

BAND 6

# Solidarität und Stärke

Zur Zukunft der Europäischen Union





# **SOLIDARITÄT UND STÄRKE**



**HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
SCHRIFTEN ZU EUROPA  
BAND 6**

# **Solidarität und Stärke**

Zur Zukunft der Europäischen Union

**Im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung**



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>

Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Solidarität und Stärke

Zur Zukunft der Europäischen Union

Band 6 der Reihe Europa

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung 2011

Gesamt-Koordination: Christine Pütz, Rainer Steenblock

Redaktion: Christine Pütz, Bastian Hermisson

Redaktionelle Mitarbeit: Christian Schwöbel, Christine Chemnitz, Markus Franken,

Dorothee Landgrebe, Bernd Hermann, Sandra Nenninger

Übersetzungen aus dem Englischen: Richard Barth

Gestaltung: graphic syndicat, Michael Pickardt (nach Entwürfen von blotto Design)

Druck: agit-druck

Titelgraphik: Joana Katte

ISBN 978-3-86928-063-9

Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstraße 8, 10117 Berlin

**T** +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** [info@boell.de](mailto:info@boell.de) **W** [www.boell.de](http://www.boell.de)



Programm  
Europa für Bürgerinnen und Bürger

# INHALT

Vorwort	7
<b>Solidarität und Stärke: Zur Zukunft der EU</b>	9
Einleitung	
<b>Wiedergelesen: Solidarität und Selbstbehauptung</b>	19
<b>Für nachhaltige Wege aus der Wirtschafts- und Finanzkrise</b>	23
Zur Zukunft der europäischen Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik	
<b>Für eine zukunftsgerichtete ökologisch und sozial nachhaltige Landwirtschaft</b>	55
Zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU	
<b>Für ein Europa der Erneuerbaren Energien</b>	75
Zur Zukunft der europäischen Klima- und Energiepolitik	
<b>Für eine «Agenda der Öffnung»</b>	105
Zur Zukunft der europäischen Außenpolitik	
<b>Für ein neues Verhältnis der EU zu ihren Nachbarn</b>	133
Zur Zukunft der europäischen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik	
<b>Für ein demokratisches Europa</b>	167
Zur Zukunft der europäischen Demokratie	
<b>Die Mitglieder der Fachkommissionen sowie Autorinnen und Autoren</b>	186





# VORWORT

Dieser Band ist das Ergebnis der Arbeit einer Kommission zur Zukunft der EU, die die Heinrich-Böll-Stiftung 2010 einberufen hat. Der Auftrag an die Kommission mit rund 60 namhaften Expertinnen und Experten aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft war, Perspektiven und Handlungsvorschläge für zentrale Felder europäischer Politik zu erarbeiten, die eine neue Dynamik europäischer Zusammenarbeit befördern können. Da «mehr Europa» nur Hand in Hand mit «mehr Demokratie» gehen kann, legen wir parallel eine Studie zur Stärkung der europäischen Demokratie vor.

Ausgangspunkt der Kommissionsarbeit waren zunächst die Leitbegriffe «Solidarität und Selbstbehauptung»: Europäische Solidarität als Bedingung für den inneren Zusammenhalt der EU, Selbstbehauptung als Bewahrung des «European Way of Life» in einer globalisierten Welt, in der sich die ökonomischen und politischen Kräfteverhältnisse rapide wandeln. Dabei hängen innere Kohärenz und äußere Handlungsfähigkeit der Europäischen Union eng zusammen.

Im Verlauf der Kommissionsarbeit wurde deutlich, dass die Perspektive eines selbstbewussten, global handlungsfähigen Europas im Begriff der Stärke besser zum Ausdruck kommt. Nur durch die Entfaltung kooperativer Stärke gewinnt Europa die Gestaltungskraft, die es braucht, um den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts erfolgreich zu begegnen. Wir wollen keine «Festung Europa», sondern eine weltoffene, aktiv für ihre Werte eintretende Union der europäischen Staaten und ihrer Bürgerinnen und Bürger.

Gerade in Zeiten der Krise und der Skepsis gegenüber den europäischen Institutionen brauchen wir eine offene Debatte über die Perspektiven der EU. Wie weit soll und kann Solidarität in Europa gehen? Welche verbindlichen Regeln braucht eine Gemeinschaft, die im Krisenfall füreinander einsteht? Welche politischen Weichenstellungen müssen jetzt vorgenommen werden, um die EU wieder nach vorn zu bringen? Und welchen globalen Gestaltungsaufgaben muss sich die EU in Zukunft stellen?

Die einzelnen Beiträge reflektieren die Positionen der jeweiligen Autorinnen und Autoren. Wir sind uns bewusst, dass sie nicht beanspruchen können, einen allgemeingültigen europäischen Standpunkt zu formulieren. Vielmehr wollen wir mit dieser Publikation Denkanstöße für eine europaweite Debatte liefern.

Unser Dank gebührt allen Expertinnen und Experten für die Zeit und das Wissen, das sie in dieses Projekt investiert haben. Wir hoffen, dass sie sich auch an der weiteren Debatte beteiligen werden. Insbesondere danken wir Rainer Steenblock, der als Koordinator die fünf Fachgruppen mit viel Einsatz und

Umsicht moderiert hat. Unser Dank gilt auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Referats Europäische Union/Nordamerika in der Stiftung für die engagierte Begleitung dieses umfassenden Projekts.

Berlin, im September 2011

Ralf Fücks  
*Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung*

Dr. Christine Pütz  
*Referentin Europäische Union der  
Heinrich-Böll-Stiftung*

# Solidarität und Stärke: Zur Zukunft der EU

## Einleitung

Kaum ist der Vertrag von Lissabon ratifiziert, wirft die europäische Schuldenkrise die Frage nach der Verfasstheit der Europäischen Union neu auf. Die Prämisse, eine Währungsunion sei ohne Haftungsunion und eine gemeinsame Fiskalpolitik möglich, hat sich als falsch erwiesen. Zusammenhalt und Krisenfestigkeit der Gemeinschaft stehen auf dem Prüfstand. Die EU befindet sich an einem Scheideweg. Einerseits hat die Schuldenkrise die Notwendigkeit verstärkter Koordination und Integration aufgezeigt. Andererseits schwindet der gesellschaftliche Rückhalt für eine erweiterte Haftungs- und Solidargemeinschaft. Viele Bürgerinnen und Bürger haben den Eindruck, dass über ihre Köpfe hinweg und an den parlamentarischen Institutionen vorbei eine neue Dimension der europäischen Integration eingeläutet wird, die mit einer erheblichen Zentralisierung von Kompetenzen und Risiken verbunden ist.

Heute ist eine weitere Integration als ein «von oben» verordnetes Projekt der politischen Eliten aber nicht mehr möglich. Die Europäische Union konnte lange auf die mehr oder weniger stillschweigende Zustimmung der europäischen Nationen bauen. Das hat im Kern mit dem Versprechen einer europäischen Friedensunion zu tun, die das blutige Kapitel innereuropäischer Kriege beendet. Auch die Verbürgung von Demokratie, persönlicher Freizügigkeit und ökonomischem Wohlstand trug zur Akzeptanz der Europäischen Union bei. Inzwischen hat die Überschuldung etlicher Mitgliedsstaaten die gesamte EU in eine tiefe Krise gestürzt, in der die Vorteile der Währungsunion für viele nicht mehr erkennbar sind, während ihre Risiken in den Vordergrund treten. Die Schuldenkrise droht in eine Legitimitätskrise der EU zu münden.

Die Antwort darauf muss heute vor allem in einer Stärkung der europäischen Demokratie liegen. Die EU kann sich nicht nur über ihren ökonomischen «output» legitimieren, sondern muss sich auch an dem Maß demokratischer Selbstbestimmung, das sie ermöglicht, messen lassen. Es ist ja gerade so, dass nur über das Teilen von Souveränität die europäischen Nationen gemeinsam ihre Selbstbestimmung sichern können. Steht jede nur für sich, dann werden alle

zum Spielball der Globalisierung und der neuen Kräfteverhältnisse, die diese mit sich bringt.

Bei aller Skepsis gegenüber einer weiteren Zentralisierung politischer Entscheidungen wächst auch die Erwartung an die EU, sich drängenden globalen Herausforderungen zu stellen. Es gibt ein verbreitetes Bewusstsein, dass Europa sich zusammenschließen muss, um als Gestaltungskraft handeln zu können. Entscheidend ist das «wie» einer vertieften europäischen Integration, insbesondere die Frage demokratischer Transparenz und Teilhabe. Eine EU, in der die Bürgerinnen und Bürger sich politisch enteignet fühlen, während sie zugleich in Haftung für gravierende Fehlentwicklungen genommen werden, wäre kein tragfähiges Modell.

Gerade in einer Zeit, in der die EU in eine Stufe politischer Integration übergeht, brauchen wir eine offene Debatte über die Finalität, die Strukturen und die politischen Aufgaben der Union. Es geht um mehr als um die Überwindung der Schuldenkrise: zur Debatte stehen grundsätzliche Richtungsfragen und eine neue Erzählung für Europa.

## Europa der Solidarität und der Stärke

Mehr denn je sind Solidarität und Stärke zu Schlüsselbegriffen für die Zukunft der EU geworden. Beide sind eng miteinander verbunden. Ohne solidarischen Zusammenhalt gibt es keine innere und keine äußere Handlungsfähigkeit. So hat die Schuldenkrise ein Ausmaß an gegenseitiger Haftung notwendig gemacht, das zuvor als ausgeschlossen galt, heute aber ein Akt der Selbstbehauptung der europäischen Währungsunion ist.

### Solidarität und Stärke

Europäische *Solidarität* verstehen wir nicht nur als Handlungsmaxime *nach innen*, sondern auch als Verpflichtung zu einer an globaler Gerechtigkeit orientierten internationalen Politik der EU. Mit *Stärke* verbinden wir Handlungsfähigkeit nach innen und außen. Dazu gehört das offensive Eintreten für die Werte und das Politikmodell der Europäischen Union. Kooperative Stärke ist Voraussetzung für die Mitgestaltung der internationalen Politik und Ökonomie durch die europäischen Nationen.

Solidarität war und ist ein Motor der europäischen Integration. Sie ist verankert in den Verträgen – zum Beispiel im Prinzip des gegenseitigen Beistands oder in den Aussagen über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der europäischen Gemeinschaft. Materiell schlägt sich Solidarität bisher vor allem im Rahmen des Agrarfonds, Strukturfonds und Kohäsionsfonds nieder. Der Solidaritätsfonds sieht Hilfe für nicht selbst verschuldete Notsituationen und Naturkatastrophen vor.

Solidarität kann in verschiedenen Begründungen ihren Ursprung haben. Spontane, ereignisbezogene *Solidarität* bei Sicherheitsbedrohungen, humanitären Krisen oder Naturkatastrophen ist ein unbestrittener Wert innerhalb der EU, aber auch gegenüber Dritten. Dagegen ist Solidarität, die *aus einem Bewusstsein gegenseitiger Verbundenheit* geleistet wird, *ohne eine Gegenleistung zu erwarten*, eher typisch für kleinere Gemeinschaften (wie die Familie). Sie stößt in einer heterogenen Gemeinschaft mit schwach ausgeprägter kollektiver Identität wie der Europäischen Union an ihre Grenzen. *Solidarität als Prinzip gegenseitiger Rückversicherung* ist dagegen eine wichtige Quelle für europäischen Zusammenhalt. Sie kommt insbesondere dort zur Geltung, wo es ein Bewusstsein gegenseitiger Abhängigkeit gibt. So beruht die interne Umverteilungspolitik der EU auf der Einsicht, dass die Reduzierung des Wohlstandsgefälles nicht nur zum Vorteil für die ärmeren, sondern auch für die wohlhabenderen Regionen ist.

In Solidarsystemen kommt es immer zu Reibungen zwischen Gebern und Nehmern. Ihr Erfolg basiert auf der Verpflichtung zur gegenseitigen Hilfe bei gleichzeitiger Selbstverpflichtung, das Seine zum Wohlergehen der Gemeinschaft beizutragen. Die Schuldenkrise ist das Ergebnis mangelnder Selbstverpflichtung auf das gemeinsame Wohl: hier überzogene Schuldenmacherei und gefälschte Statistiken, dort der nicht eingehaltene Stabilitätspakt. Solidargemeinschaften können auf Dauer nur funktionieren, wenn es Vorkehrungen gibt, unsolidarisches Verhalten zu vermeiden bzw. zu sanktionieren.

Die Schuldenkrise stellt die Solidarität zwischen den Mitgliedsländern und ihre Bereitschaft, füreinander einzustehen, auf eine harte Probe. Sie hat zugleich die Tatsache, dass die EU heute *de facto* schon eine Solidargemeinschaft ist, in das öffentliche Bewusstsein gerückt. Nun gilt es zu entscheiden, ob wir diesen Weg weitergehen wollen. Wir möchten dafür werben.

## **Kooperative Stärke**

Die Europäische Integration ist auch eine Antwort auf den schleichenden Verlust der Gestaltungsfähigkeit der europäischen Nationalstaaten in einer globalisierten Welt. Es geht um eine demokratisch legitimierte europäische Politik, die reale Wirkung gegenüber anderen globalen Akteuren entfalten kann.

Die Erhaltung und Weiterentwicklung der Werte, Institutionen und Ziele des europäischen Projekts kann nur gelingen, wenn die EU ihre globale Verantwortung wahrnimmt. Es kann nicht nur darum gehen, sich gegen die Auswirkungen des globalen Wandels zu verteidigen. Handlungsmaxime der EU muss sein, die Tauglichkeit des liberalen Rechtsstaats, der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft und der supranationalen Integration zur Bewältigung der großen Herausforderungen unserer Zeit unter Beweis zu stellen. Auf diese Weise kann sie auch am erfolgreichsten für ihr Modell werben.

