präzisiert, dass der Rat in diesem Falle geeignete Maßnahmen, abweichend von den üblichen vertraglichen Verfahren, beschließen kann, falls Versorgungsengpässe „vor allem im Energiebereich, auftreten“ (Art. 122 AEUV).

Das eigentliche Energie-Kapitel orientiert sich „im Geiste der Solidarität“ an vier Zielen: Binnenmarkt, Versorgungssicherheit, Nachhaltigkeit und Förderung der Interkonnektion (Art. 194 AEUV). Mit der Ausnahme von Maßnahmen mit überwiegend steuerlichem Bezug, die einem besonderen Verfahren unterliegen, gilt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren. Die Nutzung heimischer Energieressourcen, die Zusammensetzung des jeweiligen Energiemixes sowie die Ausgestaltung der nationalen Infrastrukturen wurden eindeutig im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten belassen. Ernsthafte Kompetenzkonflikte zwischen der Kommission und dem Ministerrat sind damit vorprogrammiert. Die nationale Souveränität betreffend die „allgemeine Struktur seiner Energieversorgung“ (Art. 194 Abs. 2 AEUV) kann den Unionszielen der Förderung grenzüberschreitender Netze und dem fortschreitenden Energiebinnenmarkt zuwiderlaufen. Die Nennung der Energiesicherheit als gemeinsame Zuständigkeit eröffnet hingegen auch neue Möglichkeiten für weitreichende Maßnahmen. So können darauf aufbauend bestehende Instrumente wie etwa die bilateralen Ener-

giedialoge oder die Energiegemeinschaft ausgebaut und in Zukunft unter dem Dach einer EU-Energieaußenpolitik besser koordiniert werden (Europäische Kommission 2006a, S. 16 ff.). Die mit der Ratifikation des Reformvertrags einhergehende Zuweisung einer eindeutigen Rolle der EU als energiepolitischer Akteur wird ebenfalls positiv zu dieser Entwicklung beitragen. Aber auch interne Maßnahmen wie die gemeinschaftlichen Bestimmungen zur Öl- und Gasversorgungssicherheit stehen nunmehr auf einer soliden rechtlichen Basis. Über die klare Aufwertung der Kompetenzen der Kommission bei der Festlegung der Wettbewerbsregeln des Binnenmarktes durch Art. 3 Abs. 1b AEUV lässt sich zudem die Fortentwicklung der gemeinsamen Märkte für Elektrizität und Erdgas forcieren (vgl. Fischer 2009a, S. 54 und 56). Insgesamt führt der Vertrag von Lissabon somit zu einer substantziellen Verbesserung der energiepolitischen Gestaltungsmöglichkeiten in der EU.

Welche Möglichkeiten der geteilte Zuständigkeitsbereich Energiepolitik der Union tatsächlich eröffnet, muss sich noch zeigen. Allerdings ist das Potential für zahlreiche Initiativen in diesem Politikfeld groß (Baumann/Turek 2008). Jedoch sieht das allgemeine Subsidiaritätsprinzip in Verbindung mit dem Gebot der Verhältnismäßigkeit ein Tätigwerden der Union außerhalb der ausschließlichen Zuständigkeiten nur im Rahmen der Ziele der Union vor und nur dann, wenn diese nicht auf nationaler oder substaatlicher Ebene besser erreicht werden können (Art. 5 EUV). Auch der Krisenmechanismus gemäß Artikel 122 AEUV deutet darauf hin, dass die energiepolitischen Maßnahmen der EU jenseits von Klimaschutz und Binnenmarkt primär auf Koordinierungs- und Notfallmaßnahmen beschränkt bleiben werden.

Obwohl grundsätzlich eine deutliche Zunahme der energiepolitischen Gemeinschaftskompetenzen zu konstatieren ist, sollten zwei Aspekte nicht vernachlässigt werden. Erstens bewahrt der Reformvertrag auch einige Bereiche explizit vor dem supranationalen Zugriff. Beispielsweise verbleibt die Entscheidungshoheit über die Zusammensetzung des Energiemixes bei den Mitgliedstaaten.<sup>8</sup> Damit können bestimmte Energieprojekte im Zweifelsfall von den Mitgliedstaaten erheblich blockiert werden (Fischer 2009a, S. 60f). Zweitens wurden auch bereits vor dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

**2007 musste die EU mehr als die Hälfte ihres Energiebedarfs durch Importe decken. Allein 40 Prozent der Gaseinfuhren kommen aus der Russischen Föderation. Daher wird eine der zentralen Aufgaben der europäischen Energiepolitik in den kommenden Jahren die Weiterentwicklung von transnationalen Regeln und Mechanismen zur Stabilisierung der Energiebeziehungen sein.** **picture alliance/dpa**

Obwohl sich die europäischen Automobilhersteller per Selbstverpflichtung auf einen maximalen Emissionsausstoß von 120g CO<sub>2</sub>/km verständigt hatten, gerierte sich Deutschland als Bremsler, da die heimischen Produzenten mit ihren Premium-Modellen eine solche Grenze auf absehbare Zeit nicht einhalten können. Durch einen Kompromiss wird die Obergrenze nunmehr phasenweise ab 2012 eingeführt. Allerdings nicht je Fahrzeug, sondern nur im Flottendurchschnitt.

picture alliance/dpa

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

zahlreiche Maßnahmen beschlossen und umgesetzt, ohne dass dafür eine eigenständige primärrechtliche Basis existiert hätte (Baumann/Turek 2008, S. 163 ff.). Für eine erfolgreiche EU-Energiepolitik ist daher nicht allein die vertragliche Kompetenzordnung verantwortlich. Wichtiger ist vielmehr eine effektive Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure auf supranationaler und nationaler Ebene, um gemeinsame Ziele und Interessen zu identifizieren und diese dann in geeigneter Weise umsetzen zu können.

### Ein Binnenmarkt für Strom und Gas

Die gemeinsame Energiepolitik der EU entwickelte sich vor allem im wirtschaftlichen, umweltpolitischen und technologischen Bereich (Westphal 2004, S. 41). Gewinnung und Distribution von Energie werden aufgrund der hohen Fixkosten bzw. Anfangsinvestitionen in die notwendigen Infrastrukturen gemeinhin als

„natürliche Monopole“ gesehen (vgl. Henricke/Müller 2005, S. 130 ff. und Kästner/Kießling 2009, S. 69). Infolgedessen entstanden weltweite große, vertikal integrierte Energieversorgungsunternehmen in nicht-kompetitiven Märkten, die – beispielsweise in Deutschland – zudem in regionale Regelzonen aufgeteilt waren (Dehoussé 2007, S. 13 f. und Wagner 2007, S. 111 ff.). Aus Sicht der EU-Kommission verhindern diese nationalen bzw. regionalen Oligopole den erforderlichen Wettbewerb auf den Energiemärkten und führten damit zu einem dreifachen Missstand:

- hohe Energiepreise für die Endverbraucher, die auch einen negativen Kostenfaktor für die Wirtschaft darstellen;
- unzureichende Effizienz bei der Allokation und Nutzung von Energie;
- geringe Anreize für Investitionen in die Erneuerung und den Ausbau von Infrastrukturen sowie die Entwicklung und Nutzung neuer Technologien (Europäische Kommission 2007a).

Vor allem auf Betreiben der Kommission wurden daher seit 1990 die Strom- und Gasmärkte in den EU-Mitgliedstaaten schrittweise geöffnet – mit dem Ziel, einen funktionierenden Energiebinnenmarkt zu verwirklichen (Schmidt 1998 und Helm 2007). Als entscheidende Maßnahmen werden dabei gemeinhin die erhöhte Transparenz bei der Preisbildung, der Zugang von Anbietern ohne eigene Netze („third party access“) sowie die freie Wahl des Energieversorgers für Industrie- und Privatkunden genannt (Dehoussé/Andoura/Dehin 2007, S. 32f.). Trotz aller Bemühungen um Marktöffnung und rechtlicher Harmonisierung konnte der gemeinsame Energiemarkt jedoch bisher nicht vollständig realisiert werden, da die europäischen Richtlinien häufig nur unzureichend umgesetzt wurden. Allein 2008 leitete die Kommission gegen 17 EU-Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstößen gegen die Richtlinien zur Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte ein, die bereits drei Jahre zuvor

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

ungspaket vor. Im Vergleich zu den vorherigen beiden Liberalisierungspaketen sticht vor allem die weiterreichende Forderung nach „unbundling“ hervor (Buchan 2010, S. 364 ff.). Neben den marktwirtschaftlichen Kriterien wird diese Trennung von Produktion und Vertrieb auch als Grundlage für eine wirksame Politik im Bereich der Energieversorgungssicherheit und als ergänzende Maßnahme zur Umsetzung der ehrgeizigen 20-20-20-EU-Klima- und Energieziele gesehen. Über die Umsetzung des Kommissionsvorschlages konnte aber längere Zeit keine Einigung zwischen Rat und Parlament erzielt werden, so dass es erst im April 2009 und damit wenige Monate vor der Europawahl zu einer Entscheidung kam.<sup>9</sup> Der erzielte Kompromiss sieht nun vor, den Regierungen der Mitgliedstaaten selbst die Wahl zwischen drei Varianten der Entflechtung zu überlassen: Entweder die von der Kommission ursprünglich vorgesehene eigentumsrechtliche Trennung von Produktion und Distribution („ownership unbundling“), die auch das Europäische Parlament favorisierte. Als zweite Option dazu ist die Einführung eines unabhängigen Systembetreibers (ISO) möglich, so dass die Unternehmen zwar ihre Übertragungsnetze behalten, diese aber unter Aufsicht eines autonomen Treuhänders gestellt werden. Eine weitere Alternative, die insbesondere von Frankreich und Deutschland als „Dritter Weg“ forcierte wurde, stellt die Auslagerung des Netzgeschäftes in ein selbstständiges Tochterunternehmen, die als unabhängige Übertragungsgesellschaft (ITO) fungiert, dar (Geden/Fischer 2008, S. 73 ff. und Baumann/Notz 2010, S. 144).<sup>10</sup>

umgesetzt hätten sein sollen (European Commission 2009, S. 94f.). Der hemmende Einfluss einiger Mitgliedstaaten zeigte sich besonders deutlich an der Debatte um den Zugang Dritter zu den Netzen vertikal integrierter Energieversorger, die seit mehr als 20 Jahren unter dem Schlagwort „Entflechtung“ geführt wird (Buchan 2010, S. 364 ff.). Die Tatsache, dass einige große Versorger sowohl einen Hauptteil der Produktion als auch die Fernleitungsnetze in ihrem Besitz haben, wurde dabei als Hauptursache für den unvollständigen Wettbewerb und die Dominanz der „Energieriesen“ identifiziert. Damit würden die notwendigen Investitionen in den Netzausbau unterbleiben, Wettbewerbern der Zugang zum Markt verwehrt und letztlich die Endkunden mit überhöhten Preisen belastet (Europäische Kommission 2007a, S. 8).

Um eine vollständige Öffnung der europäischen Gas- und Strommärkte zu erreichen, legte die EU-Kommission im September 2007 das dritte Liberalisie-

Im Gegenzug bestanden die Volksvertreter aber darauf, dass die Verbraucherrechte zusätzlich gestärkt werden sollen. Daher ist unter anderem künftig der Wechsel des Energieversorgers vereinfacht, kostenfrei und innerhalb von drei Wochen möglich. Auch höhere Anforderungen an Transparenz bei der Abrechnung von Energiedienstleistungen, etwa durch „smart metering“-Systeme, und die Gewährleistung der Versorgung sozial schwacher Haushalte wurden in das Gesetzespaket aufgenommen. Darüber hinaus wurden die Kompetenzen der nationalen Regulierungsbehörden gestärkt und die Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) zur weiteren Harmonisierung der Regulierungsbefugnisse und zur Beilegung grenzüberschreitender Netzzugangskonflikte beschlossen (Amtsblatt 2009b und Amtsblatt 2009c, S. 55ff.; siehe auch Baumann/Notz 2010, S. 144f.).

Mit der Verabschiedung des dritten Liberalisierungspaketes ist die EU ihrem

Ziel, einen gemeinsamen Markt für Elektrizität und Gas zu schaffen, ein weiteres Stück näher gekommen. Die Entflechtung allein reicht aber nicht aus, um mehr Wettbewerb und eine höhere Versorgungssicherheit zu erzielen. Von besonderem Interesse wird daher in Zukunft die Rolle der Regulierungsbehörden sein. Gerade deren Zusammenarbeit durch ACER bietet die Möglichkeit, den Binnenmarkt weiterzuentwickeln. Jenseits dieser marktrechtlichen Aspekte ist aber auch die Interkonnektion der Mitgliedstaaten von zentraler Bedeutung. Elementar ist daher der Aufbau eines ausreichenden Netzverbundes, um ungehinderte Energieströme innerhalb der EU zu ermöglichen (Geden 2010, S. 18). Dies gilt für Gas ebenso wie für Strom. Durch bloße Liberalisierung lässt sich aber die Qualität und Quantität der Infrastrukturen nicht erhöhen.

### Erneuerbare Energien und Energieeffizienz

Die EU setzt große Hoffnungen auf den effizienteren Umgang mit Energie und den Ausbau regenerativer Energiequellen. Neben der Nachhaltigkeitsdimension wird beiden aber auch ein Potential zur Eindämmung des Preisdrucks im Energiesektor und zur Erhöhung der Versorgungssicherheit zugeschrieben. Ein niedrigerer Verbrauch spart Kosten und reduziert das Risiko von Versorgungslücken. Ebenso führt die Energieerzeugung aus heimischen regenerativen Ressourcen zu einer verminderten Importabhängigkeit und grenzt die negativen Folgen von Preisschwankungen, wie sie insbesondere auf den globalen Ölmärkten auftreten, ein (Europäische Kommission 2006b, S. 3 und Europäische Kommission 2008a, S. 4).

Das EU-weite Gesamtziel von einem 20-Prozent-Anteil erneuerbarer Energien wurde auf die einzelnen Mitgliedstaaten aufgeteilt. Ausgehend von einer „flat rate“ von 5,5 Prozent wurden die jeweiligen nationalen Ziele aufgrund bestehender Erzeugungskapazitäten sowie der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit errechnet. Zugleich wurde inoffiziell eine Obergrenze von maximal 50 Prozent eingeführt. So ergaben sich Werte zwischen zehn Prozent (Malta) und 49 Prozent (Schweden), die in den drei Sektoren Verkehr, Stromerzeugung und Haushalte kumulativ zu erreichen sind. Deutschland muss bis 2020 18 Prozent seines Energieverbrauchs aus erneuerbaren Quellen decken (Amtsblatt

2009a, S. 46). Dieser als „effort sharing“ bekannte Solidaritätsmechanismus, der auch in anderen Handlungsfeldern Anwendung findet, soll gewährleisten, dass die EU einerseits ihre gemeinsamen Zielvorgaben erreicht und andererseits ein Ausgleich zwischen wirtschaftlich starken und schwachen Mitgliedstaaten erfolgt. Die konkrete Umsetzung dieser spezifischen Ziele wird den Mitgliedstaaten überlassen, die dafür Nationale Aktionspläne aufstellen und denen dafür eine breite Palette an Möglichkeiten zur Verfügung steht. Die Festlegung von Einspeisetarifen und Quoten ist ebenso möglich wie auch gemeinsame Projekte, bei denen sich die beteiligten Staaten die Energiemengen entsprechend eines vorab festgelegten Schlüssels aufteilen. Aufgrund der Unverbindlichkeit des Energieeffizienzziels von 20 Prozent herrschten anfangs große Bedenken vor, dass diese Vorgabe bis 2020 erfüllt würde. Noch im Jahre 2008 identifizierte die Europäische Kommission die schleppende Umsetzung des EU-Rechts in Verbindung mit unzureichenden Finanzmitteln und einer geringen öffentlichen Wahrnehmung als größte Hürde für das Effizienzziel (Europäische Kommission 2008c, S. 4). In den vergangenen beiden Jahren wurden dennoch einige Rechtsakte, wie beispielsweise das überarbeitete Energy-Star-Programm für die Kennzeichnung energiesparender Bürogeräte (Amtsblatt 2008), erlassen. Trotz massiver Kontroversen konnte auch eine Einigung über die CO<sub>2</sub>-Obergrenze und damit die Effizienz von Kraftfahrzeugen relativ zügig erzielt werden. Obwohl sich die europäischen Automobilhersteller per Selbstverpflichtung auf einen maximalen Emissionsausstoß von 120 g CO<sub>2</sub>/km verständigt hatten, waren sie von diesem Ziel weit entfernt. Im Gesetzgebungsverfahren gerierte sich dann vor allem Deutschland als Bremser, da die heimischen Produzenten mit ihren Premium-Modellen eine so geringe Grenze auf absehbare Zeit nicht einhalten hätten können. Wiederrum konnte durch einen deutsch-französischen Kompromiss eine Einigung erzielt werden. Die Obergrenze von 120 g CO<sub>2</sub>/km wird nunmehr phasenweise ab 2012 eingeführt und gilt auch nicht je Fahrzeug, sondern lediglich im Flottendurchschnitt (Fischer 2009b, S. 120 ff. und Baumann/Notz 2010, S. 146). Ein Kompromiss mit fraglichem Erfolg. Andere Initiativen, etwa die Neufassung der Ökodesign-Richtlinie oder die Richtlinie zur Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden, sind zwar ebenfalls bereits verabschiedet, werden ihre Wirksamkeit aber erst noch unter Beweis stellen müssen.

Im Bereich erneuerbare Energien und Energieeffizienz ist die Liste der noch

ausstehenden Gesetzgebungsvorhaben lang. Gerade im Hinblick auf eine erfolgreiche Gemeinschaftspolitik hinsichtlich regenerativer Energiequellen ist eine stärkere Harmonisierung aber dringend erforderlich. Ähnlich wie im Falle der gemeinsamen Effizienzstandards muss auch die Förderung der erneuerbaren Energien sukzessive EU-weit angeglichen werden, um negative Externalitäten zu vermeiden (Fürsch et al. 2010). Nur möglichst einheitliche Förderkriterien und -maßnahmen, die zudem technologieoffen sein sollten, können gewährleisten, dass innovative Energietechnologien dort eingesetzt werden, wo sie auch tatsächlich effizient arbeiten können. Ein Verbund von erneuerbaren Energien – etwa mit Windkraft in der Nordsee, Biomasse in Polen und Sonnenenergie in Spanien und Portugal – ist eine deutlich bessere Lösung als 27 unterschiedliche „Insellösungen“. Ein wesentliches Erfolgskriterium dabei ist der zügige Ausbau der Transportinfrastrukturen, um so beispielsweise Offshore-Windparks an das bestehende Netz anbinden zu können. Da gerade die erneuerbaren Energien aufgrund ihrer unregelmäßigen Verfügbarkeit das Distributionsmanagement vor neue Herausforderungen stellt, ist auch die Entwicklung ausreichender Speicherkapazitäten und „intelligenter Netze“ dringend erforderlich.

### Versorgungssicherheit und Energieaußenpolitik

Neben den Fragen der internen Marktorganisation und der Nachhaltigkeit der Energieversorgung treten zunehmend auch Herausforderungen auf, die mit den steigenden Energieimporten von externen Versorgern zusammenhängen. Im Jahr 2007 musste die EU mehr als die Hälfte ihres Energiebedarfs durch Importe decken. Dabei stammen über 40 Prozent der Gas- und ein Drittel der Öleinfuhren aus der Russischen Föderation. Aber auch Norwegen, Libyen und Algerien zählen zu den Hauptversorgern der Union (European Commission 2010).<sup>11</sup> Damit steigt aber auch das Risiko von ungewollten Lieferausfällen oder politisch motivierten Versorgungsunterbrechungen. Konnte nach dem Ölembargo 1973 das OPEC-Öl zumindest noch teilweise durch eine Ausweitung der heimischen Förderung in der Nordsee substituiert werden, steht diese Option heute kaum mehr zu Verfügung. Von den EU-Mitgliedstaaten zählt gegenwärtig lediglich Dänemark noch zu den Nettoexporteuren, und Norwegen ist der einzig verbliebene große europäische Öl- und Gasproduzent.

Während der Ölmarkt grundsätzlich global angelegt ist, sind die Märkte für Elekt-

rität und Erdgas regional oder lokal organisiert. Vor allem in Bezug auf den transnationalen Gashandel sind die Energiebeziehungen der EU stark mit ihren benachbarten Versorgern verbunden und werden durch das bestehende Pipelinennetz bestimmt. Auch der Stromhandel ist auf gut ausgebaute Infrastrukturen angewiesen. Zwei zentrale Ziele der europäischen Energieaußenpolitik sind daher die Schaffung von marktwirtschaftlichen Strukturen in der Nachbarschaft sowie der Ausbau von Energieinfrastrukturen. Während ersteres als Mittel zur effizienten Allokation von Energie gesehen wird, folgen die Projekte im Bereich der Energienetze einem dreifachen Zweck: Erstens sollen die bereits vielfach veralteten Transportleitungen erneuert werden; zweitens wird damit die Diversifizierung, also der Zugang zu unterschiedlichen Quellen und Produzenten, gefördert; drittens sollen „Energieinseln“ wie beispielsweise die wenig vernetzte Region Mittel- und Südeuropa stärker in den europäischen Energieverbund eingegliedert werden (Europäische Kommission 2008b, S. 4 ff.). Neben dem Aus- und Aufbau von Transportkapazitäten für leitungsgebundene Energie zählt auch die Errichtung von Flüssiggas-Terminals („liquified natural gas“/LNG) zu den Prioritäten der EU. Zusätzlich zu den Anforderungen durch die Zunahme von Energieimporten liegt den Infrastrukturprojekten aber auch ein Sicherheitsargument zugrunde. Das erhöhte Risiko von Versorgungsausfällen durch technische Pannen, politische Konflikte oder ähnliche Faktoren erfordert eine verbesserte Interkonnektion der Mitgliedstaaten. Das Prinzip der Solidarität, wonach sich die EU-Staaten im Falle von Energieengpässen oder Lieferausfällen gegenseitig helfen, kann nur funktionieren, wenn dafür die notwendigen Strukturen zur Verfügung stehen. Entscheidend sind daher unter anderem Gas-Pipelines mit der Möglichkeit zur Flussumkehr („reverse flows“), um Solidarität im Krisenfall zumindest technisch zu ermöglichen (Westphal 2009, S. 39).

Da Energiesicherheit aber eine multidimensionale Herausforderung ist, müssen auch andere Instrumente herangezogen werden (Baumann 2008). Zu den eher politischen Ansätzen in Bezug auf die externen Aspekte der Versorgungssicherheit gehören daher die zahlreichen Energiedialoge der EU mit wichtigen Produzenten- oder Transitstaaten.<sup>12</sup> Darüber hinaus werden Fragen der Energieversorgung immer mehr zu einem integralen Bestandteil außenpolitischer Initiativen der Union. So dient etwa die Östliche Partnerschaft unter anderem auch dem Ziel, bestehende Interdependenzen zwischen der EU und ihren Partnern so zu gestalten, dass die Versorgungssicherheit für alle Beteiligten ge-

steigert werden kann (Europäische Kommission 2008d, S. 9f.; siehe auch Schäfer/Tolksdorf 2009). Ebenso stellen die Energiecharta und die Energiegemeinschaft kooperative Ansätze für die regionale bzw. globale Energiesicherheit, basierend auf einer gemeinschaftlichen Rechtsgrundlage, dar.<sup>13</sup> Gemeinsame Regeln der Marktorganisation, Standards für die Transparenz des Energiehandels und effektive Mechanismen zur Streitschlichtung können langfristig zu einer Entpolitisierung der Energiebeziehungen und somit zu funktionierenden Energiemärkten führen. Energieaußenpolitik sollte aber weder als Ersatz für interne Maßnahmen noch als reine Geopolitik missverstanden werden. Vielmehr ergänzt sie die notwendigen Schritte innerhalb der EU um eine externe Dimension (Youngs 2007, S. 15). Langfristig ist es im Interesse aller Akteure, marktwirtschaftliche Strukturen im weltweiten Energiehandel zu stärken. Daher wird eine der zentralen Aufgaben der europäischen Energiepolitik in den kommenden Jahren die Weiterentwicklung von transnationalen Regeln und Mechanismen zur Stabilisierung der Energiebeziehungen sein (Baumann 2010; siehe auch Viëtor 2009).

## Ausblick und Perspektiven

Die europäische Energiepolitik stellte in den vergangenen Jahren eines der dynamischsten Politikfelder in der Union dar. Ältere Integrationsbemühungen für die drei Teilziele Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Versorgungssicherheit wurden mit dem Aktionsplan erstmals in einem Gesamtpaket gebündelt und seitdem mehrfach ergänzt. Die Marktliberalisierung schreitet voran und mit dem modifizierten Emissionshandel besteht ein wirkungsvolles Instrumentarium zur Eindämmung der Treibhausgase. Auch gemeinsame Bestim-

mungen zur Vermeidung von Versorgungslücken und der Krisenbewältigung sind bereits in Kraft.<sup>14</sup> Zusammen mit den flankierenden Maßnahmen zur intelligenteren Nutzung von Energie und dem Ausbau der erneuerbaren Energien weist die EU damit ein umfassendes energiepolitisches Portfolio auf. Interessante Entwicklungen werden sich jedoch in der entstehenden Energieaußenpolitik ergeben. Gerade die Versuche, die externe Dimension der Versorgungssicherheit im Kontext der Union zu behandeln, sind nicht von Erfolg gekrönt. Letzteres hängt vor allem damit zusammen, dass zu den unterschiedlichen energie- und außenpolitischen Präferenzen der Mitgliedstaaten die privaten Energieversorgungsunternehmen mit eigenen Interessen hinzukommen. Das viel zitierte „Sprechen mit einer Stimme“ gegenüber Versorgern und Transitstaaten wird also nur dann gelingen, wenn sich Politik und Energiewirtschaft in allen 27 Mitgliedstaaten auf gemeinsame Präferenzen einigen können und auch gewillt sind, diese umzusetzen.

Um die Effektivität der gegenwärtigen europäischen Versorgungssicherheitspolitik zu stärken, sind drei komplementäre Schritte erforderlich:

- **Interne Maßnahmen:** Die Mitgliedstaaten müssen die Vorgaben aus der europäischen Energiepolitik zügig umsetzen. Kompetitive Märkte, Energieeinsparungen durch größere Ressourceneffizienz und ein höherer Anteil an heimischen Energieträgern sind die Grundvoraussetzung für ein Energiesystem, das Versorgungsrisiken dauerhaft minimiert.
- **Grenzüberschreitende Maßnahmen:** Das Potential der europäischen Energiepolitik liegt darin, dass nicht jeder Mitgliedstaat für sich seine Versorgungssicherheit gewährleisten muss. Gemeinsame, auf Solidarität basierende Maßnahmen können aber nur dann erfolgreich sein, wenn die technischen Voraussetzungen dafür gegeben sind. Eine stärkere Vernetzung der EU-Länder, mit der Möglichkeit, Energieströme in beide Richtungen fließen zu lassen, ist dafür ebenso notwendig wie eine Harmonisierung der Sicherheitsvorkehrungen. Da Elektrizität und Erdgas beispielsweise nur mit hohem Aufwand gespeichert werden können, sind hierbei etwa gemeinsame Projekte zur kurzfristigen und strategischen Bevorratung denkbar.
- **Außenpolitische Maßnahmen:** Schließlich ist auch eine stärkere Koordinierung der Energieaußenpolitiken der einzelnen Mitgliedstaaten dringend geboten. Gerade in den internationalen Energiebeziehungen treffen die privatisierten europäischen Energieunternehmen

häufig auf staatliche Konzerne. Hinzu kommt, dass bei Verhandlungen über Pipelinerrouten oder die Erschließung von Energiequellen auch staatliche Akteure involviert sind. Die europäische Versorgungssicherheit kann daher von einer gemeinsamen politischen Positionierung gegenüber externen Produzenten und Transitstaaten profitieren.

Eine solidarische und effektive Energiepolitik ist eines der größten Integrationsprojekte unserer Zeit. Die EU hat in der jüngeren Vergangenheit eine umfassende Energiestrategie entwickelt. Mit den dort vorgestellten Ansätzen wurde die Grundlage geschaffen, alle drei energiepolitischen Teilziele auch tatsächlich zu verwirklichen. Gelingen kann dies aber nur, wenn alle Akteure an einem Strang ziehen. Gerade die größeren Mitgliedstaaten, die häufig trotz eines prinzipiellen Bekenntnisses zu den gemeinsamen Zielen in der politischen Realität Partikularinteressen verfolgen, sind daher gefordert.