## Neue Schlüsselprojekte für die EU

Um neue Zustimmung zu gewinnen, braucht die EU neue Schlüsselprojekte, die eine neue Dynamik der Zusammenarbeit befördern. Im Folgenden einige Beispiele zu zentralen Feldern europäischer Politik:

*Die Basis der künftigen Wertschöpfung Europas liegt in der Verbindung von ökologischer Innovation und sozialer Teilhabe.*

### Wirtschaftsunion und Green New Deal

Der Ausweg aus der Schuldenkrise ist eine Wirtschaftsunion. Ein langfristiger Krisenmechanismus muss dafür sorgen, dass Verschuldungskrisen in dieser Form nicht mehr möglich sind. Die haushalts- und wirtschaftspolitische Überwachung und Koordinierung der EU sollte unter Einbeziehung der Parlamente so gestärkt werden, dass unsolidarisches nationales Verhalten vermieden und sanktioniert werden kann. *Zugleich kommt es jetzt darauf an, den Krisenländern Wachstumschancen zu eröffnen. Dafür bietet der Green New Deal auch für Europa die richtigen Ansätze. Die Basis der künftigen Wertschöpfung Europas liegt in der Verbindung von ökologischer Innovation und sozialer Teilhabe.*

### Für ein Europa des sozialen und ökologischen Fortschritts

Die Frage des sozialen und ökologischen Fortschritts sollte im Zentrum des europäischen Integrationsprozesses stehen. Wird die EU als Bedrohung für soziale Errungenschaften wahrgenommen, sinkt die Zustimmung weiter. Allein auf eine Instandsetzung des Sozialstaates auf nationaler Ebene zu setzen, ist angesichts eines gemeinsamen Marktes nicht praktikabel. Wie die sozialrechtliche und sozialpolitische Verantwortung zwischen mitgliedstaatlicher und europäischer Ebene geteilt wird, kann nur in einer breiten demokratischen Debatte geklärt werden. Statt die Sozialsysteme zu vereinheitlichen, sollte auf Mindeststandards zurückgegriffen werden, etwa bei Löhnen oder sozialen Sicherungsleistungen. Soziale Ungleichheiten und unterschiedliche Versorgungsniveaus begründen weiteren Handlungsbedarf, etwa in der Armutsbekämpfung, der Gesundheitsversorgung und den Pflegesystemen. Angesichts der demographischen Entwicklung in Europa gilt es, soziale (Ab)Sicherung unter der Prämisse von Generationen- und Geschlechtergerechtigkeit zu diskutieren. *Die EU sollte ihre Rolle als Agentin für Chancengleichheit und Gleichberechtigung stärker wahrnehmen.*

## Für eine nachhaltige europäische Klima- und Energiepolitik und ein Europa der Erneuerbaren Energien

Die Europäische Union sollte die großen klima- und energiepolitischen Herausforderungen unserer Zeit als Chance begreifen. Denn eine nachhaltige europäische Klima- und Energiepolitik, speziell ein Europa der 100% Erneuerbaren Energien, würde nicht nur für eine bezahlbare, verlässliche und umweltverträgliche europäische Energieversorgung sorgen, sie könnte auch zu einem neuen Identifikationsprojekt für Europa werden und der Europäischen Union zu neuer politischer und wirtschaftlicher Dynamik verhelfen. *Dies ist die Idee einer Europäischen Gemeinschaft der Erneuerbaren Energien (ERENE)*. Dahinter steht das Leitbild einer nachhaltigen, sicheren und bezahlbaren Energieversorgung, deren drei Eckpfeiler Erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Energieeinsparung sind.

## Für eine zukunftsgerichtete ökologisch und sozial nachhaltige Agrarpolitik

Eine ökologisch und sozial nachhaltige Agrarpolitik, die die Vielfalt der Landwirtschaft in den einzelnen Mitgliedsländern bewahrt, könnte globale Ausstrahlung entwickeln. Eine zukunftsorientierte Gemeinsame Agrarpolitik muss ein ganzes Bündel von Zielen gleichzeitig verfolgen: Ernährungssicherheit, qualitativ hochwertige Nahrungsmittel, schonende Nutzung von Ressourcen, Klimaschutz und Erhalt der biologischen Vielfalt, lebenswerte ländliche Räume sowie hohe Standards für Tierschutz. Diese Ziele kann die EU nicht auf Kosten ihrer Handelspartner in anderen Regionen verfolgen. Wir brauchen deshalb eine faire Außenhandels- und Kooperationspolitik, die den Entwicklungsländern ermöglicht, die Versorgung ihrer Bevölkerung sicherzustellen und ihre Ökosysteme zu schützen.

## Für eine «Agenda der Öffnung» in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik

Zum Friedensprojekt Europa gehört das konsequente Eintreten für Menschenrechte und für eine atomwaffenfreie Welt. *Die EU kann als Staatenbund neuen Typs, als gelebtes Beispiel für überstaatliche Zusammenarbeit und geteilte Souveränität, wesentlich dazu beitragen, dass sich die Welt im Geist internationaler Zusammenarbeit entwickelt*. Es geht um eine Weltordnungspolitik, von der alle profitieren, weil sie gleiche Rechte und geteilte Verantwortung gewährleistet.

Europa muss verstärkt internationale Verantwortung übernehmen. Dazu braucht es eine stärkere Koordination der Außenpolitik und eine aktive Rolle des Europäischen Auswärtigen Diensts (EAD). Nur dann kann Europa den internationalen Herausforderungen erfolgreich begegnen. Dazu gehört die weltweite Förderung der Demokratie, die Eindämmung des Klimawandels, die vorbeugende Verhinderung bewaffneter Konflikte und der Umgang mit weltweiten Flüchtlings-

strömen ebenso wie die demokratische Stabilisierung unserer Nachbarregionen. Europa muss gewillt und in der Lage sein, auf Krisen und Konflikte, vor allem im europäischen Umfeld, zu reagieren und dafür die entsprechenden politischen und militärischen Strukturen zu entwickeln.

## Für eine Neuausrichtung der Europäischen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik

Die Europäische Union muss ihre Beziehungen zu den Nachbarstaaten neu ausrichten. Zum einen muss sie ein klares und glaubwürdiges Signal an all jene Nachbarn senden, die eine reelle Chance haben, eines Tages in die EU aufgenommen zu werden, sofern sie die Beitrittskriterien erfüllen. Beitrittszusagen, die permanent in Frage gestellt werden (wie im Fall der Türkei) vergiften mit der Zeit die Beziehungen und untergraben die Glaubwürdigkeit der Union. Wir plädieren dafür, dass die EU ihr Versprechen erneuert, dass alle europäischen Staaten Mitglied der Union werden können, sofern sie die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllen. Dies setzt allerdings voraus, dass die EU ihre Strukturen und Entscheidungsprozesse so weiterentwickelt, dass sie mit einer wachsenden Zahl heterogener Mitgliedsstaaten umgehen kann, ohne an Handlungsfähigkeit einzubüßen.

Gleichzeitig sollte sie ihre Nachbarschaftspolitik konsequenter als bisher an ihren Werten ausrichten. In den Gesellschaften, deren politischer Kurs strittig und deren politische Kultur von europäischen Standards noch weit entfernt ist, sollte sie mit Nachdruck die demokratische Zivilgesellschaft und eine pluralistische Öffentlichkeit unterstützen und durch liberalisierte Visaregelungen insbesondere den grenzüberschreitenden Kontakt junger Menschen fördern. Es geht darum, flexible Instrumente zu entwickeln, die Nachbarstaaten vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen demokratischen und rechtsstaatlichen Entwicklung eine realistische Perspektive für zukünftige Integrationsschritte aufzeigen.

### Neue Dynamik für die EU

- Ein Green New Deal für Europa: Wir brauchen flankierend zur Währungsunion eine Wirtschaftsunion, die insbesondere den Krisenländern Chancen auf nachhaltiges Wachstum eröffnet.
- Ein Europa des sozialen und ökologischen Fortschritts, in dem die EU ihre Rolle als Vorreiterin für Chancengleichheit und gleichberechtigte Teilhabe spielt.
- Eine nachhaltige europäische Klima- und Energiepolitik, die für eine bezahlbare, verlässliche und umweltverträgliche Energieversorgung sorgt. Eine Europäische Gemeinschaft für Erneuerbare Energien (ERENE) könnte die Rahmenbedingungen für den europaweiten Ausbau Erneuerbarer Energien gewährleisten.



- Eine ökologisch und sozial nachhaltige Agrarpolitik, die die Vielfalt der Landwirtschaft in Europa stützt, die Wertschöpfung im ländlichen Raum stärkt und als Vorreiterin für eine faire Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern fungiert.
- Eine wertorientierte gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die als gelebtes Beispiel für überstaatliche Zusammenarbeit und geteilte Souveränität dazu beiträgt, dass sich die Welt im Geiste internationaler Zusammenarbeit entwickelt. Dazu brauchen wir eine stärkere Verge-meinschaftung der Außenpolitik mit ihren zivilen und militärischen Komponenten.
- Eine Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik, die Demokratie und Menschenrechte als Maßstab für Zusammenarbeit nimmt und syste-matisch die demokratische Zivilgesellschaft in der Nachbarschaft unter-stützt.

## Europäischer Mehrwert

Kriterium für die Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene muss der gemeinsame Nutzen und ein Zugewinn an Handlungsmöglichkeiten sein. Wo dies nicht der Fall ist, sollten zugunsten der Vielfalt Europas die Kompetenzen auf der lokalen oder nationalen Ebene angesiedelt bleiben. Es geht darum, das Mehrebenensystem und das Prinzip der Subsidiarität beim Wort zu nehmen und die Vorzüge nicht nur der Vergemeinschaftung, sondern auch von lokalem und nationalem Handeln zu definieren.

## Stärkung der europäischen Demokratie

Mehr Europa geht nur Hand in Hand mit mehr Demokratie. Fortschritte im Integ-rationsprozess sind also nur mit einer Stärkung der europäischen Demokratie denkbar. Wir brauchen eine «lebendige Demokratie», in der die Mitbestim-mungs- und Kontrollrechte der demokratischen Institutionen, insbesondere des Europäischen Parlamentes und der nationalen Parlamente, gestärkt und die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger erweitert sind. Konkret bedeutet dies:

- das Europäische Parlament soll durch ein Initiativrecht gestärkt werden;
- die Rechte der Minderheitsfraktionen und einzelner Abgeordneten sollen auch in den nationalen Parlamenten gestärkt werden;
- die Besetzung der Kommission als Organ der europäischen Exekutive soll an die Mehrheitsverhältnisse des Europäischen Parlamentes gebunden sein;
- durch transnationale Listen soll der Wahlkampf zum Europäischen Parla-ment europäisiert werden;

- der Status und damit die Entwicklungsbedingungen der europäischen Parteien sollen verbessert werden;
- die Bereiche, in denen europäische Bürgerinitiativen zugelassen sind, sollen ausgeweitet, ihre Bindungswirkung soll gestärkt werden.

Bei all dem ist zu beachten, dass europäische Demokratie und die Demokratie in den europäischen Mitgliedsländern untrennbar miteinander verknüpft sind. Die EU kann ihren demokratischen Charakter nur im Zusammenspiel mit den demokratischen Institutionen ihrer Mitgliedsstaaten verwirklichen. In diesem Sinne ist auch die zweigliedrige Legitimationsstruktur der EU zu verstehen. Dies bedeutet im Umkehrschluss allerdings auch, dass die EU verpflichtet ist, als Kontrollinstanz zu wirken. Sie muss undemokratischen Entwicklungen in den Mitgliedsländern, wie sie derzeit zum Beispiel in Ungarn zu beobachten sind, entgegentreten und eine europaweite Öffentlichkeit zu diesen Fragen herstellen. Gleichzeitig muss die EU ihre Rolle als Garant für Chancengleichheit und gleichberechtigte Teilhabe aller auch gegenüber den Mitgliedsstaaten wahrnehmen. Das Europäische Parlament und die Kommission haben eine Wächterrolle, wie weit europäische Richtlinien in die Praxis umgesetzt werden.

## Europäischer Konvent

Wenn «Mehr Europa» Hand in Hand mit «Mehr Demokratie» gehen muss, brauchen wir in absehbarer Zeit einen neuen Europäischen Konvent, der die unterschiedlichen Vorstellungen zur Zukunft der EU bündelt und die anstehenden Fragen gemeinschaftlich beantwortet.

Zwar scheint es angesichts des gescheiterten ersten Konventes und der derzeitigen Renationalisierungstendenzen in einigen Mitgliedsländern fast vermessen, an einen neuen Europäischen Konvent zu denken. Doch das derzeit praktizierte «Durchregieren» der Exekutiven vorbei an Parlamenten und Öffentlichkeit kann keine Dauerlösung sein. Ein Konvent kann die Vorkehrungen, die jetzt in Zuge des Krisenmanagements *ad hoc* entschieden wurden, in eine systematische Vergemeinschaftung der Fiskalpolitik einbetten. Er würde zudem die Chance eröffnen, die nationalen Diskurse, die im Zuge der Krise auseinander gedriftet sind, in einem gemeinsamen Diskurs zu bündeln und eine europäische Öffentlichkeit herzustellen. Neben der Zukunft der Wirtschafts- und Fiskalunion muss es auch um die Zukunft eines demokratischen, sozialen und ökologischen Europas gehen.

Ein Konvent kann mit Beteiligung der Parlamente und Zivilgesellschaften gemeinsame Perspektiven für die nächsten Schritte der europäischen Integration ausarbeiten. Dabei müssen wir uns bewusst sein, dass unter den derzeitigen Bedingungen weitere Integrationsschritte nicht einfach durchzusetzen sein werden. Doch sieht das ordentliche Änderungsverfahren (nach Artikel 48 EUV) für die grundlegenden Fragen des Zusammenspiels der Institutionen ohnehin die Einberufung eines Konventes und die Zustimmung aller Mitgliedsstaaten und deren Parlamente vor.

## **Das Spannungsverhältnis von Handlungsfähigkeit und demokratischer Legitimation**

Solidarität und Stärke treffen im Kern das Spannungsverhältnis zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimität in der EU. Dieses Spannungsverhältnis ist nie ganz auflösbar. Wir müssen es deshalb offen diskutieren.

Wenn die Europäische Union Gestaltungskraft haben soll, muss sie ihr Modell der Integration konsequent weiterentwickeln. Dazu wird sie voraussichtlich vom Prinzip der Einstimmigkeit in weiteren Politikfeldern, etwa der Außen- und Sicherheitspolitik, Abschied nehmen müssen. Dies würde den Kern nationaler Souveränität treffen und setzt eine erweiterte demokratische Legitimation zwingend voraus.

Auch Erweiterung und Vertiefung der EU stehen in einem Spannungsverhältnis. Weitere Integrationschritte nach innen haben Auswirkungen auf die Erweiterungspolitik und umgekehrt. Wenn wir weitere Integrationschritte machen und die Zusammenarbeit in der EU vertiefen, werden es die Nachbarländer der EU noch schwerer haben, beitreten zu können. Erweitern wir die EU dagegen zu einer EU der 35, wird die innere Handlungsfähigkeit nur durch differenzierte Integration und einem Mehr an Mehrheitsentscheiden möglich sein, was wiederum legitimatorische Fragen aufwirft.