## LITERATUR

- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1957): Mittel und Wege zu einer koordinierten Energiepolitik. Protokoll der Sitzung zwischen Ministerrat und Hoher Behörde vom 8. Oktober 1957, 6. Jahrgang, Nr. 35, Brüssel, 7.12.1957, S. 574–578.
- Amtsblatt der Europäischen Union (2008): Verordnung (EG) Nr. 106/2008 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 15. Januar 2008 über ein gemeinschaftliches Kennzeichnungsprogramm für Strom sparende Bürogeräte, L 39, Brüssel, 13.2.2008, S. 1–7.
- Amtsblatt der Europäischen Union (2009a): Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, L 140, Brüssel, 5.6.2009, S. 16–62.
- Amtsblatt der Europäischen Union (2009b): Verordnung (EG) Nr. 713/2009 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 13. Juli 2009 zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden, L 211, Brüssel, 14.8.2009, S. 1–14.
- Amtsblatt der Europäischen Union (2009c): Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, L 211, Brüssel, 14.8.2009, S. 55–93.
- Baumann, Florian (2008): Energy Security as multi-dimensional concept. C-A-P Policy Analysis 1/2008.
- Baumann, Florian (2010): Europe's Way to Energy Security. The Outer Dimension of Energy Security: From Power Politics to Energy Governance. In: European Foreign Affairs Review, 1/2010, S. 77–95.
- Baumann, Florian/Notz, Kristina (2009): Energiepolitik. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2008. Baden-Baden, S. 141–148.



UNSER AUTOR

Florian Baumann ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München und Mitglied der Forschungsgruppe Europa am Centrum für angewandte Politikforschung (C:A:P) München.

Baumann, Florian/Notz, Kristina (2010): Energiepolitik. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2009. Baden-Baden, S. 143–148.

Baumann, Florian/Turek, Jürgen (2008): Die europäische Energiepolitik im Vertrag von Lissabon. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Lissabon in der Analyse. Baden-Baden, S. 157–169.

BP (2009): Statistical Review of World Energy June 2009. London.

Buchan, David (2010): Energy Policy. Sharp Challenges and Rising Ambitions. In: Wallace, Helen/Pollack, Mark A./Young, Alasdair R. (Hrsg.): Policy-Making in the European Union. 6. Auflage, Oxford, S. 357–379.

Dehousse, Franklin (2007): Towards a Real New Energy Policy for the European Union? The 2007 Challenge. In: Dehousse, Franklin (Hrsg.): Towards a Real European Energy Policy? *Studia Diplomatica*, Vol. LX, No. 2, S. 11–23.

Dehousse, Franklin/Andoura, Sami/Dehin, Renaud (2007): The Internal European Energy Market. In: Dehousse, Franklin (Hrsg.): Towards a Real European Energy Policy? *Studia Diplomatica*, Vol. LX, No. 2, S. 25–66.

Dirmoser, Dietmar (2007): Energiesicherheit. Neue Knappheiten, das Wiederaufleben des Ressourcennationalismus und die Aussichten für multilaterale Ansätze. *Kompass* 2020, August 2007.

European Commission (2009): 26th Annual Report on monitoring the application of Community law. Situation in Different Sectors – Commission Staff Working Document, SEC (2009) 1684/2, Brüssel, 15.12.2009.

European Commission (2010): EU Energy and Transport in Figures, Statistical Pocketbook 2010, Brüssel, online verfügbar unter: [http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/statistics/part\\_2\\_energy\\_pocket\\_book\\_2010.pdf](http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/statistics/part_2_energy_pocket_book_2010.pdf).

Europäische Kommission (2006a): Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie, KOM(2006) 105 endgültig, Brüssel, 8.3.2006.

Europäische Kommission (2006b): Aktionsplan für Energieeffizienz. Das Potential ausschöpfen, KOM(2006) 545 endgültig, Brüssel, 19.10.2006.

Europäische Kommission (2007a): Eine Energiepolitik für Europa, KOM(2007) 1 endgültig, Brüssel, 10.1.2007.

Europäische Kommission (2007b): Hinweisendes Nuklearprogramm, KOM(2007) 565 endgültig, Brüssel, 4.10.2007.

Europäische Kommission (2008a): Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, KOM(2008) endgültig, Brüssel, 23.1.2008.

Europäische Kommission (2008b): Zweite Überprüfung der Energiestrategie – EU-Aktionsplan für Energieversorgungssicherheit und -solidarität, KOM(2008) 781 endgültig, 13.11.2008.

Europäische Kommission (2008c): Energieeffizienz: Erreichung des 20%-Ziels, KOM(2008) 772 endgültig, Brüssel, 13.11.2008.

Europäische Kommission (2008d): Östliche Partnerschaft, KOM(2008) 823 endgültig, Brüssel, 3.12.2008.

Fischer, Severin (2009a): Energie- und Klimapolitik im Vertrag von Lissabon: Legitimationserweiterung für wachsende Herausforderungen. In: *integration*, 1/2009, S. 50–62.

Fischer, Severin (2009b): Die Neugestaltung der EU-Klimapolitik: Systemreform mit Vorbildcharakter? In: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2/2009, S. 108–126.

Fürsch, Michaela/Golling, Christiane/Nicolosi, Marco/Wissen, Ralf/Lindenberg, Dietmar (2010): European RES-E Policy Analysis – Eine modellbasierte Studie über die Entwicklung der Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energiequellen in Europa und die Auswirkungen auf den konventionellen

Strommarkt. Energiewirtschaftliches Institut, Köln.

Geden, Oliver (2010): Mehr Binnenmarkt beim Gas. Die Europäische Union sollte sich bei der Energieversorgung vor allem auf ihre eigenen Projekte konzentrieren. In: *Süddeutsche Zeitung*, 19.01.2010.

Geden, Oliver/Fischer, Severin (2008): Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandaufnahme und Perspektiven. Baden-Baden.

Helm, Dieter (2007): European Energy Policy: Securing Supplies and Meeting the Challenge of Climate Change. In: Helm, Dieter (Hrsg.): *The New Energy Paradigm*. Oxford, S. 440–451.

Hecke, Karel van (2007): Nuclear Energy in the European Union. In: Dehousse, Franklin (Hrsg.): *Towards a Real European Energy Policy? Studia Diplomatica*, Vol. LX, No. 2, S. 131–155.

Hennicke, Peter/Müller, Michael (2005): *Weltmacht Energie. Herausforderung für Demokratie und Wohlstand*. Stuttgart.

Kästner, Thomas/Kießling, Andreas (2009): *Energie in 60 Minuten. Ein Reiseführer durch die Stromwirtschaft*. Wiesbaden.

Martin, Stephen/El-Agraa, Ali (2007): *Energy Policy and Energy Markets*. In: El-Agraa, Ali (Hrsg.): *The European Union. Economics and Policies*. 8. Auflage, Oxford, S. 314–329.

Matlár, Janne Haaland (1997): *Energy Policy in the European Union*. Basingstoke and London.

Schäffer, Sebastian/Tolksdorf, Dominik (2009) (Hrsg.): *The EU Member States and the Eastern Neighborhood – From Composite to Consistent EU Foreign Policy? C-A-P Policy Analysis 01/2009*.

Schmidt, Susanne K. (1998): *Liberalisierung in Europa: die Rolle der Europäischen Kommission*. Frankfurt a. M.

Schröder, Sebastian (2009): *Energiepolitik. Mehr als nur Unbundling*. In: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 4/2009, S. 217–218.

Rat der Europäischen Union (2007): *Aktionsplan des Europäischen Rates (2007–2009). Eine Energiepolitik für Europa, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 7224/1/07 Rev 1 Concl 1*, Brüssel, 2.05.2007.

Marcel Viător (2009): *Schluss mit den Alleingängen. Die EU und Russland müssen ihre Energiebeziehungen gemeinsam entwickeln und vorantreiben – von Anfang an*. In: *DGAPstandpunkt*, Nr. 4, Mai 2009.

Wagner, Hermann-Josef (2007): *Was sind die Energien des 21. Jahrhunderts? Der Wettlauf um die Lagerstätten*. Frankfurt a. M.

Westphal, Kirsten (2004): *Handlungsbedarf. Die Energiepolitik der Europäischen Union*. In: *Osteuropa*, 9–10/2004, S. 39–54.

Westphal, Kirsten (2009): *Russisches Erdgas, ukrainische Röhren, europäische Versorgungssicherheit. Lehren und Konsequenzen aus dem Gasstreit 2009*. SWP-Studie 18/2009.

Youngs, Richard (2007): *Europe's External Energy Policy. Between Geopolitics and the Market*. CEPS Working Document, No. 278, November 2007.

## ANMERKUNGEN

- 1 Siehe dazu: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: Richtlinie 90/377/EWG des Rates vom 29. Juni 1990 zur Einführung eines gemeinschaftlichen Verfahrens zur Gewährleistung der Transparenz der vom industriellen Endverbraucher zu zahlenden Gas- und Strompreise, L 185, Brüssel, 17.7.1990, S. 16–24.
- 2 Nahezu zeitgleich entwickelte sich in der EG sukzessive eine gemeinsame Klimapolitik. Siehe dazu den Beitrag von Severin Fischer in diesem Heft.
- 3 Zuvor waren bereits zwei Grünbücher (1995 und 2000) veröffentlicht worden, die allerdings ohne weiterreichende Konsequenzen blieben.

- 4 Nicht nur die Unverbindlichkeit dieses Zieles, sondern auch geltendes EU-Recht – etwa die Richtlinie 2006/32/EG (Amtsblatt der Europäischen Union, L 114/64-85, 2006), die eine Steigerung der Energieeffizienz um neun Prozent bis 2016 vorschreibt –, stehen einer effektiven Umsetzung des 20-Prozent-Zieles im Wege.
- 5 Das „Biosprit“-Ziel führte zu heftigen Kontroversen und wurde daher im Nachhinein so abgeändert, dass auch nachhaltig erzeugter Strom und Wasserstoff darauf angerechnet werden können. Ein weiterer Streitpunkt war die Konkurrenz zwischen Nahrungsmitteln und dem Anbau von Pflanzen zur Erzeugung von Biokraftstoffen. Siehe dazu u. a.: Baumann, Florian/Notz, Kristina (2009): *Energiepolitik*. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2008*. Baden-Baden, S. 141–148; hier S. 142.
- 6 Für einen Überblick zur Umsetzung des Aktionsplanes Energie siehe: <http://energy.iep-berlin.de/php/index.php>.
- 7 Die Bestimmungen für den Energiebereich waren quasi unverändert aus dem Vertrag über eine Verfassung für Europa übernommen worden (Art. III-256 VVE). Hinzugefügt wurde lediglich auf Veranlassen der polnischen Vertreter die explizite Nennung des Solidaritätsgedankens. Siehe dazu Severin, Fischer (2009): *Energie- und Klimapolitik im Vertrag von Lissabon: Legitimationserweiterung für wachsende Herausforderungen*. In: *integration*, 1/2009, S. 50–62; hier S. 52.
- 8 Dies ist nicht nur in Art. 194 Abs. 2 AEUV festgelegt, sondern auch in Art. 192 Abs. 2c AEUV (Umwelt) sowie in Erklärung 35 zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat.
- 9 Das „unbundling“ war aber nicht nur zwischen Rat und Parlament umstritten, sondern auch innerhalb der beiden Institutionen. Während im Ministerrat die „Gruppe der Achi“ (Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, Lettland, Österreich und die Slowakei) eine eigentumsrechtliche Entflechtung blockierte, entspann sich im Europäischen Parlament eine Debatte darüber, ob „unbundling“ gleichermaßen für Strom und Gas erfolgen sollte (Baumann/Notz 2009a, S. 145 und Buchan 2010, S. 362 f.).
- 10 Siehe dazu auch IEP EU Energy Policy Monitoring, online verfügbar unter: [http://energy.iep-berlin.de/php/1\\_binnenmarkt\\_analyse.php](http://energy.iep-berlin.de/php/1_binnenmarkt_analyse.php).
- 11 Im Jahr 2007 stammten über 87 Prozent der Gas- und etwa 60 Prozent der Ölimporte in die EU aus diesen vier Staaten (European Commission 2010, S. 14). Gleichzeitig erreichten Europa 2008 nur 12,3 Prozent des importierten Gases in Form von LNG (liquefied natural gas), das eine größere Flexibilität gewährleisten könnte als Pipeline-Gas (BP 2009, S. 30).
- 12 Einen Überblick dazu bietet die Seite der EU Kommission: [http://ec.europa.eu/energy/international/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/international/index_en.htm).
- 13 Siehe dazu: <http://www.encharter.org/> und <http://www.energy-community.org>.
- 14 Für die Erdölbevorratung wurde dazu im September 2009 eine neue Richtlinie beschlossen (Amtsblatt der Europäischen Union (2009): Richtlinie 2009/119/EG des Rates vom 14. September 2009 zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Mindestvorräte an Erdöl und/oder Erdölzeugnissen zu halten, L 265, Brüssel, 9.10.2009, S. 9–23). Eine Verordnung zur Neugestaltung des Risikomanagement in Bezug auf die Erdgasversorgung (Europäische Kommission (2009): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. Juli 2009 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/67/EG, KOM(2009) 363 endgültig, Brüssel, 16.7.2009) ist hingegen noch nicht verabschiedet.

# Von der europäischen Forschungspolitik zum Europäischen Forschungsraum

Matthias Chardon

Mit dem Vertrag von Lissabon, der im Dezember 2009 in Kraft trat, hat die Europäische Union (EU) in vielen Politikbereichen neue und umfassendere Kompetenzen erhalten. Das gilt auch für den Bereich Forschung und technologische Entwicklung. Diese Kompetenzen gehen einher mit einer gesteigerten politisch-strategischen Bedeutung, die die EU der Forschungspolitik bereits seit einiger Zeit zukommen lässt. Forschung und technologische Entwicklung bzw. Innovation sollen maßgeblich dazu beitragen, die EU im globalen Maßstab wettbewerbsfähiger zu machen und nachhaltige Grundlagen für den Übergang zur Wissensgesellschaft zu legen. Sichtbares Zeichen der gestiegenen Bedeutung der Forschungspolitik ist das Budget des Siebten Forschungsrahmenprogrammes (7. FRP). Es ist das Hauptinstrument zur Umsetzung europäischer Forschungspolitik und ist für die Laufzeit 2007 bis 2013 mit einem Budget in Höhe von 54 Milliarden Euro ausgestattet.<sup>1</sup> Forschungspolitik ist ein gutes Beispiel dafür, wie einzelne Politikbereiche im Laufe der Zeit stärker vergemeinschaftet werden, also Kompetenz- und Handlungsspielräume der EU erweitert werden. Eine solche Vergemeinschaftung führt dazu, dass sich die relevanten Akteure (Kommission, Rat, Europäisches Parlament, Mitgliedstaaten) in einer neuen Machtstruktur zurechtfinden müssen. Europäische Forschungspolitik ist ein Politikfeld im Werden. Da die alten, eingespielten Mechanismen nicht mehr greifen, ist derzeit zu beobachten, wie die Kommission und die Mitgliedstaaten versuchen, zu einem neuen Miteinander zu kommen – das geht nicht ohne Reibungsverluste. Wie sich diese Entwicklung vollzieht, soll im Weiteren beschrieben und analysiert werden. |

## Warum und seit wann fördert die EU Forschung?

Dass Forschungsförderung eine regionale und/oder nationale Aufgabe ist, dürfte jedem unmittelbar einleuchten.<sup>2</sup> In Deutschland sind es die Länder und der Bund, die für Forschung zuständig sind. Warum sich aber die EU zum Ziel gesetzt hat, auf diesem Gebiet tätig zu sein, erscheint erklärungsbedürftig.<sup>3</sup> Die historisch bedingte, hauptsächlich ökonomische Ausrichtung des europäi-

Aus urheberrechtlichen Gründen kann dieses Bild in der Online-Version nicht angezeigt werden.

Europäische Forschungspolitik ist ein Politikfeld im Werden. Forschung, technologische Entwicklung und Innovation sollen maßgeblich dazu beitragen, die Europäische Union im globalen Maßstab wettbewerbsfähiger zu machen und nachhaltige Grundlagen für den Übergang zur Wissensgesellschaft zu legen.

picture alliance/dpa

schen Integrationsprojekts verortet Forschungspolitik vor allem in der Forschungsförderung. Sie hat bis heute die Aufgabe, technologische Innovation und wirtschaftliche Verwertbarkeit für Europa zu realisieren. Forschungsförderung soll über den Technologietransfer bzw. Innovation einen Beitrag zur Steigerung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit Europas leisten. Es geht jeweils darum, zuerst wissenschaftliche und technologische Grundlagen zu erforschen und damit zusammenhängende Fragen zu klären. Diese Ergebnisse nutzen Wirtschaft und Industrie zur Produktentwicklung und Markterschließung. Eine wesentlich über die Forschungsförderung hinausgehende Forschungspolitik, etwa durch gesetzgeberische oder andere Maßnahmen, blieben der EU und der Europäischen Kommission bis vor kurzem weitgehend verwehrt. Mit dem Vertrag von Lissabon haben sich die Handlungsmöglichkeiten erweitert.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1987 erhielt die damalige Europäische Gemeinschaft (EG) erstmals eine primärrechtlich verankerte Kompetenz in der Forschungs- und Technologiepolitik. Bereits zuvor, genauer gesagt 1984, wurde das (erste) Forschungsrahmenprogramm (FRP) eingeführt. Die Forschungsrahmenprogramme setzen für einen Zeitraum von mehreren Jahren Themenschwerpunkte fest, in denen die EU Forschungsprojekte fördert, die in Einklang stehen mit politisch definierten Zielen und Strategien. Das FRP schreibt daher in den so genannten Arbeitsprogrammen relativ detaillierte Themen aus. Forscherinnen und Forscher können hierzu Anträge schreiben und einreichen. Die Auswahl der Projekte erfolgt über einen Begutachtungsprozess mit Expertinnen und Experten auf ihrem jeweiligen Gebiet.

Europäische Forschungsförderung und das Forschungsrahmenprogramm sind also eng mit politischen oder wirtschaftlichen Zielvorgaben verknüpft. Die wirtschaftliche Verwertbarkeit von Forschungsergebnissen ist das Hauptziel. Es ist damit nicht verwunderlich, dass lange Zeit keine Grundlagenforschung gefördert wurde.<sup>4</sup>

### Systematische Vorschläge für einen Europäischen Forschungsraum

Aufgrund der nicht nur positiven Erfahrungen, die man bis dahin mit Forschungsförderung gemacht hatte, und auch wegen des weiterhin existierenden technologischen Rückstands Europas im Vergleich zu den USA und Japan, entschloss sich die Kommission dazu, das Politikfeld Forschungspolitik strate-

gisch anzugehen und ein umfassendes Konzept zu entwickeln. Im Jahr 2000 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Hin zu einem europäischen Forschungsraum“.<sup>5</sup> Als zentrales Ziel des Europäischen Forschungsraums (EFR) galt die Vernetzung der zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission bis dahin weitgehend unkoordinierten Maßnahmen im Bereich der Forschung und Entwicklung auf Programm- und Projektebene. Diese sollte u.a. erreicht werden durch:

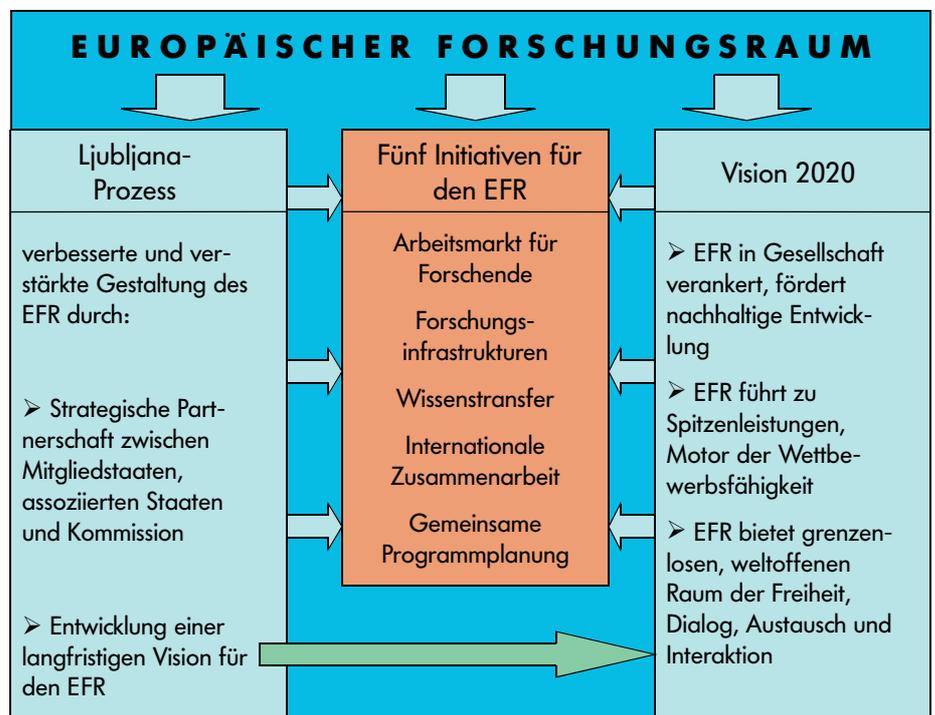
- die Integration der Forschungsinfrastruktur und der Exzellenzzentren auf europäischer Ebene, einschließlich der gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen;
- die bessere Koordinierung der Forschungsprogramme und -politiken zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission;
- die Steigerung privater Investitionen in Forschung und Entwicklung;
- die Stärkung der Humanressourcen und Erhöhung der Mobilität;
- die Steigerung der Attraktivität des Forschungsstandorts Europa sowie
- die Definition gemeinsamer ethischer Kriterien für Forschung.

Ein wichtiger qualitativer Sprung bestand bei der Kommissionsmitteilung also darin, systematische Vorschläge für einen Europäischen Forschungsraum zu machen, die über die Förderung hinausgehen. Betont wurde vor allem der Zusammenhang zwischen Investitionen in Forschung und Innovation und der Er-

haltung bzw. dem Ausbau der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft. Die Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums (EFR) ist seitdem einer der zentralen Leitgedanken für die Ausrichtung der Maßnahmen der EU im Bereich der Forschung und damit auch für die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen in den Forschungsrahmenprogrammen.

Mit dem Konzept des Europäischen Forschungsraums bündelte die Kommission alle Maßnahmen und Instrumente und stellte die Forschungspolitik zudem in den Dienst der so genannten Lissabon-Strategie.<sup>6</sup> Diese wurde ebenfalls im Jahr 2000 beschlossen und setzte sich zum Ziel, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. In der Folge wurde schnell deutlich, dass das Ziel zu ehrgeizig gesetzt war. Deshalb wurde die Strategie 2005 modifiziert und stärker auf die Elemente Wirtschaft und Beschäftigung ausgerichtet. Eines der konkreten Ziele war es nun, dass im Jahr 2010 drei Prozent des Bruttoinlandprodukts in Forschung und Entwicklung investiert werden sollten. Dabei sollten die Investitionen von privater und von staatlicher Seite in einem Verhältnis von zwei Drittel zu einem Drittel kommen. Auch dies war eine ehrgeizige Zielmarke, die bis 2010 nicht erreicht wurde.<sup>7</sup> Die Möglichkeiten der Kommission, das Konzept des Europäischen Forschungsraums und die Lissabon-Strategie wirksam umzusetzen, blieben schwach. Bezüglich des Drei-Prozent-Ziels bestand keine Möglichkeit, Mitgliedstaaten zu

Abbildung 1: Der europäische Forschungsraum (EFR)



zwingen, ihre nationalen Haushalte im Sinne des Ziels anzupassen. Auch sonst verfügte die Kommission auf der Grundlage des Vertrags von Nizza nur über sehr eingeschränkte gesetzgeberische Handlungsspielräume, da es sich bei der europäischen Forschungspolitik lediglich um eine unterstützende oder ergänzende Kompetenz der EU handelte. Abgesehen vom Forschungsrahmenprogramm verblieben die Aktivitäten europäischer Forschungspolitik normalerweise in der Sphäre intergouvernementaler Kooperation bzw. der Offenen Methode der Koordinierung, also dem freiwilligen Setzen und Überprüfen von Zielen der Mitgliedstaaten unter Einbeziehung der Kommission.<sup>8</sup>

### Das Konzept des Europäischen Forschungsraums

Um dem Europäischen Forschungsraum (EFR) neues Leben einzuhauchen, veröffentlichte die Kommission 2007 ein Grünbuch, in dem sie weitere konkrete Schritte vorschlug, um den EFR zu einer Realität werden zu lassen.<sup>9</sup> Sie legte Vorschläge für eine Neuausrichtung des EFR anhand von sechs zentralen Zielen vor:

- (1) Etablierung eines einheitlichen europäischen Arbeitsmarktes für Forschende;
- (2) Forschungsinfrastrukturen von Weltniveau;
- (3) Stärkung der Europäischen Forschungseinrichtungen durch bessere Vernetzung und Kooperation sowie die Bildung von Innovationsclustern;
- (4) Etablierung eines einfachen und harmonisierten Regelungssystems für Rechte an geistigem Eigentum zur Steigerung der Effizienz des Wissenstransfers;
- (5) Bessere Koordinierung von Forschungsprogrammen und -schwerpunkten;
- (6) Breite Öffnung des Europäischen Forschungsraums für die Welt.

Weiterhin war die Kommission darauf angewiesen, dass die Mitgliedstaaten ihre Vorschläge aufgreifen und umsetzen würden. Sie erfüllte mit dem Grünbuch ihre Rolle im politischen System der EU als Initiatorin europäischer Politik. Im Mai 2008 startete daraufhin der Rat Wettbewerbsfähigkeit<sup>10</sup> den Ljubljana-Prozess,<sup>11</sup> dessen Ziel die verbesserte und verstärkte Gestaltung des EFR ist. Erreicht werden soll dies durch die Entwicklung einer strategischen Partnerschaft zwischen Mitgliedstaaten, assoziierten Staaten sowie der Europäischen Kommission und durch die Entwicklung einer langfristigen Vision für den EFR mit folgenden Merkmalen:

- freier Verkehr von Wissen als „fünfte Grundfreiheit“<sup>12</sup>;
- moderne Universitäten und Forschungsorganisationen zum Aufbau global wettbewerbsfähiger Spitzenkompetenzzentren;
- günstige Rahmenbedingungen für alle Akteure im Forschungsbereich u. a. zur Erleichterung von Forschungsinvestitionen und Zugang zu Forschungsinfrastrukturen von Weltniveau;
- Bürgerinnen und Bürger Europas profitieren unmittelbar von der Forschung, da diese zur Bewältigung der großen gesellschaftlichen Herausforderungen beiträgt.

Weiter ausgebaut wurde dieser Prozess auf der Sitzung des Rates für Wettbewerbsfähigkeit am 2. Dezember 2008 durch die Ratsschlussfolgerungen „Definition einer Vision 2020 für den Europäischen Forschungsraum“<sup>13</sup> mit folgenden drei Zielkorridoren:

- Der EFR ist fest in der Gesellschaft verankert und trägt in dem Streben nach nachhaltiger Entwicklung ihren Bedürfnissen und Erwartungen Rechnung.
- Der EFR gibt den europäischen Weg zu Spitzenleistungen in der Forschung vor und ist ein wichtiger Motor der europäischen Wettbewerbsfähigkeit in der globalisierten Welt u. a. durch (1) Modernisierung der Systeme im Bereich Forschung im Einklang mit der Modernisierung der Bildungs- und Innovationssysteme; (2) koordinierte Unterstützung für herausragende Forscher und Institutionen und (3) Vorantreiben des Aufbaus wissenschaftlich-technologischer Kapazitäten in der EU.
- Der EFR bietet einen grenzenlosen, weltweiten Raum der Freiheit und der Möglichkeiten für Dialog, Austausch und Interaktion.