### **Differenzierte Integration: eine Möglichkeit mit Risiken**

Die differenzierte Integration, die als Option für neue Dynamik im Integrationsprozess diskutiert wird, veranschaulicht das Dilemma zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimität bzw. zwischen Handlungsfähigkeit und Solidarität.

Auf der einen Seite würde die themengebundene vertiefte Zusammenarbeit mit nur einem Teil der Mitgliedsstaaten Reformprozesse in einer EU der 27 erheblich vereinfachen oder überhaupt erst ermöglichen. Diese Möglichkeit ist nicht neu und wird schon praktiziert. Schengen und der Euroraum sind Beispiele für eine solche verstärkte Zusammenarbeit, an dem sich zunächst nur ein Teil der Mitgliedsstaaten beteiligen.

Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen interessierten Mitgliedsstaaten ist durchaus eine Option, um die europäische Integration voranzutreiben, so etwa eine Gemeinschaft der Erneuerbaren Energien (ERENE), eine vertiefte Wirtschaftsunion zwischen einer Gruppe von Mitgliedsstaaten oder der sukzessive Aufbau von Strukturen gemeinsamer Friedenssicherung und Konfliktbewältigung.

Der Ausbau von Formen differenzierter Zusammenarbeit kann die Möglichkeit bieten, konstruktiv mit der unterschiedlichen Bereitschaft und Fähigkeit zu vertiefter Integration umzugehen. Diese Strategie erscheint umso plausibler, je größer und heterogener die Europäische Union wird. Staaten, die sich an sektoralen Gemeinschaftsprojekten nicht beteiligen wollen, können sich heraushalten, ohne jeden Integrationsfortschritt zu blockieren. Diese Methode

erscheint vor allem dann attraktiv, wenn man sie mit der Hoffnung paart, dass solche Zusammenschlüsse eine wachsende Anziehungskraft auf außenstehende Mitgliedsstaaten ausüben und dort Reformprozesse auslösen, die einen späteren Beitritt ermöglichen. Das ist die Idee eines «Europa der konzentrischen Kreise».

Gleichzeitig birgt dieses Modell die Gefahr, dass ein zu hohes Maß an differenzierter Integration den Zusammenhalt der Union gefährdet. Ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten darf zumindest nicht die Unterschiede zwischen Nord- und Südeuropa vertiefen oder gar in einen Dualismus zwischen einem Kerneuropa und einer Peripherie münden. Zudem würde eine stark ausdifferenzierte EU mit vielen themengebundenen Suborganisationen noch komplexer und schwerer verständlich werden. Auch müssen die Auswirkungen auf eine gemeinsame Unionsbürgerschaft mit gleichen Rechten und Chancen ins Kalkül gezogen werden.

Die differenzierte Integration sollte deshalb nur wohldosiert eingesetzt werden. Dabei müsste die vertiefte Zusammenarbeit Vorrang vor intergouvernementaler Koordinierung haben. Eine Vielzahl von Parallelstrukturen außerhalb der parlamentarischen Kontrolle und Mitbestimmung wäre ein Rückschritt für die Europäische Integration.

*Um wieder Schwung in den Prozess der europäischen Einigung zu bringen, sollte sich die EU auf eine überschaubare Zahl von Schlüsselprojekten konzentrieren, an denen der Mehrwert europäischer Zusammenarbeit deutlich wird.*

## **Solidarität und Stärke: Leitmotiv für die Zukunft Europas**

Unabhängig davon, welche Vision wir für die EU verfolgen – ein konföderales Europa oder der große Sprung nach vorn zu den Vereinigten Staaten von Europa – ihr Erfolg wird wesentlich davon abhängen, ob die Europäerinnen und Europäer den Institutionen und Entscheidungsprozessen der EU vertrauen. Transparenz, demokratische Kontrolle, Gewaltenteilung und Offenheit für die Beteiligung der europäischen Bürgerschaft sind dafür ebenso unerlässlich wie die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit.

Um wieder Schwung in den Prozess der europäischen Einigung zu bringen, sollte sich die EU auf Schlüsselprojekte konzentrieren, an denen der Mehrwert europäischer Zusammenarbeit deutlich wird. Solidarität und Stärke könnten dabei als Leitmotiv dienen, um wieder Kurs auf ein vereinigtes Europa zu nehmen.

# Wiedergelesen: Solidarität und Selbstbehauptung

Die Leitbegriffe Solidarität und Selbstbehauptung für ein neues europäisches Narrativ stellen sich inzwischen anders dar als im Frühjahr 2009, als mein *Spotlight Europe*: «Europas neue Story» erschien.<sup>1</sup> Aus zwei Gründen: Zum ersten ist der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten; und zum zweiten liefert die Krise der Währungsunion jede Menge Anschauungs- und Denkstoff für die beiden Leitbegriffe.

Zunächst zur Vertragsvorgabe und Vertragsauslegung. Der heute gültige Schlüssel- und Leitsatz findet sich in Artikel 3, Abs.3 des EU-Vertrags (EUV): Die Union «fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten».

Wer also in populistischer Selbstherrlichkeit am liebsten Griechen, Portugiesen, Iren, Spanier oder Italiener aus der Union verstoßen will, der begeht Vertragsbruch.

Der Vertrag wendet den Solidaritätsbegriff freilich nicht nur im Inneren der Union an. Artikel 3, Abs.5 bezieht ihn ausdrücklich auch auf die Welt: «In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern...».

Dieser Paragraph ist hilfreich auch bei der Definition und Anwendung des Prinzips der Selbstbehauptung, das im Englischen am treffendsten mit «strength» wiedergegeben werden sollte. «In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei» – diese Worte beschreiben nichts anderes als jenes Prinzip. Der Vertrag scheut also vor einer selbstbewussten Interessenvertretung und Wertepolitik der Union auf der Weltbühne beileibe nicht zurück.

Die Inhalte sind dabei nicht beliebig, sondern werden genau aufgezählt. Die Union «leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der

1 Siehe: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-2AE07183-731F9379/bst/Deutsch\\_spotlight\\_Europas%20neue%20Story\\_09-04-21.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-2AE07183-731F9379/bst/Deutsch_spotlight_Europas%20neue%20Story_09-04-21.pdf)

Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen» (Art.3, Abs.5)

Gleiches gilt auch für die Füllung des Solidaritätsbegriffes nach innen, wie sie Art. 3, Abs. 3 liefert: «Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt. Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten. Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.»

Nun zur Deutung der Krise der Währungsunion im Lichte des Vertrags. In der öffentlichen Debatte wird bis vors deutsche Verfassungsgericht heftig über die Auslegung der Artikel 125, Abs.1, und Art.122, Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gestritten – vulgo: über das sogenannte Bail-out-Verbot im erstgenannten Paragraphen (Haftungsbegrenzung) und sodann über einen Beistand in Notlagen, wie sie im zweitgenannten Artikel festgehalten wird. Nur selten wird dabei auch auf Artikel 3 (3) verwiesen, der gleichsam den ideellen Überbau für die nachfolgenden Artikel liefert.

Unter Politikern, Kommentatoren und Juristen ist die Sachlage gleichermaßen umstritten. Ich folge hier jener Deutung des Begriffes «Haftung», die eine «bedingungslose, automatische Übernahme einer Schuld durch einen Dritten» meint.<sup>2</sup> Demnach kann, muss aber nicht im Notfall für andere Mitgliedsstaaten eingetreten werden. Es gibt im Vertrag kein Unterstützungsverbot – aber eben auch kein automatisches Unterstützungsgebot. Solidarität wird beim Stichwort Schuldendienst somit zur politischen Ermessenssache.

Damit sind wir wieder bei meiner Definition von Solidarität als wohlverstandenen Eigennutz, die mit der Regel der Musketiere «Einer für alle, alle für einen» die nötige Stärke erzeugen will, die Europas Selbstbehauptung erst ermöglicht. Die möglichen Gläubiger unter den Mitgliedsstaaten haben erst allmählich begriffen, dass ein im Stich gelassener Schuldner auch das Unglück der Gläubiger sein wird. Dieser Gedanke wird gestützt durch Art. 4, Abs.3 EUV<sup>3</sup>. Der Vertrag wörtlich: «Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedsstaaten gegenseitig bei der Erfüllung

<sup>2</sup> So der Jurist Ulrich Everling in der *FAZ* vom 14.7.2011.

<sup>3</sup> In der *FAZ* vom 30.6.2011, «Treue und Solidarität» (den Hinweis verdanke ich dem Europarechtler Christian Calliess).

der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben. Die Mitgliedsstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben. Die Mitgliedsstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.»

In unserem Kontext ist es – anders als im politischen Alltagsgeschäft – nebensächlich, ob die Hilfe an Bedingungen geknüpft wird, wer diese kontrolliert (im Falle Griechenlands z.B. die Troika aus Internationalem Währungsfonds, Europäischer Zentralbank und Europäischer Kommission) oder ob Bedingungen und Kontrolle am Ende tatsächlich den Griechen den Weg zu neuer Wettbewerbsfähigkeit und stabilem Wachstum weisen.

Die Hilfe wird zur Bedingung der Möglichkeit einer neuen Chance nicht nur für die Griechen, die unter Kuratel und bei eingeschränkter Souveränität wirtschaften müssen (was allerdings bereits bei Eintritt in die Währungsunion der Fall war, nur sagen das nationale Politiker ihren Wählern ungerne). Auch die Union als ganze bekommt so die Möglichkeit einer neuen Chance – des nötigen und überfälligen Umbaus der Währungsunion in eine politische Union.

Erst diese politische Union mit föderaler Struktur und erweiterter demokratischer Kontrolle wird die eingangs genannten Ziele – «wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität der Mitgliedsstaaten» – mit der nötigen Kraft verfolgen und gestalten können.

Dafür bedarf es allerdings der umfassenden und offensiven Anwendung der Vertragsprinzipien auf die kommenden politischen Entscheidungen. Ein neuer Vertrag wäre erst dann nötig, wenn bewiesen ist, dass der Vertrag von Lissabon tatsächlich ausgeschöpft wurde. Bisher ist das Gegenteil der Fall. Solidarität und Selbstbehauptung bleiben darum Ziele, die diese Union noch lange nicht erreicht hat. Das neue Narrativ, die neue Story beschreibt darum eine nahe und mögliche Zukunft der Europäischen Union.

Der Autor leitet die Europa-Projekte der Bertelsmann-Stiftung.





# Für nachhaltige Wege aus der Wirtschafts- und Finanzkrise

Zur Zukunft der europäischen Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik

Von Daniela Schwarzer

sowie Annalena Baerbock, Reinhard Bütikofer, Thea Dückert, Rainer Emschermann, Sven Giegold, Wolfram Lamping, Arnaud Lechevalier, Gerhard Schick, Kai Schlegelmilch, Mechthild Veil, Helmut Wiesenthal<sup>1</sup>

Redaktion: Christine Pütz, Heinrich-Böll-Stiftung

---

**1** Das vorliegende Papier ist das Ergebnis der einjährigen Arbeit der Fachkommission. Es ist im Laufe mehrerer Sitzungsrounden durch mündliche und schriftliche Kommentare sowie durch eigene Textbeiträge der genannten Expertinnen und Experten gemeinschaftlich entstanden. Das Papier repräsentiert nicht zwangsläufig in jedem Punkt die Meinung jedes Mitglieds der Fachkommission.

# INHALTSÜBERSICHT

1	Einleitung	25
2	Innere Herausforderungen für die EU	26
	Grenzen der Integrationsbereitschaft	26
	Strukturelle Anpassungsnotwendigkeiten auf nationaler Ebene	29
3	Europas Selbstbehauptung in der sich wandelnden Welt	30
	Politische Konsequenzen des Gewichtsverlusts	31
	Eine stärkere Außenvertretung in Wirtschafts- und Finanzfragen	32
4	Die Eurozone als Kern der EU stärken	33
	Umgang mit der Verschuldungskrise	34
	Krisenmechanismus und Eurobonds-Debatte	36
	Abbau der makroökonomischen Ungleichgewichte in der Eurozone	37
	Wachstumschancen eröffnen	37
	Automatische Stabilisatoren für die Eurozone	38
5	Ein neuer Rahmen für den europäischen Finanzbinnenmarkt	38
	Die Aufsicht verbessern	38
	«Too big to fail»-Probleme verhindern	39
	Regionale Ausgeglichenheit anstreben	40
6	Eine moderne Wachstumsstrategie	40
7	Ein zukunftsfähiges EU-Budget: Mut zur Prioritätensetzung	42
	Prioritäre Ziele europäischen Handelns	43
	Die Einnahmenseite des EU-Budgets	45
8	Europäische Sozialpolitik zwischen Subsidiarität und europäischer Solidarität	47
	Hürden auf dem Weg zu einer europäischen Sozialpolitik	47
	Positive Integrationsschritte	48
	Die Rolle des EuGH	48
	Der Sozialstaat vor der Zerreißprobe	48
	Sozialpolitische Herausforderungen für die EU	49
	Verstärkte Zusammenarbeit als Ausweg	50
	Mindeststandards	50
	Neue Leitlinien und Indikatoren	50
	Ein stabiler makro-ökonomischer Kontext	51
	Europäisierung des Sozialschutzes	51
9	Fazit	53

## 1 Einleitung

Die Europäische Union und der Euro müssen sich seit dem Jahr 2008 in der größten Wirtschafts- und Finanzkrise seit Beginn der europäischen Integration behaupten. Die Staatshaushalte sind teils unter massiven Druck geraten, nachdem milliardenschwere Hilfen für den Finanzsektor nötig waren, Steuereinnahmen wegbrachen und Ausgaben, etwa im sozialen Bereich, in die Höhe schnellten. Die Arbeitslosenzahlen sind in Folge des Wachstumseinbruchs in einigen Ländern deutlich angestiegen. In der Bevölkerung der unter Druck geratenen Staaten wächst die Unzufriedenheit über harte Sparmaßnahmen und Reformen, während in den Geberländern die Notwendigkeit, anderen Mitgliedsstaaten mit Hilfspaketen unter die Arme zu greifen, immer weniger Unterstützung findet. Mittlerweile ist zudem offensichtlich geworden: Europa erholt sich langsamer als manche der anderen Weltregionen von der Krise. Damit verliert es zusätzlich an relativem Gewicht in der Weltwirtschaft und somit an globaler Mitgestaltungskraft. Diese Auswirkungen der Krise erschweren ohnehin nötige wirtschafts- und sozialpolitische Anpassungsprozesse, die der globale Strukturwandel nötig macht.