Die im Grünbuch zum Europäischen Forschungsraum skizzierten Ziele wurden, nachdem sie politisch durch den Ljubljana-Prozess und die „Vision 2020“ auch von den Mitgliedstaaten untermauert worden waren, durch fünf Ratsschlussfolgerungen (fünf EFR-Initiativen) bei der Sitzung des Rates für Wettbewerbsfähigkeit im September und Dezember 2008 sowie im Mai 2009 weiter konkretisiert. Die Vision, die man vom Europäischen Forschungsraum für das Jahr 2020 hatte, sollte also durch ganz konkrete Initiativen wahr werden:

- (1) Bessere Karrieremöglichkeiten und mehr Mobilität: eine europäische Partnerschaft für Forschende;
- (2) Europäisches Strategieforum für Forschungsinfrastrukturen (ESFRI) und Europäischer Rechtsrahmen für Forschungsinfrastrukturen (ERIC);

- (3) Wissenstransfer – Europäische Charta zum Umgang mit geistigem Eigentum;
- (4) Gemeinsame Programmplanung;
- (5) Strategierahmen für die internationale wissenschaftliche Zusammenarbeit (SFIC).

Die fünf EFR-Initiativen sind damit gewissermaßen der Endpunkt einer politischen Entwicklung, die die Kommission im Jahr 2000 mit ihrer Mitteilung zum Europäischen Forschungsraum angestoßen hat. Man hat sich auf fünf zentrale Bereiche geeinigt, die für die Schaffung eines EFR besonders bedeutsam sein sollen. Eng verzahnt mit der Idee des Europäischen Forschungsraums war stets die Lissabon-Strategie, also das Konzept, um die EU wettbewerbsfähiger und wirtschaftsstärker zu machen. Die EU hatte allerdings zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Initiativen nach wie vor keine besonderen gesetzgeberischen Kompetenzen. Dies sah der zu dieser Zeit gültige Vertrag von Nizza nicht vor. Die Kommission konnte Initiativen vorlegen, aber es war der Rat, der für die Annahme und Umsetzung entscheidend war. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Kommission nicht versuchte, ihre Einflussmöglichkeiten so gut es geht auszuweiten. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Gemeinsame Programmplanung.

### Die Gemeinsame Programmplanung

Ausgangspunkt für das Konzept der Gemeinsamen Programmplanung war die Kommissionsmitteilung „Gemeinsame Planung der Forschungsprogramme: bessere Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen durch Zusammenarbeit“ vom 17. Juli 2008.<sup>14</sup> Unter französischer Ratspräsidentschaft wurden im Rat Wettbewerbsfähigkeit am 2. Dezember 2008 Schlussfolgerungen zur Kommissionsmitteilung verabschiedet und damit die Gemeinsame Programmplanung ins Werk gesetzt.<sup>15</sup> Zwischen Kommissionsmitteilung und Ratsschlussfolgerungen gab es schwierige Diskussionen, weil viele Mitgliedstaaten den Eindruck gewannen, mit der Gemeinsamen Programmplanung wolle die Kommission indirekt über nationale Forschungsprioritäten und Forschungsstrategien bestimmen oder diese zumindest stark beeinflussen. Mit den Ratsschlussfolgerungen vom Dezember 2008 wurde klargestellt, dass die Gemeinsame Programmplanung ein von den Mit-

gliedstaaten getriebener Prozess werden würde und dass die Kommission lediglich eine unterstützende Rolle erhalten werde. Argumente für die Gemeinsame Programmplanung waren aus Sicht der Kommission u. a. folgende Defizite:

- 85 Prozent der öffentlichen Forschung in Europa werden auf nationaler Ebene geplant, finanziert, überwacht und evaluiert, aber nur 15 Prozent länderübergreifend.
- Es findet zu wenig Zusammenarbeit und Koordinierung in der Forschungspolitik zwischen den Mitgliedstaaten statt.
- Nationale Forschungsprogramme leisten in manchen Fällen unnötige Doppelarbeit und sind teilweise nicht umfangreich oder tief greifend genug.
- Die Vielzahl der einzelstaatlichen Verfahren erschwert die länderübergreifende Programmerstellung und hält international orientierte Forschungsakteure davon ab, sich um Forschungsmittel in anderen Ländern zu bemühen.
- Das Fehlen einer länderübergreifenden Programmzusammenarbeit erschwert es, gemeinsame Herausforderungen auch gemeinsam anzugehen und in ganz Europa verstreute Daten und Know-how zusammenzuführen.

Bei der Gemeinsamen Programmplanung handelt es sich nun um ein neues strategisches Konzept der EU und der Mitgliedstaaten zur gemeinsamen Bewältigung der großen gesellschaftlichen, europäischen und auch globalen Herausforderungen wie Klimawandel, Nahrungsmittelversorgung oder Bevölkerungsalterung. Die Ratsschlussfolgerungen vom 2. Dezember 2008 unterstreichen die Notwendigkeit einer intensiveren Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten unter ihrer eigenen Federführung, da kein Mitgliedstaat diese Herausforderungen allein lösen kann. Der Rat hat für die Identifikation von Themen und die Erarbeitung von Rahmenbedingungen für die Gemeinsame Programmplanung das spezifische Gremium des CREST<sup>16</sup> eingesetzt (Groupe de haut niveau pour la programmation conjointe/GPC). Dies schließt einen Konsultationsprozess mit relevanten Interessenvertretern aus Wissenschaft und Wirtschaft mit ein. Neben der Identifizierung von Themen ist es die zweite Hauptaufgabe der GPC, Leitlinien für Rahmenbedingungen zu entwickeln, unter denen die Gemeinsame Programmplanung ablaufen soll: Begutachtungsverfahren, Foresight-Prozesse, Finanzierung grenzüberschreitender Forschung, Evaluierung der Forschungsergebnisse, Verbreitung der Forschungsergebnisse und der Umgang mit geistigem Eigentum.

Wenn die von der GPC identifizierten Themen vom Rat angenommen worden sind, werden sie von den beteiligten Mitgliedstaaten in einer zweiten Phase zu so genannten Joint Programming Initiatives (JPI) weiterentwickelt, d.h. die Beteiligten verständigen sich unter anderem auf eine gemeinsame Managementstruktur, eine gemeinsame Forschungsvision und Forschungsagenda. Die Teilnahme an Initiativen der Gemeinsamen Programmplanung ist für die Mitgliedstaaten freiwillig. Die Mitgliedstaaten bestimmen den gesamten Prozess und werden dabei von der Kommission unterstützt. In einer dritten Phase können die Mitgliedstaaten die JPI in ein Joint Programme überführen, d.h. die Forschungsagenda wird mit verschiedenen Instrumenten (z.B. Forschungsprojekten, Infrastrukturen u. ä.) umgesetzt. Dabei greifen die Mitgliedstaaten auf die bereits erwähnten Rahmenbedingungen zurück, sodass ein gewisser einheitlicher Rahmen entsteht, innerhalb dessen alle Aktivitäten der Gemeinsamen Programmplanung stattfinden. Zudem ist es möglich, dass die Kommission an den Aktivitäten beteiligt wird – hauptsächlich als Geldgeberin.

### 2010: Zweite Phase der Gemeinsamen Programmplanung

Die Mitgliedstaaten haben 2009 durch die GPC eine erste Liste von drei Themen identifiziert, die der Rat im Dezember 2009 zustimmend zur Kenntnis genommen hat.<sup>17</sup> Damit hat 2010 die zweite Phase des Prozesses der Gemeinsamen Programmplanung begonnen, nämlich der Aufbau und die Entwicklung einer JPI. Die Kommission verabschiedete im April 2010 zu allen drei Themen Empfehlungen zur Einrichtung einer JPI. Der Rat würdigte dies in seinen Schlussfolgerungen vom Mai 2010,<sup>18</sup> sodass sich die beteiligten Mitgliedstaaten nunmehr an den Aufbau einer JPI machen können. Die Themen lauten:

- (1) Landwirtschaft, Ernährungssicherheit und Klimawandel
- (2) Eine gesunde Ernährung für ein gesundes Leben
- (3) Kulturerbe und globaler Wandel – eine neue Herausforderung für Europa.

Dieser ersten „Welle“ von Themen für die Gemeinsame Programmplanung folgte 2010 eine zweite. Der Rat hat im Mai 2010 die sechs Themen der zweiten Welle zur Kenntnis genommen und damit den Weg freigemacht für die Empfehlungen der Kommission und die darauf folgenden Ratsschlussfolgerungen. Die ersten beiden der sechs Themen stehen unter deutscher Federführung:

- (4) Mehr Jahre, besseres Leben. Das Potenzial und die Herausforderungen des demographischen Wandels
- (5) Klimawissen für Europa verbinden
- (6) Die mikrobielle Herausforderung – eine zunehmende Bedrohung für die menschliche Gesundheit
- (7) Urbanes Europa – globale Herausforderungen, lokale Lösungen
- (8) Gesunde und produktive Meere und Ozeane
- (9) Wasser als Herausforderung für eine sich verändernde Welt.<sup>19</sup>

Bereits in den Ratsschlussfolgerungen vom Dezember 2008 wurde vom Rat Wettbewerbsfähigkeit festgelegt, dass es eine Pilotinitiative der Gemeinsamen Programmplanung geben soll. Ihr Thema lautet „Bekämpfung neurodegenerativer Erkrankungen (Schwerpunkt Alzheimer)“. Die Pilotinitiative ist in ihren Arbeiten bereits weiter fortgeschritten, so wurde z. B. eine Steuerungsstruktur für die Initiative errichtet.<sup>20</sup>

Insgesamt gibt es also zehn Themen, in denen es eine Gemeinsame Programmplanung geben soll. Dazu ist es notwendig, dass sich die interessierten Mitgliedstaaten zusammenfinden und einigen können, was erforscht werden soll, unter welchen Rahmenbedingungen die JPI ablaufen und welche Entscheidungsstrukturen es geben soll. Vor allem aber müssen die Mitgliedstaaten den JPIs, in denen sie vertreten sind, nationale Fördermittel zur Verfügung stellen. Ob und in welchem Ausmaß „europäisches Geld“ (also EU-Mittel z.B. aus dem Forschungsrahmenprogramm) hinzukommt, ist noch unklar.

Für viele Mitgliedstaaten bedeutet die Gemeinsame Programmplanung eine echte, tiefgreifende Veränderung ihrer Förderpolitik. Wesentlich mehr Mittel als bislang müssen für internationale Förderprogramme zur Verfügung stehen. Da es in den meisten Mitgliedstaaten nicht einfach einen Zuwachs geben kann (die Bundesrepublik steht hier aufgrund der Priorität der Bundesregierung für Forschung und Innovation ausgesprochen gut da), müssen eventuell Prioritäten neu gesetzt werden, d.h. die Förderpolitik verändert, ja europäisiert sich.

Das ist auch einer der Hauptgründe, warum die Kommission mit ihren ursprünglichen Plänen auf starken Widerstand der Mitgliedstaaten gestoßen war. Solange die Mitgliedstaaten die Finanziers der Gemeinsamen Programmplanung sind, wollen sie auch diejenigen sein, die über den Fortgang der Initiative und ihre Themen bestimmen.

Die Kommission sieht es als ihre Aufgabe an, die beschlossenen Strategien zur Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums umzusetzen und mit zu

Abbildung 2: Neuerungen des Vertrags von Lissabon



bestimmen. Da sie über keine anderen schlagfertigen Möglichkeiten verfügte, hat die Kommission im Forschungsbereich in den vergangenen Jahren versucht, über eine verstärkte Koordination der mitgliedstaatlichen Politiken Einfluss zu gewinnen. Daraus ist ein Spannungsfeld zwischen Mitgliedstaaten und der Kommission entstanden, in dem vor allem die finanz- bzw. forschungsstarken Mitgliedstaaten der Kommission nicht zu viel Handlungsspielraum zugestehen wollten. Mit dem Vertrag von Lissabon, der im Dezember 2009 in Kraft trat, ändert sich dies nun. Der Handlungsspielraum der Kommission erweitert sich, das Europäische Parlament wird stärker als bislang in Entscheidungsprozesse eingebunden sein.

### Neuerungen des Vertrags von Lissabon in den Bereichen Forschung und technologische Entwicklung

In den Bereichen Forschung und technologische Entwicklung verfügt die EU nach Art. 4 (3) EUV über eine „geteilte Zuständigkeit“. Das bedeutet, dass sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten – unabhängig von der EU – Maßnahmen treffen können. Unter den Bedingungen des Vertrags von Nizza gehörten Forschung und technologische Entwicklung noch zu den lediglich unterstützenden oder ergänzenden Kompetenzen. Die EU hat nun objektiv also mehr Möglichkeiten, in den Bereichen Forschung und Entwicklung aktiv zu werden.

Die konkreten Ausführungen zur europäischen Forschungspolitik sind in Titel XIX des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in den Artikeln 179–190 zu finden.<sup>21</sup> Deutlich wird der größere Handlungsspielraum der EU in den Zielen, die die Union verfolgt (Art. 179 AEUV). Demnach will die EU

- ihre wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen stärken;
- einen Europäischen Forschungsraum schaffen (mit Freizügigkeit der Forscher und freiem Austausch wissenschaftlicher Kenntnisse und Technologien);
- und die Wettbewerbsfähigkeit der EU einschließlich ihrer Industrie stärken.

Im alten Vertrag, dem EG-Vertrag, waren die Ziele in Art. 163 EGV niedergelegt. Dort hieß es noch:

- Stärkung der wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen der Industrie der Gemeinschaft;
- Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Industrie.

Neu ist also, dass die EU die ganze Bandbreite der wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen stärken will, beispielsweise auch die Grundlagenforschung oder die Geisteswissenschaften. Zudem will die Union einen Europäischen Forschungsraum (EFR) schaffen; ein solches Ziel gab es zuvor nicht. Die damit verbundene Freizügigkeit für Forscher sowie der freie Austausch von Wissen und Technologien werden dabei auch als „fünfte Freiheit“<sup>22</sup> bezeichnet. Der EFR ist dabei das

Mittel, mit dem die wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen gestärkt werden sollen. Ebenfalls neu ist, dass es nunmehr um die Wettbewerbsfähigkeit der ganzen EU geht, nicht mehr nur um die der Industrie.

Mit den neuen Zielen des AEUV wurden einige Entwicklungen primärrechtlich nachgeholt, die bereits seit einigen Jahren praktische Politik der EU waren. Vor allem alle Aktivitäten zur Schaffung des Europäischen Forschungsraums erhalten mit dem Vertrag von Lissabon erstmals eine primärrechtliche Grundlage. Mit der Schaffung neuer Ziele müssen der EU natürlich auch Handlungsmöglichkeiten bzw. Instrumente zur Verfügung gestellt werden. Und auch hier gibt es einige Neuerungen. Erstens bleibt das Forschungsrahmenprogramm das wichtigste Instrument zur Gestaltung der europäischen Forschungspolitik (Art. 182 AEUV). In ihm konzentriert die Union ihre Aktionen und legt Ziele fest, die erreicht werden sollen. Dafür wird über einen Zeitraum von mehreren Jahren ein bestimmtes Budget zur Verfügung gestellt. Das Rahmenprogramm kann nach Entwicklung der Lage angepasst oder ergänzt werden. Konkretisiert wird das Rahmenprogramm durch „spezifische Programme“. Im derzeit laufenden 7. Forschungsrahmenprogramm (7. FRP)<sup>23</sup> sind dies zum Beispiel das spezifische Programm Zusammenarbeit, durch das die Verbundforschung gefördert wird, das spezifische Programm Menschen, durch das die Mobilität der Forscherinnen und Forscher gefördert wird, oder das spezifische Programm Ideen, durch das der Europäische Forschungsrat gefördert wird. Die spezifischen Programme können von Rahmenprogramm zu Rahmenprogramm verändert, abgeschafft oder neu eingeführt werden. Das 8. FRP ab 2014 kann also andere spezifische Programme haben als das 7. FRP.

Ein zweites und neues Instrument ist Art. 182 (5) AEUV, der die Möglichkeit eröffnet, das FRP ergänzende Maßnahmen zu beschließen. Diese ergänzenden Maßnahmen sollen dazu dienen, den Europäischen Forschungsraum zu verwirklichen. Damit wird der EFR zu einer wichtigen Grundlage für die Begründung von Aktivitäten der EU. Je nachdem, wie der Europäische Forschungsraum definiert ist, gestaltet sich der Handlungsspielraum der EU. Nach aktuellem Stand umreißen der Ljubljana-Prozess bzw. die „Vision 2020“ den EFR. Denkbar wäre es also, dass die Kommission in Zukunft zum Beispiel einen Vor-

schlag für eine Verordnung oder eine Richtlinie vorlegt, um eine der fünf EFR-Initiativen auszugestalten. Grundsätzlich ist mit Art. 182 (5) AEUV das Tor zu europäischen Initiativen weit aufgestoßen. Da der Vertrag von Lissabon erst seit kurzem in Kraft ist, gibt es noch keine Erfahrungen mit diesem Instrument. Es ist aber davon auszugehen, dass sich das ändern und Art. 182 (5) AEUV eine größere Bedeutung erhalten wird.

Ein dritter Bereich mit einigen Neuerungen ist die ebenfalls bereits erwähnte Offene Methode der Koordinierung. Schon der EG-Vertrag hat in Art. 165 EGv vorgesehen, dass die EU und die Mitgliedstaaten ihre Tätigkeiten im Bereich Forschung und Entwicklung koordinieren. Dazu konnte die Kommission Vorschläge vorlegen. Im AEUV sind in Art. 181 ebenfalls Bestimmungen zur Offenen Methode der Koordinierung zu finden, sie gehen aber über das bereits Gültige hinaus. Nun ist konkretisiert, wie eine solche Koordination stattfinden könnte, nämlich über die Festlegung von Leitlinien und Indikatoren, den Austausch bewährter Verfahren und die Ausarbeitung von Elementen für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung. Zwar geht es hier nicht um verpflichtende Maßnahmen der EU gegenüber den Mitgliedstaaten. Aber trotzdem kann zum Beispiel eine Diskussion darüber stattfinden, welche Indikatoren geeignet sein könnten, die Fortschritte bei der Realisierung des Europäischen Forschungsraums zu messen – eher eine Steigerung der nationalen Finanzmittel für internationale Forschungsk Kooperationen. Eng verbunden mit Indikatoren sind Zielwerte, die man erreichen möchte. Ein solcher Zielwert wiederum könnte die Summe sein, die ein Mitgliedstaat für internationale Forschungsk Kooperationen einsetzt – etwa X Prozent aller nationalen Fördermittel. Die Wirkung dieser Koordinierungsmethode zeigt sich demnach über die freiwillige Befolgung dessen, was man sich vorgenommen hat. Da ja zudem eine regelmäßige Überwachung und Bewertung des Verfahrens stattfindet, entsteht faktisch ein Druck auf die Mitgliedstaaten, die Ziele auch tatsächlich zu erreichen.

Was die Entscheidungsprozesse betrifft, sind im Vergleich zu den zuvor geltenden Regelungen keine größeren Neuerungen zu verzeichnen. Die Verabschiedung des Rahmenprogramms erfolgte nach Art. 165 EGv über das Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EGv). Das heißt, die Kommission legte einen Vorschlag vor, das Europäische Parlament (EP) und der Rat entschieden und mussten sich einigen. Zu den spezifischen Programmen, bei den Details also, wurde das EP lediglich angehört.

Die Entscheidung traf nur der Rat, also die mitgliedstaatlichen zuständigen Minister. Im AEUV hat sich wenig geändert. Das Mitentscheidungsverfahren wurde abgelöst vom so genannten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, das weitgehend den alten Regeln entspricht.<sup>24</sup> Auch zukünftig wird das EP zu den spezifischen Programmen nur angehört.

Allerdings hat das Europäische Parlament (EP) an anderen Stellen an Einfluss hinzugewonnen, nämlich über den Art. 182 (5) AEUV, für den das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt. Damit wird das EP viel besser als bislang in der Lage sein, europäische Forschungspolitik im Allgemeinen und den Europäischen Forschungsraum im Besonderen mit zu gestalten. Mit einer stärkeren Vergemeinschaftung dieses Politikfelds muss logischerweise auch ein stärkerer Einfluss des Europäischen Parlaments einhergehen.

### Fazit

Der Vertrag von Lissabon hat viele neue Möglichkeiten eröffnet, auf europäischer Ebene Forschungs- und Technologiepolitik zu gestalten. Die Mitgliedstaaten haben auf einen Teil ihrer nationalen Kompetenz verzichtet und auf die europäische Ebene übertragen. Es ist davon auszugehen, dass die Kommission als Initiatorin europäischer Politik diese Gelegenheit nicht ungenutzt verstreichen lässt. Auch wenn die Mitgliedstaaten den Vertrag von Lissabon ratifiziert haben und damit wussten, was auf sie zukommen würde, besteht doch eine gewisse Zögerlichkeit, speziell der Kommission zu viele Einflussmöglichkeiten zu geben. Die Gemeinsame Programmplanung hat dies deutlich gezeigt. Das Europäische Parlament kann einen Einflusszuwachs verzeichnen. Waren bislang normalerweise die Kommission und die Mitgliedstaaten diejenigen, die in der Forschungspolitik zueinander finden mussten, wird in Zukunft das Europäische Parlament hinzukommen. Wie immer in demokratischen Entscheidungsprozessen, wenn es darum geht, Mehrheiten zu organisieren, müssen Kommission und Mitgliedstaaten das EP berücksichtigen und mit in ihre Strategien einbeziehen.

Abgesehen vom Forschungsrahmenprogramm, das sehr konkret Finanzmittel in erheblicher Höhe für die Forschungsförderung in Europa bereitstellt, stehen viele andere Initiativen, die zum Europäischen Forschungsraum gehören, noch am Anfang. Nach und nach wird die Kommission konkrete Vorschläge unterbreiten und die Forschungspolitik der Mitgliedstaaten wird dadurch euro-

päischer werden. Die Vorteile, die man sich davon verspricht, wurden bereits genannt: Forschende und Wissen sollen sich frei in Europa bewegen können. Bei Forschungsinfrastrukturen und in der internationalen Kooperation soll eine europäische Koordination Kosten sparend wirken und das Auftreten Europas in der Welt sichtbarer und verständlicher machen. Zugang und Regelungen zum geistigen Eigentum sollen dazu führen, dass Wissen schneller in verwertbare Produkte und Dienstleistungen umgesetzt wird. Mit dem Europäischen Forschungsraum verbindet man insofern die Hoffnung, dass er Ähnliches bewirken kann wie seinerzeit die Realisierung des Binnenmarktes: wirtschaftliche Vorteile innerhalb der EU, aber auch gegenüber der Welt.

Zu Beginn des Jahres 2010 wurde eine neue Kommission ins Amt gesetzt. War zuvor Janez Potočnik für den Bereich Forschung zuständig, ist dies nun Máire Geoghegan-Quinn aus Irland. Neu ist hierbei, dass sie nicht nur für Forschung und Wissenschaft zuständig ist, sondern auch für den Bereich Innovation. Die Kommission setzt dabei einen starken Akzent, ganz im Sinne des eben Gesagten: Forschung und Innovation sollen enger zueinander geführt werden mit dem Ziel, die europäische Wettbewerbsfähigkeit zu steigern – das Ziel, das die EU bereits seit dem Jahr 2000 verfolgt hat. Die Kommission hat hier schon erste Schritte unternommen und eine EU 2020-Strategie vorgeschlagen,<sup>25</sup> die vom Europäischen Rat angenommen wurde.<sup>26</sup> Eine solche Strategie wird nur dann erfolgreich sein können, wenn sich Europa tatsächlich daran macht, den Europäischen Forschungsraum zu verwirklichen. Insofern ist Forschungspolitik tatsächlich ein „Politikfeld im Werden“.



UNSER AUTOR

Matthias Chardon ist Referent im EU-Büro des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Projektträger im Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V., Bonn. Zuvor war er Leiter der Forschungsgruppe Europa am Centrum für angewandte Politikforschung in München.

- 1 Da es in diesem Text darum gehen soll, die Grundstrukturen der europäischen Forschungspolitik und des Europäischen Forschungsraums sichtbar zu machen, steht bei den Instrumenten das Forschungsrahmenprogramm als das wichtigste Instrument im Vordergrund der Betrachtung. Die Maßnahmen nach Art. 185 AEUV (Art. 169 alt) und 187 AEUV (Art. 171 alt, Gemeinsame Technologieinitiativen und Public-Private-Partnerships) bleiben der Einfachheit halber außen vor.
- 2 Vgl. Matthias Chardon (2009): Gut aufgestellt im Europäischen Forschungsraum? Baden-Württembergs Forschungspolitik im Kontext der Europäischen Union. In: Siegfried Frech/Martin Große Hüttmann/Reinhold Weber (Hrsg.): Handbuch Europapolitik. Stuttgart, S. 213–227. (Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Politik in Baden-Württemberg Band 4)
- 3 Vgl. ausführlich Roland Sturm (2008): Die Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Union: Politisches System und Politikbereiche. Bonn, S. 237–253. (Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 689)
- 4 Eine erste deutliche Abkehr hiervon gab es erst mit der Einrichtung des „Europäischen Forschungsrats“ im 7. FRP. Seine Aufgabe ist es, Grundlagenforschung in den EU-Mitgliedstaaten mit einem europäischen Mehrwert zu fördern. Es werden einzelne Forscher und Forschungsfelder gefördert. Die Auswahl der Themen erfolgt „bottom-up“, also durch die Anträge der Forscherinnen und Forscher und nicht „top-down“, durch die Ausschreibung von Themen, die die EU festlegt und zu denen Forscherinnen und Forscher Anträge abgeben können. Vgl. auch die Webseite <http://erc.europa.eu>.
- 5 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Hin zu einem europäischen Forschungsraum. KOM (2000) 6, 18.01.2000. Viele Dokumente und nützliche Informationen finden sich auf [http://ec.europa.eu/research/era/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/research/era/index_de.htm) oder auch auf <http://www.era.gv.at>.
- 6 Vgl. Severin Fischer u. a. (2010): EU 2020 – Impulse für die Post-Lissabonstrategie. Berlin (Friedrich-Ebert-Stiftung: Internationale Politikanalysen).
- 7 Deutschland erreichte zuletzt 2,64 Prozent und gehört damit zur Spitzengruppe. Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (2010): Bundesbericht Forschung und Innovation 2010 (Kurzfassung). Berlin/Bonn. Download: [http://www.bmbf.de/pub/bufi\\_2010\\_kurzfassung.pdf](http://www.bmbf.de/pub/bufi_2010_kurzfassung.pdf).
- 8 Vgl. zur Offenen Methode der Koordinierung Michael W. Bauer/Ralf Knöll (2003): Die Methode der offenen Koordinierung. Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 1–2/2003, S. 34–39.
- 9 Grünbuch „Der Europäische Forschungsraum: Neue Perspektiven“, 04.04.2007, KOM (2007) 161 endgültig.
- 10 Den Rat Wettbewerbsfähigkeit gibt es in zwei Formationen: der Wirtschaftsminister und der Forschungsminister. Für Forschungspolitik sind natürlich die Forschungsminister zuständig.
- 11 Schlussfolgerungen des Rates zur Einleitung einer „Ljubljana-Prozesses“ mit dem Ziel der Vollendung des Europäischen Forschungsraums, 16.05.2008 (9076/08).
- 12 Der Ausdruck bezieht sich auf die vier Freiheiten des europäischen Binnenmarktes: Personenverkehrsfreiheit, Warenverkehrsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit und Kapitalverkehrsfreiheit.
- 13 Schlussfolgerungen des Rates zur Definition einer „Vision 2020“ für den Europäischen Forschungsraum, 02.12.2008 (16767/08).
- 14 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Gemeinsame Planung der Forschungsprogramme: bessere Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen durch Zusammenarbeit, 15.07.2008, KOM(2008) 468 endgültig.
- 15 Schlussfolgerungen des Rates zur gemeinsamen Planung der Forschungsprogramme in Europa als Reaktion auf die großen gesellschaftlichen Herausforderungen, 03.12.2008 (16775/08).
- 16 CREST = Comité de la recherche scientifique et technique. CREST wurde in den siebziger Jahren gegründet und ist ein Ausschuss hochrangiger Beamter aus den Mitgliedstaaten. Er ist beim Rat angesiedelt und berät die Kommission und den Rat in allen forschungspolitischen Fragen. CREST erhielt 2010 ein neues Mandat und wurde in ERAC (European Research Area Committee) umbenannt.
- 17 Schlussfolgerungen des Rates. Gemeinsame Planung der Forschungsprogramme in Europa: a) Einleitung der Pilotinitiative für die gemeinsame Planung betreffend die Bekämpfung der neurodegenerativen Erkrankungen, insbesondere der Alzheimer-Krankheit; b) Fortschritte bei der gemeinsamen Programmplanung und weiteres Vorgehen, 08.12.2009 (17226/09).