Die Auswirkungen der Krise sind Bedrohung und Chance zugleich. Sie haben die Wahrnehmung der gegenseitigen Abhängigkeiten innerhalb der Europäischen Union deutlich verstärkt. Seit 2008 ist eine politische Dynamik entstanden, die noch wenige Monate zuvor undenkbar war: hin zu mehr Europa. Im Rahmen des Krisenmanagements und durch die Reformen der wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierungsmechanismen, die im Jahr 2011 durch die Verabschiedung weiterer Gesetze einen deutlichen Schritt voran kommen werden, eröffnet sich die Chance, die politische Zusammenarbeit in der Europäischen Union und insbesondere in der Währungsunion deutlich zu stärken. Um die noch andauernde Krise zu bewältigen und ähnliche Krisen in Zukunft abzuschwächen oder zu verhindern, sind die Mitgliedsstaaten herausgefordert, die Regeln für das gemeinsame Handeln zu überarbeiten und das Verhältnis von Markt und Staat neu auszutarieren. Auch die Notwendigkeit, europäische Solidarität neu zu denken und mit neuen Mechanismen zu ermöglichen, ist insbesondere in der Eurozone gewachsen. Noch gibt es hierüber allerdings weder in Deutschland noch in der Europäischen Union einen Konsens.

Es gibt viele Argumente, warum die Europäische Union gerade jetzt einen entschiedenen Integrationsschritt und neue politische Ansätze wagen sollte, um innere und externe Herausforderungen besser zu bewältigen und um sich langfristig in die Lage zu versetzen, europäische und internationale Politik mitzugestalten. Und es gibt mindestens ebenso viele Vorbehalte gegen die Stärkung Europas, unter anderem da weitere Integrationsschritte keinen automatischen Rückhalt in der Bevölkerung genießen und eine weiterreichende europäische Einflussnahme und Gestaltungskraft in Fragen der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik nicht ausreichend demokratisch legitimiert ist. Die Kluft zwischen politischer Reformbereitschaft der nationalen Regierungen und den Reformvor-

schlagen, die im vorpolitischen Prozess und auch in den Brüsseler Institutionen entwickelt werden, wächst – und gibt zu denken. Lässt Europa die Chance dieser Krise verstreichen, statt sich selbst zukunftsfähig zu machen? Weniger denn je kann die Diskussion um effiziente Lösungen von der Frage der demokratischen Legitimation getrennt werden. Die Debatte um die Zukunft der EU im Bereich der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik ist auch eine Diskussion um die Zukunft der europäischen Demokratie.

## **2 Innere Herausforderungen für die EU**

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat grundlegende Mängel in der politischen und institutionellen Architektur der Eurozone aufgedeckt und die Sozialsysteme einiger Mitgliedsstaaten in ihren Grundfesten erschüttert. Nun stellt die Verschuldungskrise die Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, Solidarität durch Finanzhilfen zu leisten und sich auf nationaler Ebene strukturell anzupassen, auf eine harte Probe. Die im Juni 2011 ermöglichte Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Schengen-Raum lässt grundlegende Zweifel daran aufkommen, wie belastbar der innere Zusammenhalt der EU und damit der Binnenmarkt mit seinen vier Grundfreiheiten heute noch ist. Kurzum: Errungenschaften der Integration scheinen zur Disposition zu stehen. Die sich zuspitzende Legitimitätsdebatte verweist auf die Gefahr eines möglichen Auseinanderfallens der politischen Gemeinschaft. Die politischen Akteure in der Europäischen Union und in den Mitgliedsstaaten stehen vor grundsätzlichen Richtungsfragen. Ihre Antworten entscheiden maßgeblich mit darüber, ob die Gemeinschaft von 27 Staaten in der Lage ist, tiefgreifende Entscheidungen über ihre eigene Weiterentwicklung zu fällen, um die immer deutlicheren Schwächen der EU zu überwinden – oder ob die europäische Integration scheitert.

### **Grenzen der Integrationsbereitschaft**

Die Bereitschaft zur gemeinsamen Verantwortungsübernahme erreicht sichtlich ihre Grenzen. Mit der Fortentwicklung der Krise und der Aufdeckung ihrer Ursachen hat nicht nur Handlungswille, sondern auch ein neues Misstrauen in die EU Einzug gehalten – zwischen Regierungen und zwischen Bevölkerungen, wie Meinungsumfragen und Medien deutlich reflektieren. In immer mehr Mitgliedsstaaten der Eurozone zeigt sich, dass die Bereitschaft, über den gemeinsamen Krisenmechanismus hinaus Kredite zu geben und entsprechende Ausfallrisiken einzugehen, sehr begrenzt ist. Es ist nicht auszuschließen, dass einzelne Kreditgeberländer ausscheren, wenn weitere Hilfspakete umgesetzt werden sollen; derweil kann auch der Widerstand gegen die von EU und IWF auferlegten Reformprogramme in den Nehmerländern so stark wachsen, dass Kredittranchen nicht ausbezahlt werden können.

Seit Beginn der Integration sind wirtschaftliche Abschwünge mit einer sinkenden Sympathie für die EU einhergegangen. Dies ist – zumindest in einigen

Mitgliedsstaaten und bei einigen Bevölkerungsgruppen – auch bei dieser Krise der Fall und entwickelt sich parallel zur allgemeinen Tendenz des Vertrauensverlustes gegenüber politischen und gesellschaftlichen Institutionen (auch im nationalen Rahmen). Die Kritik oder Abkehr von der EU und ihren Institutionen ist allerdings nicht der einzige Trend. Eurobarometerumfragen zufolge hat die Bevölkerung auch wachsende Erwartungen an die EU als Krisenmanager. Auch erwarten viele von der EU materielle und soziale Absicherung. Mit steigenden Erwartungen ist Enttäuschung vorprogrammiert. Andererseits öffnet sich hier politischer Handlungsspielraum.

Der Wille nationaler Politiker, auf Souveränität zu verzichten, um eine bessere Koordinierung in der EU zu erreichen, ist derweil begrenzt. Dies gilt für die Wirtschafts- und Haushaltspolitik ebenso wie für die Sozialpolitik. Die Integration hat bereits eine so große Tiefe erreicht, dass viele der darüber hinaus denkbaren Schritte aus politischer und juristischer Sicht an die sensiblen Grenzen nationaler Souveränität stoßen.

Die Auswirkungen der aktuellen Krise haben grundsätzliche Fragen aufgeworfen: zum einen hinsichtlich des sinnvollen Maßes an Solidarität in der Gemeinschaft, zum anderen hinsichtlich der tatsächlich vorhandenen Solidaritätsbereitschaft unter den Regierungen und bei den Bürgerinnen und Bürgern. Gleichzeitig wurde zwar durch die Einrichtung des Rettungsschirms für die Mitgliedsstaaten der Eurozone im Mai 2010 und gemeinsam garantierter Bonds zur Finanzierung des Stabilisierungsmechanismus ein neues Maß an Solidarität in der Europäischen Währungsunion erreicht. Aber für einige Vorschläge, die ein hohes Maß an Risikoteilung bedeutet hätten, wie etwa Europäische Bankenauffangfonds oder gemeinsam garantierte Eurobonds, ließen sich bislang keine politischen Mehrheiten finden. Auch die beschlossene, weitreichende Finanzhilfe für einige Mitgliedsstaaten hat für Kritik gesorgt. Es zeigt sich, dass Solidarität im Falle von Sicherheitsbedrohungen, humanitären Krisen oder Naturkatastrophen auf breitere Zustimmung stößt; als finanzielle oder wirtschaftliche Unterstützung, sei es im ökonomischen Krisenfall oder zum Ausgleich ökonomischer Disparitäten, stößt sie an ihre Grenzen.<sup>2</sup>

Das Zusammenwachsen Europas basierte von Beginn an auf identitätsstiftenden Annahmen über ein notwendiges und wünschenswertes Maß an innergemeinschaftlicher Solidarität. Sie sind mit der Grundidee der europäischen Integration als Friedensprojekt verbunden. Innergemeinschaftliche Solidarität ist in der Europäischen Union seither fest verankert, etwa in Form von Vertragsartikeln über wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, dem offenen Zugang zum Binnenmarkt und bestimmte Ausgabenpolitiken, die die Kohäsion in der EU fördern sollen. Solidarität wird auch weit darüber hinaus tagtäglich als integraler Bestandteil des Zusammenhalts in der EU immer wieder neu gelebt

2 Diese Tendenz zeigte sich schon deutlich vor Ausbruch der Krise bei den Diskussionen im Europäischen Verfassungskonvent, siehe: Ines Hartwig/Phedon Nicolaides: Elusive solidarity in an enlarged European Union, *Eipascope* 2003/3, S. 20f.

– und in jüngster Zeit etwa durch milliardenschwere finanzielle Zusagen im Rahmen der Verschuldungskrise.

Solidaritätsbereitschaft bedeutet heute in der EU aber weit mehr als vor zwei, drei Jahrzehnten. Durch die gewachsene Bindung ist nicht nur der wahrgenommene Nachteil bei Solidaritätsverweigerung gestiegen, auch der «Preis» für nötige Solidarität ist höher als zu Zeiten weniger ausgeprägter Integration. Mit enttäuschten Erwartungen muss umgegangen werden: Mehr Nähe bedeutet nicht mehr Homogenität und Zusammengehörigkeitsgefühl. Die Europäische Union besteht aus 27 ungleichen Mitgliedsländern, deren Zusammenhalt sich aus der Erwartung individueller Vorteile und gemeinsamer Sicherheit, auf Fairness in der Verteilung von Lasten und Nutzen und gegenseitiger Hilfe im Notfall begründet.

***Die EU-Staaten stehen vor der Herausforderung, hoch qualifizierte Beschäftigungsverhältnisse zu fördern, was nur möglich sein wird, wenn das Bildungsniveau steigt, die Arbeitsmärkte zugänglicher und flexibler werden, Immigration erleichtert wird und Qualifizierungsmaßnahmen für Migranten erfolgreicher umgesetzt werden.***

Von einer stark ausgeprägten Bereitschaft zu Wohlstandsausgleich zwischen den Mitgliedsstaaten darf in der EU nicht ausgegangen werden. In heterogenen Gemeinschaften, mit schwach ausgeprägter Identität, ist solidarisches Verhalten, das mit unmittelbaren Kosten verbunden ist, schwer zu rechtfertigen. Je größer die wahrgenommenen Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten sind, desto schwieriger wird es auch, Solidarität als Versicherung über die Zeit zu definieren. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Zustimmung zur EU in der öffentlichen Meinung sinkt oder zu sinken droht – und es keine breite und engagierte Meinungsführerschaft bei den Eliten aus Politik, Wirtschaft und Medien für Europa gibt, Eliten, die in der Lage wären, den großen Wert der Gemeinschaft herauszustellen und ein positives Leitbild für ihre Zukunft vorzugeben. Polarisierung zwischen Mitgliedsstaaten, getragen von Regierungen, Medien und Bevölkerungen, erschwert nicht nur das Finden gemeinsamer und tragfähiger Zukunftslösungen, sondern hemmt auch die Bereitschaft für solidarisches Handeln. Gerade die internen und externen Herausforderungen, denen sich die EU in der aktuellen Krise gegenüber sieht, erfordern aber ein größeres Maß an innergemeinschaftlicher Solidarität – und politischer Führungskraft, die mit dem Ziel ausgeübt wird, dieser Einsicht in der öffentlichen Debatte Gehör zu verschaffen.

## Strukturelle Anpassungsnotwendigkeiten auf nationaler Ebene

Besonders sensibel ist die derzeitige Situation durch das Zusammenfallen von Krisenauswirkungen und ohnehin nötigen wirtschafts- und sozialpolitischen Anpassungsprozessen, die der globale Strukturwandel erforderlich macht. Als Konsequenz des historisch beispiellosen Wachstumstempos der Weltwirtschaft beschleunigen sich technische Innovationszyklen und sektoraler Wandel. Unter der Bedingung offener Märkte können sich die Mitgliedsstaaten der EU diesen Prozessen nicht entziehen und müssen, von unterschiedlichen Ausgangsbedingungen herkommend, den Wandel zur wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft vollziehen. Unterschiede in Wirtschaftskraft und -struktur bedingen unterschiedliche Anforderungen an die Arbeits- und Sozialpolitik, die auch in der europapolitischen Flankierung dieser Prozesse reflektiert werden müssen.

Die Anpassung an die sich verändernde Arbeitsnachfrage ist überdies durch die alternden Gesellschaften belastet. Die EU-Staaten stehen vor der Herausforderung, hoch qualifizierte Beschäftigungsverhältnisse zu fördern, was nur möglich sein wird, wenn das Bildungsniveau steigt, die Arbeitsmärkte zugänglicher und flexibler werden, Immigration erleichtert wird und Qualifizierungsmaßnahmen für Migranten erfolgreicher umgesetzt werden. Umstrukturierungen im Wirtschafts- und Beschäftigungssystem sind überdies durch die Dekarbonisierung der Wirtschaft zu erwarten. Der Umbau nicht nur der energieintensiven Wirtschaftssektoren, sondern der gesamten industriellen Produktion, der Energieerzeugung und des Transportwesens steigert den Bedarf an gut qualifizierten Arbeitskräften.

In Summe werden sich die Beschäftigungsstrukturen an den europäischen Arbeitsmärkten tiefgreifend ändern. Diesen Wandel politisch zu gestalten und zu fördern ist durch die Wirtschafts- und Finanzkrise schwieriger geworden. Bei steigenden Arbeitslosenzahlen und wachsendem Druck auf die Staatshaushalte hat sich der Spielraum im Bereich der Bildungs-, Innovations- und Forschungspolitik verringert. Die gesellschaftliche Offenheit für mehr Flexibilität im Arbeitsleben und für mehr Zuwanderung dürfte in Zeiten wirtschaftlicher Verunsicherung eher sinken. Umso entschiedener muss die politische Flankierung dieses Wandels ausfallen, in den einzelnen Ländern wie in der Union. Dies ist eine große politische Herausforderung in Zeiten, in denen die europäische Integration stockt.