18 Schlussfolgerungen des Rates: Verschiedene Aspekte des Ausbaus des Europäischen Forschungsraums, 28.05.2010 (10246/10).

19 Nähere Einzelheiten zu den verschiedenen Themen sind auf der Webseite der Kommission [http://ec.europa.eu/research/era/areas/programming/joint\\_programming\\_en.htm](http://ec.europa.eu/research/era/areas/programming/joint_programming_en.htm) und auf <http://www.era.gv.at/space/11442/directory/11767.html> zu finden.

20 Die Adresse der Webseite dieser JPI lautet <http://www.neurodegenerationresearch.eu/home/>.

21 Mit dem Vertrag von Lissabon gibt es – wie zuvor – zwei Verträge, die das Primärrecht der Europäischen Union ausmachen. Zum einen ist das der Vertrag über die Europäische Union (EUV), zum anderen der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Der AEUV ist aus dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag oder EGV) hervorgegangen. Titel XIX AEUV behandelt auch die europäische Raumfahrtspolitik. Sie wird hier nicht weiter einbezogen.

22 Der Ausdruck bezieht sich auf die vier Freiheiten des europäischen Binnenmarktes: Personenverkehrsfreiheit, Warenverkehrsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit und Kapitalverkehrsfreiheit.

23 Vgl. <http://www.forschungsrahmenprogramm.de>.

24 Vgl. dazu Sarah Seeger (2008): Die Institutionen- und Machtarchitektur der Europäischen Union mit dem Vertrag von Lissabon. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union. Baden-Baden, S. 63–98. Zudem verfügen nach dem Vertrag von Lissabon auch die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten über Möglichkeiten, den europäischen Entscheidungsprozess zu beeinflussen. Vgl. dazu Matthias Chardon (2008): Mehr Transparenz und Demokratie – Die Rolle nationaler Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union. Baden-Baden, S. 171–185.

25 Mitteilung der Kommission: Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, 03.03.2010, KOM(2010) 2020 endgültig.

26 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 17.06.2010 (IEUCO 13/10).

## Geschichtspolitik und Erinnerungskultur

Alexander Fleischauer:

### „Die Enkel fechten's besser aus“ Thomas Müntzer und die Frühbürgerliche Revolution – Geschichtspolitik und Erinnerungskultur in der DDR.

Aschendorff Verlag, Münster 2010,  
399 Seiten, 29,00 Euro

Mit dem Titel „Wir Enkel fechten's besser aus“ veröffentlichte Alexander Abusch pünktlich zum 450-jährigen Bauernkriegsjubiläum 1975 im Berliner Aufbauverlag ein Buch, das eine Sammlung von Dokumenten, Lyrik und Prosa anlässlich der „revolutionären Tradition“ des Bauernkriegs beinhaltet. Diese Textsammlung stellt einen wichtigen Beitrag zur Erinnerungskultur der DDR im Hinblick auf die so genannte Frühbürgerliche Revolution dar. Die durch Abusch besorgte Textsammlung enthält u. a. auch Quellenauszüge, Lieder und Gedichte aus früheren Jahrhunderten und spannt somit den Traditionsbogen weit über Marx und Engels bis ins Jahr 1525 zurück. Auch die generationenübergreifende Forderung des Buchtitels ist unübersehbar: Der Mythos um Thomas Müntzer war fester Teil eines Modernisierungsmythos: Er „beschwor die Vergangenheit und wies die Gegenwart als eine Zwischenstufe auf dem Weg in eine glorreiche Zukunft aus“ (S. 367).

Die Textsammlung von Abusch ist nur ein Beleg für die Anstrengungen des SED-Staates, das Andenken an Thomas Müntzer in nahezu allen Lebensbereichen der DDR-Gesellschaft zu verankern. Alexander Fleischauer, der Autor der Monographie, bemerkt – nicht ohne Ironie –, dass wohl kein DDR-Bürger gänzlich an Müntzer vorbeigekommen sein dürfte: Blickte einen „dieser Mann doch sogar vom alltäglichen Zahlungsmittel, dem Fünf-Mark-Schein aus, an“ (S. 16).

Neben dem antifaschistischen Gründungsmythos waren die Frühbürgerliche Revolution und die Person von Thomas Müntzer für die DDR ein zentraler Bezugspunkt in der deutschen Geschichte: Thomas Müntzer wurde als Volksheld inthronisiert und instrumentalisiert. Im Mittelpunkt der nunmehr im Aschendorff Verlag veröffentlichten Dissertation von Alexander Fleischauer steht die kenntnisreiche und überaus lesenswerte Analyse der historischen Deutungsmuster sowie der verschiedenen Facetten der Erinnerungskultur bzw. der staatlich verordneten und bis ins Detail hinein politisch geplanten Bilder und Vorstellungen des radikalen Refor-

mers Thomas Müntzer. Die detailgenaue Arbeit konzentriert sich auf (1) die Bereiche Film und historische Belletristik, (2) erörtert anhand von vier Gedenkstätten – so unter anderem auch an dem bekannten Panoramagemälde von Werner Tübke in Bad Frankenhausen – die ikonische Vermittlung und Präsentation der Frühbürgerlichen Revolution und untersucht schließlich (3) anhand von vier Jubiläumsveranstaltungen die politisch gewollte Mythenbildung und die Mechanismen einer von der SED „verwalteten Geschichte“.

Musste die DDR doch mit einer „höheren historischen Entwicklungsstufe“ als die Bundesrepublik brillieren, so konnte dies nur über entsprechende Traditionslinien gelingen. Letztlich galt es nämlich, ein gravierendes Legitimationsproblem der DDR zu lösen. Denn die DDR war nicht erwachsen „gemäß der ehernen Gesetze der Geschichte, wie sie Marx erkannt zu haben glaubte“ (S. 36). Gerade deshalb sind historische Mythen für die Legitimierung sozialistischer Staaten so ungemein wichtig. Der verordnete Geschichtsdiskurs mühte sich um eine „neu erfundene“ Geschichte, die nun unter Volk gebracht werden musste, weil jedwede Form von Gemeinschaft in Gedenkfeiern, Denkmälern, Mythen und Ritualen ihre Selbstvergewisserung sucht. So musste vor allem Friedrich Engels und dessen 1850 verfasste Abhandlung „Der deutsche Bauernkrieg“ als „Kronzeuge für die Richtigkeit der eigenen Interpretation“ (S. 355) erhalten. Man bediente sich des Weiteren bei Franz Mehring, Karl Kautsky und Wladimir Iljitsch Lenin. Die Historiker der DDR lehnten sich in all ihrer Linientreue voller Bewunderung an den russischen Historiker Moises Mendeljewitsch Smirin an, der eines der wichtigsten und direktesten Vorbilder bei der Entwicklung des Konzepts der Frühbürgerlichen Revolution war. Smirin setzte die „Volksreformation“ von Müntzer gegen die „Fürstenreformation“ von Luther ab und erklärte letztlich Müntzer zum wahren ideologischen Protagonisten des Bauernkrieges.

So ist es nicht verwunderlich, dass sich dieses verordnete Geschichtsbild bei all den „Volkserziehern“ widerspiegelt, die mit den Mitteln der Literatur arbeiteten. Die jeweiligen Literatur- und Filmanalysen gehören zu den Stärken des Buches. Sie belegen, dass es ohne Zweifel „Hauptaufgabe der Belletristik war (...), Müntzer als eine Art DDR-Nationalhelden zu inszenieren und die Aufständischen von 1525 als die eigentlichen Ahnherren der DDR erscheinen zu lassen“ (S. 336). Diese Sicht auf die

Belletristik wird durch luzide Filmanalysen ergänzt und erweitert. Waren doch Film und Fernsehen das „bedeutendste mediale Schlachtfeld in der nach DDR-Ideologie als Klassenkampf geführten Auseinandersetzung zwischen Ost und West“ (S. 60). Historische Spielfilme transportierten das staatlich sanktionierte Geschichtsbild massenwirksam. Zumindest bis zum Reformationsjubiläum im Jahr 1967 (450. Jahrestag von Luther Thesenanschlag) war es offizielle (Partei-)Linie, dass Thomas Müntzer und nicht Martin Luther das Verdienst zukam, einer der konsequentesten Verfechter des Volkes gewesen zu sein. 1967 stand die DDR vor dem Problem, den Thesenanschlag Luthers in den Kontext der Frühbürgerlichen Revolution einzubetten. Alexander Fleischauer verfolgt akribisch die nunmehr einsetzende erstaunliche Entwicklung des Lutherbildes. Luther erscheint ab diesem Jubiläumsjahr in Belletristik, Film und amtlich verbürgten Werken in einem wesentlich besseren Licht – und zwar als Wegbereiter für Müntzer. Gleichwohl kommt Luther, der neben Müntzer als historischer Kronzeuge der DDR erhalten musste, die Rolle des „Hexenmeisters“ zu, der die revolutionären Geister, die er rief, nicht mehr los wurde. Eine endgültige Neuorientierung erfolgte 1983 anlässlich des 500. Geburtstages des Reformators (vgl. S. 217–270). Ab diesem Datum bekam er einen „Ehrenplatz im mythischen Traditions-kabinett der DDR“ (Herfried Münkler). Die Erörterung des Müntzerjahres 1989 offenbart die ganze Grotteske eines Staats im Niedergang (S. 271–320). Das immer brüchiger werdende Konzept der Frühbürgerlichen Revolution ist nur noch ein „scholastisches Monstrum“ (S. 330). So gesehen war die Eröffnung des Panoramamuseums in Bad Frankenhausen ein letzter Akt im Prozess der Mythenbildung um die Person Müntzers. Das gewaltige Gemälde von Werner Tübke mit einer bemalten Fläche von 1.722 Quadratmetern wurde am 14. September 1989 offiziell der Öffentlichkeit übergeben. Am 11. September hatte Ungarn seine Grenzen zu Österreich geöffnet. Das am 14. September im Rahmen einer offiziellen Rede verwendete Zitat von Müntzer – „Die Gewalt soll gegeben werden dem gemeinen Volk.“ – ist in diesem zeitgeschichtlichen Kontext eine Ironie der Geschichte. Nahm doch die Bevölkerung der DDR die „Gewalt“ letztendlich selbst in die Hand und beseitigte das Regime auf dem Wege einer friedlichen Revolution.

Die auf einer breiten Literaturbasis, auf Archivrecherchen, persönlichen Ge-

sprächen und Interviews beruhende Arbeit von Alexander Fleischauer überzogen durch eine schlüssige und brillante Analyse sowie durch ihre lesefreundliche Diktion. Die aufschlussreiche Abhandlung ist ungemein dicht, aber so geschrieben, dass nicht nur Experten, sondern auch historisch Interessierte durch die Lektüre bereichert werden.

Siegfried Frech

## Gewaltprävention

Günther Gugel:

### Handbuch Gewaltprävention II Für die Sekundarstufen und die Arbeit mit Jugendlichen. Grundlagen – Lernfelder – Handlungsmöglichkeiten.

Tübingen 2009, 736 Seiten, gebunden mit  
300 Fotos. 38,80 Euro

Günther Gugel, der als Geschäftsführer des Instituts für Friedenspädagogik in Tübingen seit Jahrzehnten fundierte Publikationen veröffentlicht, hat mit dem kürzlich erschienenen „Handbuch Gewaltprävention“ ein Standardwerk vorgelegt, das seinesgleichen sucht und Maßstäbe in der Theorie und Praxis der Gewaltprävention setzt.

Das Handbuch gliedert sich in 19 Kapitel (Bausteine), die alle zentralen Bereiche der Gewaltprävention aufgreifen:

- Grundlagen Gewaltprävention
- Gewalt
- Gewalt an Schulen
- Jugendliche in Krisensituationen
- Jugendgewalt
- Gewaltprävention in der Schule
- Familie und Kommune
- Schulentwicklung
- Kommunikation
- Konstruktive Konfliktbearbeitung
- Demokratie- und Werteerziehung
- Interkulturelles Lernen
- Sport und Fair Play
- Medien
- Zivilcourage lernen
- Verhalten in akuten Gewaltsituationen
- Mobbing
- Rechtsextremismus
- Amoklauf an Schulen

Die Ausgangsthese des Buches lautet: Gewaltprävention darf sich nicht in einem bloßen „Gegen-Gewalt“ erschöpfen, sondern muss positive Handlungs- und Lebensperspektiven eröffnen, die Gewalt letztlich überflüssig machen. Das Handbuch hat primär den Erziehungs- und Bildungsbereich im Blick, weist aber permanent auf die Notwendigkeit hin, die institutionellen, politi-

schen und gesellschaftlichen Verhältnisse ebenso einzubeziehen bzw. mitzudenken. Orientiert am ökologischen Modell der WHO (Weltgesundheitsorganisation) nehmen die einzelnen Kapitel konsequent jene vier Ebenen in den Blick, die erst in ihrer Gesamtheit der Faktorenvialt von Gewalt gerecht werden. Dieser friedenspädagogische Ansatz geht davon aus, dass individuelle und gesellschaftliche bzw. strukturell verankerte Gewalt nicht eindeutig voneinander zu trennen und die gegenseitigen Abhängigkeiten zu beachten sind. Das Handbuch thematisiert in 19 Kapiteln zentrale Aspekte der Gewaltprävention und bereitet die einzelnen Kapitel bzw. Bausteine für den unmittelbaren Einsatz in Schule und Jugendarbeit auf. Ein fundierter Grundlagenteil führt in den aktuellen wissenschaftlichen Stand der Debatte ein und thematisiert insbesondere Jugendgewalt und Gewalt in der Schule. Die 19 Kapitel bzw. Bausteine des Handbuches sind jeweils in sich abgeschlossen, obwohl sie aufeinander bezogen sind und aufeinander aufbauen. In jedem Baustein gibt es Querverweise auf andere relevante Materialien. Die Bausteine beinhalten jeweils im ersten Teil einen Problemaufriss, verbunden mit all den Hintergrundinformationen, die in den Diskussionsstand des Themas einführen und zentrale Fragestellungen benennen. Eine Übersicht über die Materialien mit kurzen Hinweisen für den konkreten Einsatz in der Bildungsarbeit erleichtert die Orientierung. Zusätzliche Materialien bieten Möglichkeiten der thematischen Vertiefung an.