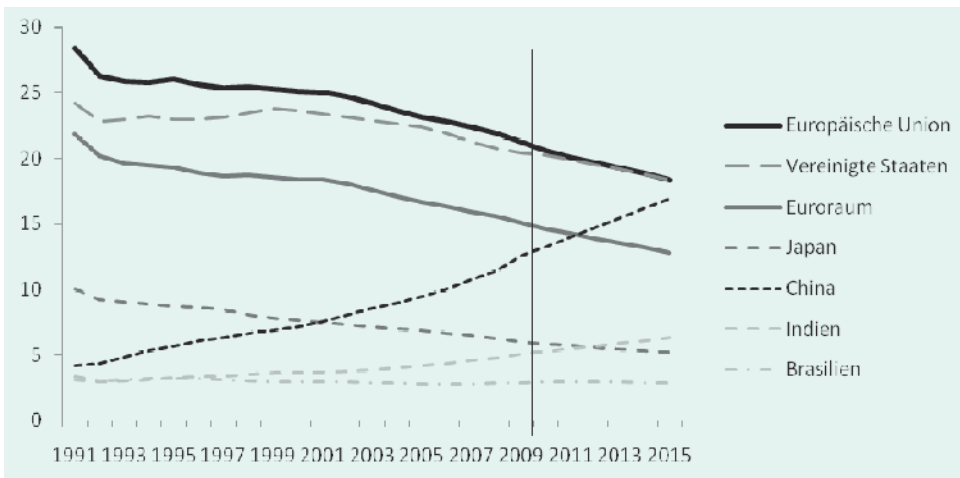
Die Ökonomien und Haushalte einiger Staaten, insbesondere in der Eurozone, sind aufgrund der fehlenden wirtschaftlichen Konvergenz, wegen Immobilienblasen, haushaltspolitischer Schieflagen und zu schwacher Mechanismen und Regeln für eine stärkere politische Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten so stark unter Druck geraten, dass die Existenz der gemeinsamen Währung von einigen als gefährdet angesehen wird. Populismus, der sich auch gegen die EU wendet, findet in wirtschaftlich schwierigen Zeiten und bei unsicheren Zukunftsaussichten einen guten Nährboden. In vielen Mitgliedsstaaten setzen Europagegner

pro-europäische Parteien unter Druck und erschweren langfristig ausgerichtetes europapolitisches Handeln.

### 3 Europas Selbstbehauptung in der sich wandelnden Welt

Die Europäische Union verliert im internationalen Vergleich an Gewicht. Seit Jahren ist bekannt, dass insbesondere der Aufstieg von Staaten wie China, Indien und Brasilien Europa einen Bedeutungsverlust beschert – und zwar in ökonomischer, demographischer und sicherheitspolitischer Hinsicht und auch bezüglich der Fähigkeit zur normativen Meinungsführerschaft. Die folgende Graphik illustriert anhand der jeweiligen Anteile am Welt-Bruttoinlandsprodukt den relativen Gewichtsverlust der EU im Vergleich zu anderen Weltregionen.

**Graphik 1: Entwicklung der relativen Anteile am Welt-BIP 1991-2015 (Prognose)**



Datenquelle: Internationaler Währungsfonds, World Economic Outlook, Oktober 2010

Bereits in diesem Jahr dürfte China einen größeren Anteil an der Weltwirtschaft erlangen als die Eurozone. Setzt sich das Wachstum in China entsprechend des Trends der vergangenen Jahre fort<sup>3</sup>, dürfte es in fünf Jahren auch die EU-27 und die USA überholen. Ihren Vorsprung gegenüber den USA hat die EU im Jahr 2010 eingebüßt.

**3** Natürlich sind in China Rückschläge möglich, etwa durch politische oder gesellschaftliche Unruhen aufgrund fehlender demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten, regionaler Disparitäten, sozialer Ungleichheiten etc.



*Nur wenn es gelingt, qualitative Ziele wie Nachhaltigkeit, Umweltschutz oder soziale Sicherheit mit wirtschaftlicher Prosperität zu verbinden, wird die EU ein angemessenes geopolitisches Gewicht und sich selbst auf Grundlage ihres gemeinsamen Wertekanons erhalten können.*

## Politische Konsequenzen des Gewichtsverlusts

Dieser relative Gewichtsverlust – gepaart mit den Belastungen für die öffentlichen Haushalte, die sich aus der Finanz- und Wirtschaftskrise und der demographischen Entwicklung ergeben – stellt die Europäische Union vor weitreichende Herausforderungen. Erstens steht für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im internationalen Bereich (etwa in der Entwicklungspolitik, für zivile Hilfsmaßnahmen und militärische Interventionen, für die Förderung einer globalen Umwelt- und Klimapolitik etc.) weniger Geld zur Verfügung. Zweitens verliert die Europäische Union schrittweise an Modellcharakter und Leitfunktion – und das in einer Phase des Umbruchs, die durch den Aufstieg von Mächten wie China, Indien und Brasilien geprägt ist und in der das Primat des Westens, zu definieren, welche universalen Werte die Gestaltung globaler Ordnung leiten sollten, überholt scheint. Gerade weil die Finanzkrise grundlegende Zweifel am praktizierten Kapitalismusmodell und den mit ihm verbundenen Werten hat aufkommen lassen, ist der Westen ideell herausgefordert, ein neues Narrativ (mit-)zu entwickeln. Die EU sollte mit allen Kräften darum bemüht sein, die Werte und Institutionen der Demokratie und der sozialen Marktwirtschaft zu bewahren und zu verbessern, damit die Handlungschancen der Bürgerinnen und Bürger, der Schutz der Umwelt und die Bedingungen wirtschaftlicher Prosperität gewahrt bleiben. Nur wenn es gelingt, qualitative Ziele wie Nachhaltigkeit, Umweltschutz oder soziale Sicherheit mit wirtschaftlicher Prosperität zu verbinden, wird die EU ein angemessenes geopolitisches Gewicht und sich selbst auf Grundlage ihres gemeinsamen Wertekanons erhalten können.

### **Europas Verantwortung in der Welt**

Die Erhaltung und Weiterentwicklung der Werte, Institutionen und Ziele, die das Europäische Projekt prägen, kann nicht als Nabelschau gelingen. Die EU sollte sich nicht darin bescheiden, sie für sich zu sichern, und ansonsten die universelle Geltung der eigenen Werte kleinzureden und die eigenen institutionellen Erfahrungen in ihrer Beispielhaftigkeit zu relativieren. Europa muss seine globale Verantwortung neu entdecken – und zwar als Partnerin,

die nicht dominieren, aber gestalten will und die Bedeutung der eigenen qualitativen Ziele nicht versteckt. Das neue europäische Narrativ handelt davon, was Europa mit der Welt teilen möchte, nicht davon, was Europa vor dem Rest der Welt retten möchte. Das europäische Narrativ handelt von der Verantwortung für die Welt, nicht von der Verteidigung gegen die Folgen ihres Wandels. Entscheidend für die Glaubwürdigkeit dieses Narrativs ist Europas Bereitschaft, tatsächlich kooperativ Verantwortung zu übernehmen – und Europas Fähigkeit zur Selbstkritik, vor allem hinsichtlich der Inkonsistenz, die in Europa allzu oft den Einsatz für die eigenen Werte, Institutionen und qualitativen Ziele prägt.

## Eine stärkere Außenvertretung in Wirtschafts- und Finanzfragen

Um den Gewichtsverlust möglichst zu verringern und eine wichtige Rolle in der Gestaltung der globalen Finanzarchitektur und der Economic-Governance-Strukturen zurückzugewinnen bzw. zu behalten, muss die Europäische Union zwei Herausforderung meistern: Sie muss, erstens, im Inneren für Konvergenz, Kohäsion und Kohärenz des politischen Handelns sorgen, um den internationalen Herausforderungen innerlich gestärkt zu begegnen. Sie muss, zweitens, ihre bislang gerade in Wirtschafts- und Finanzfragen fragmentierte und unübersichtliche Außenvertretung stärken. Ein Grund dafür ist, dass die EU und die Eurozone in globalen Foren zunehmend an Einfluss verlieren. Die Entwicklung der G7/8 zur G20, die jüngste Reform der Stimmengewichtung im IWF und die Diskussion um die Neubesetzung des Chef-Postens reflektieren die wachsende Bedeutung der Schwellenländer in den globalen Wirtschaftsbeziehungen. Dieser Prozess dürfte sich in den nächsten Jahren und Jahrzehnten fortsetzen, denn die Stimmengewichtung entspricht trotz Reform noch nicht dem relativen Gewicht der Schwellenländer. Europa verliert in diesem Zuge an Gewicht.

Ein weiterer Grund für eine Konsolidierung der Außenvertretung ist die veränderte globale Agenda im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Je stärker etwa makroökonomische Themen im Rahmen der G20 thematisiert werden oder der Internationale Währungsfonds (IWF) im Rahmen der Verschuldungskrise in der Eurozone tätig ist, desto auffälliger und nachteiliger wird, dass der einheitlichen Außenvertretung der Eurozone in geldpolitischen Belangen durch die Europäische Zentralbank (EZB) keine gemeinsame Außenvertretung im Bereich von haushalts- oder wirtschaftspolitischen Themen gegenübersteht.<sup>4</sup>

4 Siehe hierzu z. B. den Beitrag von Lorenzo Bini-Smaghi: Powerless Europe: Why ist he Euro Area still a Political Dwarf? In: *International Finance*, 2/2006, 261-279; Gabriel Glöckler und Zbigniew Truchlewski: From polyphony to harmony? The external representation of EMU, in: Julia Lieb, Nicolai von Ondarza und Daniela Schwarzer: *The European Union in International Fora*, Baden-Baden 2011.

Die primärrechtliche Grundlage für eine bessere Außenvertretung der Eurozone ist mit dem Vertrag von Lissabon gelegt. Eine sinnvolle Ausgestaltung wird insbesondere von den (großen) Mitgliedsstaaten blockiert, da diese nicht auf die Vertretung nationaler Interessen in den genannten Foren verzichten möchten. Während ein gemeinsamer Sitz etwa der Eurozone im Internationalen Währungsfonds und der Weltbank ein sinnvolles langfristiges Entwicklungsziel ist, sollte zur unmittelbaren Verbesserung an der strategischen Interessensabstimmung der Regierungen und einer operativen Abstimmung der Vertreter in den Institutionen und Foren weiter gearbeitet werden.

Nur wenn Europa seine Interessen besser bündelt und mit einer Stimme in der Welt spricht, wird es in der Lage sein, europäische Ideen und Interessen im bilateralen Außenverhältnis zu wichtigen Partnern wie China und den USA zu formulieren und in internationalen Foren wie dem IWF und den G20 zu vertreten. Dies setzt allerdings eine gemeinsame strategische Reflexion und eine vorausschauende Interessensabstimmung der Mitgliedsstaaten voraus. Gerade letztere ist selbst auch bei denjenigen Ländern, die ein besonders enges bilaterales Verhältnis pflegen, etwa Deutschland und Frankreich, bei weitem nicht ausreichend entwickelt. Im EU-Rahmen sind die Abstimmungsdefizite entsprechend noch höher. Doch könnten Themen wie die Regulierung der Finanzmärkte oder die Besteuerung von Finanzmarkt- und Devisentransaktionen global viel wirksamer als europäisch, geschweige denn national umgesetzt werden.

Zwei große, in ihrer Bedeutung kaum zu überschätzende Handlungsfelder, auf denen Europa in den kommenden Jahren durch kluge Strategie globale Wirkung erzielen kann, sind die Klimapolitik und die Rohstoffpolitik. Bei ersterer befindet sich die multilaterale Politik der letzten 20 Jahre in einer Sackgasse. Bei letzterer wächst, zumal in Verbindung mit den Rückschlägen multilateraler Handelspolitik, die Gefahr des Protektionismus und der Ersetzung von wirtschaftlicher Logik durch ein Denken in Kategorien staatlicher Sicherheit. In der Klimapolitik hat Europa schon vor dem Klimagipfel 2009 in Kopenhagen – aber dort am sichtbarsten – viel Einfluss verloren. In der Rohstoffpolitik hat Europa bisher mit einem gemeinsamen Vorgehen noch gar nicht begonnen.

In diesen Bereichen, wie auch in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, kann Europa an Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit enorm gewinnen. Dabei darf es allerdings nicht der Illusion nachhängen, es könne vor allem auf eine Allianz des Westens bauen, wenn es der fairen Partnerschaft mit den Entwicklungsländern hohe Priorität einräumt und wenn es gegenüber den Schwellenländern eine eigenständige, am gegenseitigen Vorteil orientierte Politik verfolgt.

#### **4 Die Eurozone als Kern der EU stärken**

Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise stellen die Eurozone vor immense Herausforderungen. Insbesondere seit Ausbruch der Verschuldungskrise sind im Bereich des Krisenmanagements durch die Einrichtung des Rettungsmechanismus und durch langfristige Reformen Maßnahmen ergriffen

worden, die noch vor wenigen Jahren für undenkbar galten. Trotzdem ist nach wie vor die Gefahr nicht abgewendet, dass die Eurozone auseinander bricht.

Die Verhandlungen über die Stärkung der haushalts- und wirtschaftspolitischen Überwachung und Koordinierung dürften im Jahr 2011 mit der Verabschiedung von sechs europäischen Gesetzestexten abgeschlossen werden. Das Regelwerk muss so überarbeitet werden, dass unsolidarisches nationales Verhalten mit negativen Übertragungseffekten schwieriger wird, etwa durch die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts und die künftig verstärkte Überwachung der Wirtschaftspolitik. Allerdings besteht die Gefahr, dass bei einer zu starken Regulierung und Technokratisierung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik die Opposition gegen einen zu starken Eingriff «aus Brüssel» wächst. Entscheidend ist es in der derzeitigen Integrationsphase, nationale Parlamente und auch das Europäische Parlament so weit wie möglich in die Koordinierungsprozesse einzubinden, um einen Austausch zwischen demokratisch legitimierten europäischen und nationalen Entscheidungsträgern möglichst intensiv zu gestalten und die Legitimität des Prozesses zu stärken. Langfristig mag aber aus demokratischen und legitimatorischen Erwägungen ein viel weitergehender Integrationsschritt – vielleicht auch nur für eine kleinere Gruppe von Staaten – sinnvoll erscheinen: die Demokratisierung der Entscheidungsstrukturen auf europäischer Ebene. Das bedeutet: eine stärkere Rolle für das Europäische Parlament in Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten und einer reformierten Europäischen Kommission, die eben diesem stärker verantwortlich gegenüber ist.

Zur Vermeidung großer Krisen wird man in Zukunft weitgehend verhindern müssen, dass Risiken unternehmerischen Handelns auf die Allgemeinheit abgewälzt werden. Dies betrifft insbesondere den Finanzsektor. So sollte das Haftungskapital von Banken und anderen Risikobranchen deutlich aufgestockt werden. Die implizite Staatsgarantie für große Banken muss abgebaut, Bilanzierungsvorschriften angepasst, anreizkompatible Entlohnungssysteme für Manager eingeführt, Ratingagenturen und Wirtschaftsprüfer von Beratung ausgeschlossen werden.<sup>5</sup>

## Umgang mit der Verschuldungskrise

Die Immobilien- und Finanzkrise der letzten Jahre hat die öffentlichen Haushalte – teilweise auch in Ländern, die vorher als gesund galten – in akute Gefahr gebracht. Die Glaubwürdigkeit einiger Schuldner, angefangen mit Griechenland, ist aufgrund unterschiedlicher Ursachen dramatisch zurückgegangen. Um eine unkontrollierte Zahlungsunfähigkeit Griechenlands zu verhindern, die, solange die Gläubiger keine ausreichenden Abschreibungen vornehmen konnten, nicht abschätzbare Folgen auf das griechische Finanzsystem und auch auf internationale Banken und Versicherungen gehabt hätte, deckten die Mitgliedsstaaten der Eurozone zusammen mit dem IWF im Mai 2010 mit öffentlichen Geldern die

<sup>5</sup> Weitere Stabilisierungsnotwendigkeiten werden in Kapitel 5 thematisiert.

Kreditlücke. Auch Irland und Portugal mussten Hilfgelder beantragen. Verkürzt gesprochen, bedeutet dies: Die öffentliche Hand löst private Gläubiger aus.

Dieser Ansatz ergab am Anfang der Krise noch Sinn, um Zeit für eine Problemlösungsstrategie zu kaufen. Doch der Rettungsfonds in seiner derzeitigen Form kann weder eine dauerhafte noch eine gerechte Lösung sein. Der wachsende Anteil gut abgesicherter öffentlicher Gläubiger («senior creditors») an den Schulden der Krisenländer führt dazu, dass sich das Kreditausfallrisiko auf immer weniger private Gläubiger konzentriert. Das verschlechtert zunehmend und nachhaltig die Möglichkeit dieser Länder, an die Kreditmärkte zurückzukehren.

Die Diskussion darüber, wer in der Krise eigentlich wen rettet, wirft schnell die Gerechtigkeitsfrage auf. Vordergründig retten einige «Euroländer» «Griechenland» und damit «Europa». Diese rein nationale Betrachtungsweise greift aber zu kurz. In Wirklichkeit retten die Steuerzahler aller beteiligten Länder, selbst griechische, die Gläubiger griechischer Staatsanleihen, die sie nie in diesem Ausmaße hätten kaufen sollen und ansonsten abschreiben müssten. Dabei handelt es sich insbesondere um französische, deutsche, britische, schweizer und amerikanische Banken. Erst danach werden Kollateralschäden einer unkontrollierten Zahlungsunfähigkeit verhindert.

Kurz: Es steckt nicht zuletzt auch eine nationale Betrachtungsweise in der Rettungslogik; und nicht jeder, der nach Alternativen zur Fortsetzung der Rettungsschirme sucht, ist gleich ein «Europakritiker».

Verantwortbare Alternativen müssen alle Parteien angemessen in die Pflicht nehmen. Dazu muss, erstens, der Auskauf der privaten Gläubiger zum Nominalwert ihrer Anleihen, die am Markt als Ramschpapiere gehandelt werden, mittelfristig aufhören. Und es muss, zweitens, eine Beteiligung der Gläubiger im Rahmen einer Umschuldung erfolgen, solange die griechische Staatsschuld noch überwiegend in privater Hand ist. Diese Umschuldung muss die Zinslasten im öffentlichen Haushalt so absenken, dass im Zusammenspiel mit weiteren Anstrengungen zur Sanierung des staatlichen Haushalts die staatliche Nettoverschuldung deutlich reduziert wird. Drittens sollten für einen begrenzten Zeitraum weitere Mittel durch die EU – und nicht die Eurozone! – zur Verfügung gestellt werden. Diese Mittel könnten sich aus Vorschüssen auf zukünftige EU-Mittel zusammensetzen, ausnahmsweise ausgezahlt als *ungebundene* Zuschüsse, ergänzt durch niedrig verzinsten Mittel des bestehenden Rettungsfonds einschließlich Beiträgen der Nicht-Euroländer der EU.

Die ausgewogene Beteiligung aller würde die gemeinsame Verantwortung für das Entstehen der Krise und das gemeinsame Interesse an ihrer Lösung unterstreichen und die gegenwärtigen Beschuldigungen beenden. Das Zuschüsselement würde das gesellschaftliche Reformmoment in den Krisenländern stärken, und der absehbare zukünftige Streit über die Rückzahlung der Rettungsdarlehen könnte entschärft werden. Die Logik dieses Ansatzes wäre für Portugal und Irland in angemessener Form anzupassen.

## Krisenmechanismus und Eurobonds-Debatte

Bei der Ausgestaltung des langfristigen Krisenmechanismus sollten alle Vorschläge daraufhin geprüft werden, ob sie nicht nur künftige Verschuldungskrisen lösen, sondern auch deren Wahrscheinlichkeit verhindern helfen. Um Markterwartungen zu beruhigen und Spekulationen und Panik bei künftigen Krisen vorzubeugen, muss über den jetzt in seinen Grundzügen vereinbarten Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) hinausgegangen werden. So sollte man unter anderem die Voraussetzung schaffen, Kredite im Falle von tatsächlichen Liquiditätskrisen auch präventiv-stabilisierend zu vergeben und nicht nur als *ultima ratio*.

Darüber hinaus müssen weitere Möglichkeiten geprüft werden, wie marktgetriebene Finanzkrisen möglichst unwahrscheinlich gemacht werden können. Ein sinnvoller Vorschlag ist, gemeinsam garantierte europäische Anleihen für einen Teil der Staatsverschuldung bis zu 60% des BSP einzuführen.

### **Vor- und Nachteile der Eurobonds**

Durch gemeinsam garantierte Eurobonds wäre die gemeinsame Verschuldung langfristig vor marktgetriebenen Finanzkrisen deutlich besser geschützt als bei nationalen Staatsanleihen, insbesondere dann, wenn weitere wirksame Maßnahmen zur Regulierung der Finanzmärkte ergriffen werden. Ein weiterer Vorteil würde darin liegen, dass durch die gemeinsam garantierten Eurobonds für einige Länder ein enormer Druck entstehen würde, die öffentliche Verschuldung zu reduzieren. Dies geschähe dann, wenn auf die nationale Verschuldung, die über den gemeinsamen Sockel hinausgeht, dem Risiko des Landes entsprechende Aufschläge gezahlt werden müssten. Diese Risikoaufschläge würden das gesamte Ausfallrisiko des Landes widerspiegeln und somit schnell sehr teuer werden.

Ein Nachteil aus Sicht von Ländern wie Deutschland könnte sein, dass das Zinsniveau der Eurobonds im Vergleich zu den Bundesanleihen höher ausfallen könnte. Allerdings ist zu bedenken: Bei «harter» Konditionalität (umfassende Definition der Staatsverschuldung und andere Auflagen und Bedingungen) und einer Absicherung der prioritären Bedienung dieser Schulden müsste das Zinsniveau auch aufgrund der Tiefe des Anleihenmarktes nicht zwangsläufig deutlich höher liegen. Kann die Konditionalität nicht durchgesetzt werden, besteht die Gefahr, dass der Zugang zu billigen Krediten zu *Moral-Hazard-Problemen* führt. So könnte etwa der Reform- und Konsolidierungseifer sinken.

Grundsätzlich darf von Eurobonds, die einen Sockel der Staatsverschuldung abdecken, nicht die Lösung der aktuellen Krise erwartet werden. Es ist davon auszugehen, dass hoch verschuldete Länder nicht in der Lage wären, die Anleihen, die über 60% des BIPs gehen, selbst am Markt zu finanzieren.



## Abbau der makroökonomischen Ungleichgewichte in der Eurozone

Eine weitere Aufgabe: die Ungleichgewichte im Euroraum rasch und dauerhaft zu senken. Diese Notwendigkeit wird im Zuge der Weiterentwicklung der Krise zusehends offenkundig. Die Ungleichgewichte werden sich wahrscheinlich nicht allein durch eine zügige Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der leistungsschwachen Länder wirksam reduzieren lassen. So ist zum Beispiel im Falle Griechenlands oder Portugals eine reale Abwertung in einer Größenordnung von etwa 30% – also ein Absenken des Preisniveaus beispielsweise durch flächendeckende Lohnkürzungen – ökonomisch und politisch extrem schwierig. Die bestehende öffentliche Schuldenlast müsste zudem von einem kleineren Portemonnaie finanziert werden. Die Alternative ist allerdings ebenfalls weder politisch noch fiskalisch tragbar: die Finanzierung laufender Defizite durch andere Länder, die sich damit mittelfristig selbst übernehmen könnten. Es besteht somit die Gefahr ernsthafter politischer Kollateralschäden am europäischen Projekt, ohne dass die Ursache der Krise behoben würde.

Daher sollten die Krisenländer sowie diejenigen, die auch davon bedroht sein könnten, schnell und entschieden den Ausgleich ihrer Haushalte vollziehen. Gleichzeitig darf die Schuldenlast nicht die wirtschaftliche Erholung erdrücken – eine geordnete Umstrukturierung der Schulden sollte daher kein Tabu mehr sein. Zudem muss auf Wachstumspolitik gesetzt werden. Entscheidend ist, den Krisenländern neben Austeritätsprogrammen, also Sparsamkeit, mittelfristig auch Wachstumschancen zu eröffnen.

### Wachstumschancen eröffnen

Nur wenn Investoren einen glaubwürdigen Weg aus der Staatskrise sehen, wird Wachstum wieder eine Chance haben. Da inländisches Wachstum negativ sein wird, muss es von außen induziert werden. Daher müssen parallel zu den nötigen umfassenden Reformen der Krisenländer auch die Partner am Abbau der Ungleichgewichte mitwirken – und zwar indem sie eine wachstumsorientierte Politik im eigenen Land verfolgen. Dies ist in der Wachstumsstrategie »EU 2020« vorgesehen. Leistungsfähige Volkswirtschaften werden sich an Vorgaben – wie etwa das Drei-Prozent-Ausgabenziel bei Forschung und Entwicklung (F&E) – halten können; die hochverschuldeten Defizitländer dürften deutlich unter den Zielmarken bleiben. Sie können gerade unter den Anpassungsprogrammen keine öffentlichen Gelder und Infrastruktur bereitstellen oder private F&E-Investitionen mobilisieren. Das EU-Budget sollte daher konsequent auf die Ziele der Wachstumsstrategie ausgerichtet werden und dabei den Nachholbedarf der Peripherie berücksichtigen. Zumindest in einer Übergangsphase, in der grundlegende strukturelle Reformen durchgeführt werden und der Aufholprozess im Gange ist, brauchen Staaten mit geringerer Wettbewerbsfähigkeit mehr finanzielle Unterstützung.

Langfristig sollten die Voraussetzungen dafür optimiert werden, dass zyklische und strukturelle Ungleichgewichte in beherrschbarem Rahmen bleiben. Eine entsprechende Erweiterung des derzeit diskutierten Reformkatalogs wäre ein deutliches Zeichen an die immer skeptischer werdenden Marktakteure: dass die Regierungen den Ernst der aktuellen Lage und die Risiken für die Eurozone erkannt haben.

## Automatische Stabilisatoren für die Eurozone

Eine wegweisende, langfristige Maßnahme, die die Konvergenz in der Eurozone stärkt, wäre die Einführung automatischer Stabilisatoren, um künftig konjunkturelle Schwankungen zwischen den Mitgliedsstaaten etwas abzufedern. Ansatzpunkt könnte das EU-Budget sein: Auf der Einnahmenseite ist dies ein gewichtiges Argument für eine EU-Steuer. Auf der Ausgabenseite sollten künftige Ausgabenpolitiken die konjunkturelle Situation der Mitgliedsstaaten berücksichtigen, so dass nicht etwa Strukturfondsmittel Immobilienbooms weiter anheizen, wie im Falle Spaniens geschehen. Denkbar sind eine Streckung – oder, im Krisenfall, die Beschleunigung – der Mittelauszahlung über einen größeren bzw. kürzeren Zeitraum oder auch eine Varianz bei der Ko-Finanzierung je nach konjunktureller Situation im Mitgliedsstaat. Einen relevanten Stabilisierungseffekt hätte auch eine europäische Arbeitslosenversicherung.<sup>6</sup> Auch wenn das EU-Budget auf absehbare Zeit nicht in einem Grade erhöht wird, der einen maßgeblichen Stabilisierungseffekt erreichen ließe, so sollten dennoch Elemente mit potentieller Stabilisierungswirkung ins EU-Budget aufgenommen werden. Ihr Gewicht könnte später verstärkt werden.

## 5 Ein neuer Rahmen für den europäischen Finanzbinnenmarkt

Als direkte Konsequenz aus der Krise werden weltweit Reformmaßnahmen diskutiert und teilweise auch implementiert, die die Finanzmärkte stabilisieren sollen. Der europäische Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen hat besondere Schwächen, die aus seiner Entwicklung aus mehreren nationalen Finanzmärkten resultieren. Sie müssen zügig überwunden werden.

### Die Aufsicht verbessern

Zum einen entstand der europäische Finanzbinnenmarkt, ohne dass gleichzeitig europäische Aufsichtsstrukturen eingerichtet wurden, die in der Lage gewesen wären, den bestehenden Rechtsrahmen für grenzüberschreitend tätige Finanzdienstleister durchzusetzen und entsprechend der Marktentwicklung kontinuierlich weiterzuentwickeln. Regulierungsarbitrage und bewusst schwache Aufsichtsbehörden haben mit zum Desaster der jetzigen Krise geführt, zum

<sup>6</sup> Für Argumente für und gegen die Versicherung siehe Kapitel 8.



Schaden ganz Europas. Die neu geschaffenen europäischen Aufsichtsbehörden sind ein erster Schritt zu einer neuen Struktur – doch weitere Maßnahmen sollten folgen.

Nötig ist, erstens, ein europäisches Bankenstatut für grenzüberschreitend tätige Banken. Dieses Statut muss von der europäischen Aufsicht direkt, ohne Umweg über nationale Aufsichtsbehörden, durchgesetzt werden können. Für rein regional tätige Institute sollten nationale Bankenstatute zur Verfügung stehen. Sie sollten nationalen Aufsichtsbehörden unterliegen. Entsprechendes gilt für Bankenrestrukturierungen und Einlagensicherungs- bzw. Anlegerentschädigungssysteme.