Als grundlegende Lernfelder werden die Bereiche Kommunikation, konstruktive Konfliktbearbeitung, Demokratie- und Werteerziehung, interkulturelles Lernen, Sport und Medien erörtert. Die Rolle der Eltern, des kommunalen Umfeldes und Maßnahmen der Schulentwicklung wird in eigenen Kapiteln analysiert. Ein weiterer Schwerpunkt sind Handlungsmöglichkeiten in Gewaltsituationen. Die Bausteine sind so konzipiert, dass sie sowohl die Klassen- und die Schülerebene einbeziehen und zudem Lehrkräfte und Eltern berücksichtigen. Obwohl die Materialien primär auf die Schule bezogen sind, bieten sie auch Zugangsweisen für die außerschulische Bildungsarbeit.

Die Informationen für Lehrkräfte beinhalten die spezifische Sicht der Schule, verbunden mit Anregungen und Arbeitsmaterialien für die Lehrerfortbildung oder zur eigenständigen Reflexion. Die Informationen für Eltern können zum Beispiel im Rahmen von Eltern-

abenden oder als Elternbriefe Verwendung finden.

Die Ansatzpunkte für den Unterricht zeigen, wie im Rahmen des Unterrichts oder von Seminaren im Bereich der außerschulischen Bildung das Thema aufgegriffen werden kann. Der Materialenteil bietet Quellentexte, ausgearbeitete Unterrichtsvorschläge, eine Vielzahl von ansprechend gestalteten Arbeitsblättern, Spiele und Übungen. Lobenswert ist die grafische Gestaltung und ungewöhnlich reichhaltige Bebilderung des Bandes. Besonderer Wert wurde auf die Aufbereitung der Arbeitsvorlagen gelegt. Fazit: Ein Buch also, dem man viele Leserinnen und Leser wünscht, und das in keiner gut sortierten Bibliothek im Lehrerzimmer fehlen sollte!

Siegfried Frech

## Praxisbox „Werte vermitteln“

Günther Gugel:

### Praxisbox Werte vermitteln. Grundlagen, Praxisfelder, Materialien. Mit CD-ROM und Bildkarten.

88 Seiten Booklet, 30 Bildkarten  
(13,5 x 21 cm, vierfarbig) CD-ROM „Max!“  
in einer Hardbox. Tübingen 2010, 26,00 Euro  
Bezug:  
Institut für Friedenspädagogik Tübingen e.V.  
Corrensstr. 12, 72076 Tübingen  
kontakt@friedenspaedagogik.de

Die Praxisbox „Werte vermitteln“ unterstützt die Auseinandersetzung mit Werten durch konkrete methodisch-didaktische Materialien und Medien.

In einem ersten Teil werden vor dem Hintergrund von Familie, Schule und Jugendarbeit sechs zentrale Zugänge zur Wertevermittlung (Partizipation, Dilemmata diskutieren, Vorbilder, Freundschaften, Service-Lernen, Regeln entwickeln) begründet und beschrieben. Für diese Zugänge werden im Materialteil (M 1–M 27) direkt im Unterricht einsetzbare Arbeitsblätter, Dilemmageschichten, Übungen u. a. angeboten. Der Methodenteil (M 28–M 33) zeigt ausgewählte methodische Zugänge für die Bildungsarbeit.

Die 30 Bildkarten bzw. 30 Fotos, die von Jan Roeder fotografiert wurden, ermöglichen durch visuelle Impulse eine Auseinandersetzung mit eigenen und fremden Werten.

Ein spielerischer und multimedialer Ansatz mit vielfältigen Möglichkeiten der Weiterarbeit bietet das Szenario „Max!“ auf einer beiliegenden CD-ROM. Das interaktive Szenario „Max - prosoziales Verhalten in Problem- und Konfliktsituationen“ wurde vom Institut

für Friedenspädagogik e.V. als innovative und handlungsorientiertes didaktisches Konzept zur Gewaltprävention entwickelt. Das Szenario beruht auf 60 interaktiven Schauspielszenen und ergänzenden didaktischen Materialien. Nutzerinnen und Nutzer der CD-ROM werden vor Entscheidungssituationen gestellt, in denen sie sich auf eine Handlungsmöglichkeit festlegen müssen. Durch dieses didaktische Arrangement werden Handlungsoptionen sichtbar und ihre Bedingungen und Folgen durchschaubar.

**Praxisbox „Streitkultur“**

Günther Gugel:

**Praxisbox Streitkultur. Konflikteskalation und Konfliktbearbeitung. Mit DVD und Bildkarten.**

64 Seiten Booklet, 30 Bild- und Textkarten (13,5 x 21 cm, vierfarbig), DVD-Video 23 Min. in einer Hardbox. Tübingen 2010, 26,00 Euro  
 Bezug:  
 Institut für Friedenspädagogik Tübingen e.V.  
 Corrensstr. 12, 72076 Tübingen  
 kontakt@friedenspaedagogik.de

Die Praxisbox „Streitkultur“ ist ein Materialien und Medienset für die Praxis der Konflikterziehung und Konfliktbearbeitung. Die Praxisbox bietet zunächst eine

grundlegende Einführung in die Praxis der Konfliktbearbeitung. Sie verbindet verschiedene Arten von Medien und ermöglicht dadurch neue, unkonventionelle Zugangsweisen für die Bildungsarbeit. Im Zentrum der Materialien stehen die neun Stufen der Konflikteskalation von Friedrich Glasl, der diese in einem Video-Interview erläutert.

Die Praxisbox umfasst:

- Das Booklet „Streitkultur“, das auf 64 Seiten grundlegende Informationen über Konflikteskalation, Konfliktbearbeitung und Versöhnung gibt. Die 33 Materialien (s. Seite 47), Übersichten und Schaubilder des Booklets unterstützen die praktische Arbeit. Hinweise für den methodisch-didaktischen Einsatz der Bildkarten und Materialien erleichtern die Anwendung.
- 22 Bildkarten, welche die „Neun Stufen der Konflikteskalation“, die „Regeln für konstruktive Konfliktbearbeitung“ sowie die „Fragen auf dem Weg zu Neuanfang und Versöhnung“ illustrieren. Die Bildserien sind ein Hilfsmittel, um die Dynamik von Konflikten verständlich zu machen und Anhaltspunkte für Möglichkeiten der konstruktiven Bearbeitung aufzuzeigen.

- 8 Karten mit Schaubildern und Übersichten verdeutlichen das Konfliktschehen.
- Die Video-DVD „Streitkultur“ beinhaltet ein Interview mit dem Konfliktforscher Friedrich Glasl über Konflikteskalation und Konfliktbearbeitung (12 Minuten).

Des Weiteren sind Animationen zu den Bereichen „Konflikteskalation“ und „Versöhnung“ mit den von Burkhard Pfeifroth entwickelten Illustrationen (9 Minuten) auf der DVD zu finden.

Die gesamte Konzeption – wie auch im Fall der Praxisbox „Werte vermitteln“ – überzeugt durch die konzise Aufarbeitung der aktuellen fachwissenschaftlichen Debatte sowie durch die Qualität der Materialien, die vielfältigen Einsatzmöglichkeiten im Unterricht und in zahlreichen Fächern (Ethik, Religion, Politik, Geschichte u. a.). Lobenswert sind außerdem die grafische Gestaltung sowie die professionelle Illustration.

Fazit: Zwei Praxisboxen, die in keiner gut sortierten Bibliothek im Lehrerzimmer fehlen sollten! Es bleibt zu hoffen, dass das Institut für Friedenspädagogik Tübingen e.V. weitere Praxisboxen entwickelt und folgen lässt.

Siegfried Frech



Wenn Sie **DER BÜRGER IM STAAT** abonnieren möchten, erhalten Sie die Zeitschrift für nur € 12,80, vier Hefte im Jahr, frei Haus. Schicken Sie diesen Abschnitt zurück an:

Verlagsgesellschaft W.E. Weinmann mbH, Postfach 1207, 70773 Filderstadt.

Sollten Sie jeweils drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres nicht abbestellt haben, läuft das Abonnement weiter.

Name, Vorname bzw. Organisation	Hiermit erteile ich widerruflich die Abbuchungsermächtigung für den Jahresbezugspreis in Höhe von € 12,80.	
Straße, Hausnummer	Geldinstitut	
PLZ, Ort	Konto-Nr.	BLZ
Datum, Unterschrift	Datum, Unterschrift	

**Rechtlicher Hinweis:**

Ich kann diese Bestellung binnen 14 Tagen widerrufen. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung (Poststempel) an: Verlagsgesellschaft W.E. Weinmann mbH, Postfach 1207, 70773 Filderstadt.

Ich habe von meinem Widerspruchsrecht Kenntnis genommen.

Datum, Unterschrift

# LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG BADEN-WÜRTTEMBERG

Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart  
Telefon 0711/164099-0, Service -66, Fax -77  
lpb@lpb-bw.de, www.lpb-bw.de

Direktor: Lothar Frick -60  
Büro des Direktors:  
Sabina Wilhelm, Thomas Schinkel -62  
Stellvertretender Direktor: Karl-Ulrich Templ -40

Stabsstelle Kommunikation und Marketing  
Leiter: Werner Fichter -63  
Susanne Krieg -64

## Abteilung Zentraler Service

Abteilungsleiter: Günter Georgi -10  
Haushalt und Organisation: Gudrun Gebauer -12  
Personal: Sabrina Gogel -13  
Information und Kommunikation: Wolfgang Herterich -14  
Siegfried Kloske, Haus auf der Alb, Tel.: 07125/152-137

## Abteilung Demokratisches Engagement

Abteilungsleiter/Gedenkstättenarbeit\*: Konrad Pflug -30  
Landeskunde und Landespolitik\*: Dr. Iris Häuser -20  
Jugend und Politik\*: Angelika Barth -22  
Schülerwettbewerb des Landtags\*: Monika Greiner -25  
Thomas Schinkel -26  
Frauen und Politik: Beate Dörr/Sabine Keitel -29/ -32  
Freiwilliges Ökologisches Jahr\*: Steffen Vogel -35  
Alexander Werwein/Charlotte Becher -36/ -34  
Stefan Paller -37

## Abteilung Medien und Methoden

Abteilungsleiter/Neue Medien: Karl-Ulrich Templ -40  
Politik & Unterricht/Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs: Dr. Reinhold Weber -42  
Deutschland & Europa: Jürgen Kalb -43  
Der Bürger im Staat/Didaktische Reihe:  
Siegfried Frech -44  
Unterrichtsmedien: Michael Lebisch -47  
Politische Bildung Online/E-Learning: Susanne Meir -46  
Politische Bildung Online: Jeanette Reusch-Mlynárik,  
Haus auf der Alb, Tel.: 07125/125-136  
Internet-Redaktion: Klaudia Saupe/Julia Maier -49/ -46

## Abteilung Haus auf der Alb

Tagungszentrum Haus auf der Alb,  
Hanner Steige 1, 72574 Bad Urach  
Telefon 07125/152-0, Fax -100  
www.hausaufderalb.de

Abteilungsleiter/Gesellschaft und Politik:  
Dr. Markus Hug -146  
Schule und Bildung/Integration und Migration:  
Robert Feil -139  
Internationale Politik und Friedenssicherung/  
Integration und Migration: Wolfgang Hesse -140  
Europa – Einheit und Vielfalt: Dr. Karlheinz Dürr -147  
Bibliothek/Mediothek: Gordana Schumann -121  
Hausmanagement: Nina Deiß -109

## Außenstellen

Regionale Arbeit  
Politische Tage für Schülerinnen und Schüler  
Veranstaltungen für den Schulbereich

Außenstelle Freiburg  
Bertoldstraße 55, 79098 Freiburg  
Telefon: 0761/20773-0, Fax -99  
Leiter: Dr. Michael Wehner -77  
Felix Steinbrenner -33

Außenstelle Heidelberg  
Plöck 22, 69117 Heidelberg  
Telefon: 06221/6078-0, Fax -22  
Leiter: Wolfgang Berger -14  
Alexander Ruser -13

Außenstelle Tübingen  
Haus auf der Alb, Hanner Steige 1,  
72574 Bad Urach  
Telefon: 07125/152-133, Fax -145  
Klaus Deyle -134

## Projekt Extremismusprävention

Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart  
Leiterin: Regina Bossert -81  
Assistentin: Lydia Kissel -82

\* Paulinenstraße 44-46, 70178 Stuttgart  
Fax: 0711/164099-55

## LpB-Shops/Publikationsausgaben

**Bad Urach** Hanner Steige 1, Telefon 07125/152-0  
Montag bis Freitag  
8.00–12.00 Uhr und 13.00–16.30 Uhr

**Freiburg** Bertoldstraße 55, Telefon 0761/20773-0  
Dienstag und Donnerstag 9.00–17.00 Uhr

**Heidelberg** Plöck 22, Telefon 06221/6078-0  
Dienstag 9.00–15.00 Uhr  
Mittwoch und Donnerstag 13.00–17.00 Uhr

**Stuttgart** Staffenbergstraße 38,  
Telefon 0711/164099-66  
Montag und Mittwoch 14.00–17.00 Uhr

## Newsletter „einblick“

anfordern unter [www.lpb-bw.de](http://www.lpb-bw.de)

### **DER BÜRGER IM STAAT IM INTERNET**

Aktuelle, ältere und vergriffene Hefte zum Downloaden: [www.buergerimstaat.de](http://www.buergerimstaat.de)

### **BESTELLUNGEN**

Alle Veröffentlichungen der Landeszentrale (Zeitschriften auch in Klassensätzen) können schriftlich bestellt werden: Landeszentrale für politische Bildung, Marketing, Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart, Telefax 0711/164099-77 [marketing@lpb.bwl.de](mailto:marketing@lpb.bwl.de) oder im Webshop: [www.lpb-bw.de/shop](http://www.lpb-bw.de/shop)

### **FORDERN SIE UNSERE VERZEICHNISSE AN**

oder orientieren Sie sich im Internet unter [lpb-bw.de](http://lpb-bw.de).

Wenn Sie nur kostenlose Titel mit einem Gewicht unter 1 kg bestellen, fallen für Sie keine Versandkosten an. Für Sendungen über 1 kg sowie grundsätzlich bei Lieferungen kostenpflichtiger Produkte werden Versandkosten berechnet.

[www.lpb-bw.de](http://www.lpb-bw.de)