Zweitens sollten die europäischen Aufsichtsbehörden klare Verbraucherschutzzuständigkeiten bekommen. Der Finanzbinnenmarkt wurde als einheitlicher Markt für die Anbieter entwickelt: Während es einen europäischen Pass für Finanzdienstleister gibt, stoßen Verbraucherinnen und Verbraucher ebenso wie Regulierungsbehörden bei der Durchsetzung ihrer Rechte an nationale Grenzen (Equitable Life, Kunden isländischer Banken, europäische Madoff-Opfer etc.). Auch im europäischen Finanzbinnenmarkt sollten Kunden auf Augenhöhe mit den Anbietern stehen.

#### «Too big to fail»-Probleme verhindern

Drittens muss der Umgang mit dem «Too big to fail»-Problem – d.h. eine Bank ist zu groß bzw. «systemrelevant», als dass man sie pleite gehen lassen könnte – neu bewertet werden. In einem zusammenwachsenden Markt stellt sich die «Too big to fail»-Problematik zunächst weniger stark als in den einzelnen nationalen Märkten. Im nationalen Rahmen haben einzelne Institute eine implizite Staatsgarantie. Sie können damit rechnen, wegen ihrer Größe oder systemischen Bedeutung im Ernstfall gerettet zu werden. Das ist eine kostenlose Versicherung durch den Steuerzahler und verzerrt den Wettbewerb. Für den Krisenfall müssten im europäischen Finanzbinnenmarkt klare Regeln bestehen, und auch die Stabilisierungsmechanismen für diese Banken sollten europäisch geregelt sein.

Gleichzeitig muss darauf geachtet werden, dass keine Banken entstehen, die auch für den gemeinsamen Markt so relevant werden, dass wiederum keine Insolvenz möglich ist. Somit bleibt eine konsequente Wettbewerbspolitik erforderlich, die implizite Staatshilfen konsequent unterbindet. Progressiv steigende Anforderungen an große Institute (Stichwort: «Größenbremse») müssen durchgesetzt werden. Das systemische Risiko sollte man vor allem durch eine Begrenzung des Fremdfinanzierungshebels, inklusive Eigenkapitalvorschriften, reduzieren. Über eine Deckelung der Beteiligung von Banken an anderen Kreditinstituten ist nachzudenken.

*Eine europäische Finanztransaktionssteuer kann die Verzerrungseffekte unterschiedlicher Steuersätze mildern. Sie sollte dem europäischen Haushalt zufließen, wobei den Mitgliedsstaaten ein Selbstbehalt bleibt, damit sie einen Anreiz zur Erhebung der Steuern haben.*

## Regionale Ausgeglichenheit anstreben

Des Weiteren sollte man dafür sorgen, dass Finanzdienstleistungen überall zur Verfügung stehen. Geschieht dies nicht, verstärkt ihre Konzentration an wenigen Orten die regionalen Disparitäten im Binnenmarkt. Neben Standortfaktoren, die die Politik kaum beeinflussen kann, sind steuerliche Regelungen und Regulierungsarbitrage – d.h. Geschäfte, deren Teilnehmer von Unterschieden in regulatorischen Bestimmungen profitieren – entscheidend für die Ansiedlung von Finanzdienstleistern an bestimmten Orten. Eine europäische Finanztransaktionssteuer kann die Verzerrungseffekte unterschiedlicher Steuersätze mildern. Sie sollte dem europäischen Haushalt zufließen, wobei den Mitgliedsstaaten ein Selbstbehalt bleibt, damit sie einen Anreiz zur Erhebung der Steuern haben.

## 6 Eine moderne Wachstumsstrategie

Auch wenn sich einige Volkswirtschaften, zum Beispiel die deutsche oder die polnische, seit 2010 rasant entwickeln, steht Europa vor großen wirtschaftlichen Herausforderungen. Die durchschnittliche Wachstumsentwicklung ist enttäuschend – mit 2% BIP-Wachstum im Durchschnitt steht der Erholungseffekt aus, der den Verlust an Wirtschaftskraft der Jahre 2008 und 2009 wettmachen könnte, als die Europäische Union von einer tiefen Rezession heimgesucht wurde. Infolge der schleppenden wirtschaftlichen Erholung stagnieren die Arbeitslosenzahlen auf hohem Niveau oder sinken nur sehr langsam. Ein enormer Anpassungsdruck lastet weiterhin auf den Staatshaushalten. Der Druck auf die Sozialsysteme ist immens und wird angesichts der schwachen demographischen Entwicklung weiter zunehmen. Das Überleben der Sozialsysteme ist nur gesichert, wenn die Mitglieder der EU auf einen Wachstumskurs zurückkommen, der es erlaubt, die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern, Arbeitslosigkeit deutlich zu reduzieren und produktive Investitionen anzuregen. Wachstum ist kein Selbstzweck, sondern eine Bedingung dafür, dass die sozialen Netze in Europa überleben und die Aktivitäten des Staates (etwa in der Bildungs- oder Infrastrukturpolitik) finanziert werden können.

Die vom Europäischen Rat beschlossene Wachstumsstrategie «EU 2020» erhebt den Anspruch, aus dem Scheitern des Lissabon-Prozesses die notwendigen Konsequenzen zu ziehen und eine qualitative Wachstumspolitik zu formu-

lieren, die ökologische wie soziale Ziele angemessen berücksichtigt. Mit den drei Adjektiven «smart, sustainable, inclusive» wird die Strategie zusammengefasst. Sie geht in die richtige Richtung. Doch leider sind bei der EU-2020-Strategie gute Absichten und Formelkompromisse eine unglückliche Allianz mit unzureichenden Koordinierungs- und Umsetzungsmechanismen eingegangen.

Eine klare Grundentscheidung für eine innovationsorientierte Wertschöpfungsstrategie, die sich an Rohstoffeffizienz, Energieeffizienz und Wissensökonomie ausrichtet, liegt noch nicht vor. In der Energiepolitik zeigt sich dies in nationalen und europäischen Blockaden gegen eine konsequente Förderung Erneuerbarer Energien. In der Rohstoffpolitik steht einer Effizienzstrategie noch die einseitige Fokussierung auf Fragen des internationalen Rohstoffzugangs im Weg. In der Forschungs- und Entwicklungspolitik erweist sich die Bevorzugung teurer Großprojekte wie Fusionsforschung (ITER) und Europäische Satellitennavigation (Galileo) als Innovationsbremse. In den Auseinandersetzungen um die nächste Finanzielle Vorausschau, um die künftige Ausgestaltung der Regionalpolitik, um die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und um die Nachfolgeprogramme zum 7. Forschungsrahmenplan besteht die Chance, die Weichen noch einmal neu zu stellen.

### **Der Grüne New Deal**

Die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise wird oft mit der Weltwirtschaftskrise in den 1920er- und 1930er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts verglichen. Auch damals gab es, ausgehend von einem Finanzcrash, einen tiefen Einbruch der Realwirtschaft. Dem amerikanischen Präsidenten Franklin D. Roosevelt gelang es, durch ein großes Investitionsprogramm sowie mithilfe von Finanz-, Wirtschafts- und Sozialreformen in den USA einen Wendepunkt einzuleiten.

Auch heute geht es darum, mit einer gemeinsamen Kraftanstrengung ein besseres Morgen möglich zu machen. Aber anders als damals kann ein solcher New Deal heute nur ein *Grüner* New Deal sein, der nicht zu Lasten, sondern zum Nutzen der Umwelt geschlossen wird; und er muss auch eine europäisch und international abgestimmte Strategie sein. Eine rein nationale Anstrengung wird angesichts der globalen Verflechtungen nicht die gewünschte Wirkung erzielen.

Mit dem Grünen New Deal können wir nachhaltige, wirtschaftliche Dynamik schaffen. Eine wirtschaftliche Dynamik, die getragen wird vom ökologischen Umbau unserer Wirtschaft, von massiven Investitionen in CO<sub>2</sub>-arme, umweltfreundliche Infrastrukturen und Technologien.

Ein solcher New Deal kann auch heute nur ein fairer, ein gerechter Deal sein. Egal ob in den Industriestaaten oder in den Schwellen- und Entwicklungsländern – die Menschen werden einen Grünen New Deal nur mittragen, wenn es dabei gerecht zugeht. Nur wenn das Recht der Entwick-

lungsländer auf eigene wirtschaftliche Entwicklung gewahrt bleibt, werden diese die Anstrengungen beim Klimaschutz unterstützen. Nur wenn hierzulande die Menschen nicht von Massenarbeitslosigkeit und Prekarisierung bedroht sind, werden sie den ökologischen Umbau bejahen, der neben vielen Chancen auch Belastungen mit sich bringt. Der Grüne New Deal ist also viel mehr als ein ökologisch-soziales Konjunkturprogramm. Er ruht auf drei Säulen.

- Die erste ist die Neuregulierung der entfesselten Finanzmärkte, damit diese nicht weiter eine Spekulationsblase nach der anderen erzeugen, sondern die Finanzierung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung sichern.
- Die zweite Säule ist der ökologisch-soziale Umbau unserer Gesellschaft, der durch massive Investitionen in Klimaschutz, Bildung und Gerechtigkeit, aber auch durch eine ökologische Industriepolitik vorangetrieben wird. Damit werden neue Arbeitsplätze geschaffen und eine neue wirtschaftliche Dynamik in Gang gesetzt.
- Die dritte Säule ist die Erneuerung des sozialen Ausgleichs – zwischen Nord und Süd ebenso wie zwischen Arm und Reich in Europa.

## 7 Ein zukunftsfähiges EU-Budget: Mut zur Prioritätensetzung

Die EU verhandelt in den nächsten zwei Jahren den ab 2014 gültigen mehrjährigen Finanzrahmen. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass es keine vorbehaltlose Überprüfung der Einnahmen- und Ausgabenstruktur geben wird, denn die Budgetverhandlungen werden nicht von einer Diskussion um politische Prioritäten getragen, sondern dürften von altbekannten Interessensgegensätzen geprägt sein. Die Nettoempfänger berufen sich – ganz besonders in Krisenzeiten – auf innergemeinschaftliche Solidarität, um die größten Ausgabenblöcke – die Gemeinsame Agrar- und die Kohäsionspolitik – möglichst unverändert fortzuführen. Umgekehrt haben fünf der Nettozahler bereits gefordert, das EU-Budget von jetzt etwa 1,2 auf 1,0% des gemeinschaftlichen Volkseinkommens zu reduzieren.<sup>7</sup> Als Beweis ihrer Solidarität verweisen sie auf die Kredite und Garantien im Zuge der Verschuldungskrise.

Zur Vermittlung des gemeinsamen Handlungsbedarfes reicht es nicht mehr, Zuständigkeiten der EU allein rechtlich durch einmalige Souveränitätsübertragungen zu begründen, die oft Jahrzehnte zurück liegen. Ein zukunftsgerichteter Ansatz wäre eine offene Diskussion über die Frage, in welchen Bereichen die Europäische Union aus Sicht aller Bürgerinnen und Bürger einen Mehrwert hat – und wo es einen länderübergreifenden gesellschaftlichen Konsens gibt. Es

<sup>7</sup> Dies waren die Regierungschefs aus Großbritannien, Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und Finnland.

gilt also die politischen Prioritäten der EU zu überprüfen, auch in den Bereichen der Agrar- und Strukturpolitik, die zusammen noch immer mehr als 75% der Gesamtausgaben ausmachen.

Die Diskussion um gemeinsame politische Prioritäten ist schwierig, weil sie sich in einem Umfeld heterogener nationaler Öffentlichkeiten vollziehen muss. Außerdem haben nur wenige europäische Entscheidungsträger das Potential, transnational in Debatten mitzuwirken. Der Heterogenität der Mitgliedsstaaten steht allerdings ein gemeinsames Betroffen-Sein von Entscheidungen mit übernationaler oder globaler Bedeutung gegenüber: Schuldenkrise, Bankenregulierung, Afghanistan, Palästina und Fukushima stehen beispielhaft hierfür. Diese Zusammenhänge müssen ebenso betont werden wie die Einspareffekte gemeinsamen Handelns.

In Zeiten knapper Kassen und insbesondere in der Verschuldungskrise ist die Zahlungsbereitschaft vieler Regierungen im Vergleich zu früheren Verhandlungen um den Europäischen Finanzrahmen allerdings noch einmal deutlich gesunken. Zahlungen ins EU-Budget werden mit dem Verweis auf nationale Sparzwänge delegitimiert. Von Fall zu Fall muss überprüft werden, ob nicht genau das Gegenteil zutrifft: Gemeinsames europäisches Handeln kann in vielen Fällen zu mehr Effektivität bei geringerem Mitteleinsatz führen. Wo dies nicht so ist und keine anderen, übergeordneten Ziele für ein Engagement der EU sprechen, sollten Gemeinschaftspolitiken in der Tat zurückgeschraubt werden.

## Prioritäre Ziele europäischen Handelns

Gerade bei der Übertragung von Verantwortlichkeiten auf eine über die Mitgliedsstaaten hinausgehende Ebene bedarf es robuster, allgemeinverständlicher Erklärungen, die in den verschiedenen Öffentlichkeiten ausreichende legitimatorische Kraft entfalten müssen. Für ein gegebenes Problem ist daher die Politikebene auf der Basis des Betroffen-Seins zu wählen – vor allem dann, wenn dem politischen Handlungsbedarf nicht subsidiär, also auf der nächst tieferen Handlungsebene, entsprochen werden kann. Dabei muss die Verhältnismäßigkeit gelten: Die Beweislast gehört auf die höhere Ebene. Die Europäische Union muss besser als bisher den Mehrwert ihres Handelns gegenüber niedrigeren Ebenen erklären.

### **Das Subsidiaritätsprinzip (Artikel 5 EU-Vertrag):**

«In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.»

Es lassen sich drei prioritäre Ziele staatlichen Handelns identifizieren, die sich auf die EU übertragen lassen. An erster Stelle steht die *Absicherung der Lebensbedingungen und Ressourcen vor äußerer Bedrohung*. Hierunter fallen die wichtigsten Aspekte der Außen-, Sicherheits- und Umweltpolitiken. Sofern diese Aufgaben über die einzelnen Mitgliedsstaaten hinausweisen, stellt sich die Frage, ob dies im Rahmen einer europäischen, der transatlantischen oder einer Sicherheitsarchitektur im Rahmen der UN zu gewährleisten ist. Umweltfragen fallen in diese Kategorie, wenn es sich um die Verhinderung negativer externer Effekte und Ressourcenraubbau handelt. Der Reaktorunfall in Japan hat die kontinentalen, vielleicht globalen Risiken nationaler Energiepolitiken wieder in Erinnerung gerufen. In beiden Fällen, der Sicherheits- und der Umweltpolitik, ist eine Verpflichtung zur Beteiligung für alle Betroffenen legitim. Solange die UN (noch) nicht umfassend handlungsfähig ist, fällt diese Aufgabe der nächst niedrigeren Ebene – in unserem Fall der EU – zu.

An zweiter Stelle steht die *Schaffung gemeinsamer Vorteile*, etwa durch den Zusammenschluss im europäischen Binnenmarkt oder durch die Förderung gemeinsamer öffentlicher Güter wie z.B. die grenzüberschreitende Infrastruktur. Auch von Bedeutung wären Einsparungen und Effizienzgewinne durch die Bündelung von Aktivitäten, etwa in der Forschungsförderung, bei der gemeinsamen Erhebung von Steuern auf besonders mobile Faktoren oder durch den Europäischen Auswärtigen Dienst. Auch die gemeinsame Währung und alle daraus folgenden politischen Notwendigkeiten fallen in diese Kategorie.

Die dritte, in diesem idealtypischen Modell am schwächsten motivierte und daher größte Sensibilität erfordern Gruppe von Politiken zielt auf eine *Umverteilung zugunsten einzelner Mitgliedsstaaten, Regionen oder Gruppen* ab. Das Ziel: europäische Kohäsion. Hierbei geht es nicht um eine Kompensation von etwaigen «Handelsnachteilen» durch die Integration in den Binnenmarkt. Europäischer Mehrwert wird darin gesehen, allen Bürgerinnen und Bürgern im Binnenmarkt faire wirtschaftliche Chancen zu geben. Im EU-Budget entfallen über drei Viertel des EU-Budgets auf Umverteilungszwecke, die nicht aus der Marktintegration herzuleiten sind: 36% für die Kohäsionspolitik, 40% für die Agrarpolitik.

Die besondere Stellung des europäischen Haushaltes gebietet es, das Ausgeglichenheitsgebot beizubehalten. Die Europäische Kommission hat die Ausweitung von Garantien des europäischen Haushaltes an die Europäische Investitionsbank für Projektbonds für Infrastrukturvorhaben und andere Wachstumsanreize vorgeschlagen. Sie sollten so strukturiert werden, dass die unternehmerischen Risiken – wirtschaftliche wie politische – auf insbesondere private Geber oder andere öffentliche Stellen ausgelagert werden.

## Die Einnahmenseite des EU-Budgets

Auch die Finanzierung des EU-Budgets sollte auf die Frage hin überprüft werden, ob es Einnahmequellen mit einem größeren europäischen Mehrwert und besserer Lenkungs- und Gerechtigkeitsfunktion gibt. Bisher wird der EU-Haushalt überwiegend durch Beiträge der Mitgliedsstaaten finanziert, die sich an ihrer Wirtschaftskraft bemessen. Dies bedeutet für die europäische Haushaltsbehörde die unerhörte Bequemlichkeit, nur über Ausgaben, nicht aber über Einnahmen beschließen zu müssen. Dieses Problem lässt sich nicht im Rahmen der mehrjährigen Haushaltsplanung lösen, aber die Bürgerinnen und Bürger brauchen auch ohne Vertragsänderung mehr Transparenz darüber, welche Mittel zur Finanzierung der europäischen Aufgaben bereitgestellt werden, denn hierüber gibt es ja viele, meist falsche Spekulationen.

Zudem ist die EU schon längst kein Club mit lockeren Bindungen mehr, sondern die Ergänzung mehrstufiger Staatlichkeit durch die europäische Ebene. Ziele wie die Umsetzung des Verschmutzerprinzips bei Umweltpolitiken mit grenzüberschreitender Dimension werden zum Beispiel oft angemessener durch Abgaben und Steuern angestrebt. So soll gemäß der EU-Agenda 2020 die Steuerbasis weiter vom Faktor Arbeit zum Faktor Umwelt verlagert werden.

Neue Finanzierungsquellen für das EU-Budget bedeuten nicht automatisch eine Übertragung von Steuerhoheit auf die EU und auch nicht eine Ausweitung des EU-Haushaltes: Da der Gesamthaushalt bei rund 1,2% des Volkseinkommens gekappt ist, können die alten, nationalen Beiträge einfach durch die neu erschlossenen Einnahmequellen ersetzt werden. Die frei werdenden Mittel würden bei den Mitgliedsstaaten bleiben.

Ein europäischer Mehrwert entstünde insbesondere durch lenkungsmotivierte Belastungen grenzüberschreitender unerwünschter Effekte, z.B. den CO<sub>2</sub>-Ausstoß. Auch Steuern, die zur Erreichung ihrer Vermeidungseffekte auf nationaler Ebene nur gemeinsam mit anderen Ländern erhoben werden könnten, sollten eben darum auch europäisch erhoben werden, beispielsweise Finanzsektorsteuern. In beiden Fällen gilt: Würde man diese Steuern lediglich koordiniert auf europäischer Ebene einführen, ohne die Einnahmen zu vergemeinschaften, würde es wahrscheinlich zu erheblichen Aufkommensungerechtigkeiten zwischen den Mitgliedsstaaten kommen. Auch die nationalen Anreize für eine effektive Erhebung und Kontrolle könnten sehr unterschiedlich ausfallen.

Umweltabgaben erscheinen als besonders geeignete Einnahmequelle. Vor allem eine Flugwegemaut stellt den Prototyp einer europäischen Lenkungsabgabe dar. Jedoch: Wo sie, wie in Deutschland, auf nationaler Ebene erhoben wird, bleibt ihr fiskalischer Effekt zwar positiv, sie schafft aber auch Ausweichereffekte, die einen Teil sowohl der gewünschten ökologischen wie der fiskalischen Ergebnisse wieder mindern. Die Kosten der Flugwegemaut könnten leicht auf Flugtickets umgelegt und auf ihnen ausgewiesen werden. Auch die getrennte Ausweisung eines EU-Anteils an der Mehrwertsteuer würde die Transparenz erhöhen: Auf jeder Quittung würde der Anteil der EU-Mehrwertsteuer getrennt



vom nationalen Anteil ausgewiesen. Allein ca. 2 Prozentpunkte des europäischen Mehrwertsteueraufkommens könnten einen großen Teil des Haushaltes abdecken. Allerdings bleibt sie ohne Lenkungswirkung. Die Lenkungswirkung einer nationalen Finanzsektorsteuer ist umstritten; europäischen Mehrwert erhalte sie durch die Reduzierung des innergemeinschaftlichen Steuerwettbewerbs.

## Das EU-Budget

### Mögliche Finanzierungsquellen jenseits des Nationaleinkommens

1. Die **CO<sub>2</sub>-Steuer** – die Mitgliedsstaaten könnten damit rund 40 Milliarden Euro zusätzlich einnehmen, also ca. ein Drittel des EU-Budgets.
2. Mit einer **Flugticketabgabe** wird der Abflug aus einem EU-Staat finanziell belastet. Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Österreich und Irland haben bereits eine solche Abgabe eingeführt. Als Alternative kommen eine **Besteuerung der Flugtreibstoffe** in Frage oder eine **Flugwegemaut**. Bisher besteuern so lediglich die Niederlande und – außerhalb der EU – Norwegen ihre Inlandsflüge.
3. Der **Energieverbrauch des Schiffsverkehrs** sollte entsprechend ebenfalls einer Besteuerung, oder – administrativ leichter handhabbar und weniger anfällig für Ausweichreaktionen – einer Schiffswegemaut unterworfen werden.
4. Eine **Kernbrennstoffelementesteuer** ist eine weitere Steuerbasis, die zudem fairerweise einen geringen Beitrag erbringen würde, um die grenzüberschreitenden Risiken, die mit der Nutzung der Atomenergie verbunden sind, etwas auszugleichen. Bisher gibt es diese als am Energieverbrauch orientierte Abgabe nur in Deutschland und als pauschal an der Leistungskapazität orientierte Abgabe auch in Schweden. In den Niederlanden gab es sie bis vor kurzem.
5. Die Einnahmen aus einer stärkeren **Versteigerung von Emissionsrechten** im Rahmen des EU-Emissionshandels könnten ebenfalls teilweise in den EU-Haushalt fließen.
6. Eine **Finanztransaktionssteuer** sollte auf finanzielle Transaktionen erhoben werden. Einige Staaten haben mit einer Bankenabgabe bereits einen ersten Schritt in diese Richtung eingeführt.
7. Eine **Rohstoffabgabe** auf alle geförderten oder importierten Rohstoffe könnte in einem ersten Schritt auf die abiotischen Rohstoffe erhoben werden.



## 8 Europäische Sozialpolitik zwischen Subsidiarität und europäischer Solidarität

Das Thema «Soziales Europa» trifft den Kern der Identität der Europäischen Union. Die Volksabstimmungen über die Europäischen Verträge in Frankreich und den Niederlanden und auch Umfragen zeigen, dass die EU tendenziell nicht als Schutz gegen die Auswirkungen der Globalisierung gesehen, sondern vielmehr als Verstärker der globalen Wettbewerbslogik abgestempelt wird. Wird die EU als Bedrohung für soziale Errungenschaften wahrgenommen, gerät das Bekenntnis zum europäischen Integrationsprojekt in Gefahr. Eine weitere Erosion der Unterstützung und Zustimmung stellt für die EU eine nicht zu unterschätzende Gefahr dar. Die Zustimmung der Bürger zu dem Ziel eines immer engeren Zusammenschlusses der europäischen Völker hängt entscheidend davon ab, ob sich die EU glaubhaft sozialem und ökologischem Fortschritt verpflichtet. Deshalb sollte die Frage des sozialen – und ökologischen – Fortschritts nicht am Rande, sondern im Zentrum des europäischen Integrationsprozesses stehen.

### Hürden auf dem Weg zu einer europäischen Sozialpolitik

Seit den Römischen Verträgen wurde die schnell voranschreitende und tief greifende wirtschaftliche Integration nicht von ebenso starken sozialpolitischen Integrationsritten begleitet. Verteilungs- und Umverteilungspolitiken, die Kernbereiche der Sozialpolitik, sind für die EU unzugängliches Terrain geblieben, sieht man von eher bescheidenen Versuchen der sanften und unverbindlichen Koordinierung der Sozial- und Beschäftigungspolitiken und einigen durchaus wichtigen Maßnahmen im Bereich des Arbeitsrechts ab. Insbesondere die Gründung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion hat eine Schiefelage geschaffen, und die nationalen Sozialstaaten unter erheblichen Wettbewerbsdruck gesetzt.

Die Hürden einer Vergemeinschaftung der sozialpolitischen Kernbereiche, die Regulierung von Arbeit und sozialen Rechten, sind hoch. Viele Bereiche sind sogar vertraglich von einer Kompetenzübertragung auf die EU-Ebene ausgenommen. Eine Einigung auf gemeinsame Standards scheidet meist an kulturellen, ökonomischen und sozialstrukturellen Unterschieden zwischen den Mitgliedsländern. Diese Unterschiede haben durch die Osterweiterungen noch zugenommen. Die neuen Mitgliedsländer sind darauf angewiesen, ihre Lohnkostenvorteile auszuspielen – was den innereuropäischen Standortwettbewerb erheblich verstärkt.

#### **Dilemmata einer europäischen Sozialpolitik**

Der sozialpolitische Handlungsbedarf hat sich nach der Osterweiterung und infolge der Finanzkrise erhöht. Die Entscheidungskompetenz und -fähigkeit

hat hingegen nicht entsprechend zugenommen. Sozialpolitik ist zweifelsohne der Kitt, der Gesellschaften zusammenhält und ihre Anpassungsfähigkeit gegenüber neuen Anforderungen gewährleistet. Dies geschieht bislang eher auf nationaler, als auf europäischer Ebene. Sozialpolitik gehört zu den wenigen Politikfeldern, in denen die Regierungen der Mitgliedsstaaten noch weitreichende Gestaltungs Kompetenzen besitzen, die sie als Loyalitäts- und Legitimationsressource nutzen können. So wünschenswert auf den ersten Blick eine starke, ausgebaute europäische Sozialpolitik erscheint, so deutlich sind die Grenzen des politisch Machbaren.

## Positive Integrationsschritte

Und doch wurden in den letzten drei Jahrzehnten immer wieder positive sozial-regulative Integrationsschritte vollzogen, die über die Harmonisierungserfordernisse des Binnenmarktes hinausgehen. EU-Vorschriften in den Bereichen Arbeitszeit, Elternzeit, Antidiskriminierung, Teilzeitarbeit, Information über arbeitsvertragliche Bedingungen sowie Schutz von jugendlichen und schwangeren Arbeitskräften haben auch in Deutschland zu einer Stärkung der Arbeitnehmerrechte geführt.

## Die Rolle des EuGH

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat den Arbeitnehmerschutz in seiner Rechtsprechung insbesondere im Bereich Antidiskriminierung noch weiter gestärkt. Das Gericht steht indes in der Kritik, denn es hat sich in jüngster Zeit – insbesondere bei der Auslegung der Dienstleistungsfreiheit – auf Gebiete wie das Arbeits-, Koalitions-, Streik- und Aussperrungsrecht vorgewagt, die durch die europäische Vertragsgrundlage nur schwach bis gar nicht gedeckt sind. National abgesicherte Domänen tarifrechtlicher und gewerkschaftlicher Aktivitäten, aber auch Fragen der Daseinsvorsorge sind durch den EuGH den EU-Marktfreiheiten untergeordnet worden. Daher wird dem Gericht vorgeworfen, mit seinen Urteilen einseitig die liberalen Tendenzen des Europäischen Integrationsprozesses zu stärken.

## Der Sozialstaat vor der Zerreißprobe

Der Sozialstaat gerät in seinen Kernfunktionen auch deshalb in eine Zerreißprobe, da die Mitgliedsregierungen angesichts enormer interner und externer Anpassungszwänge ihre traditionellen Instrumente zum Schutz Benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen *nicht mehr* einsetzen können, die EU indes in diesem Bereich *noch nicht* über regulative Kompetenz und Mittel verfügt. Dieses Dilemma wird politisch nicht thematisiert, solange sich die Akteure auf europä-

ischer Ebene, also vor allem die nationalen Regierungen, selbst unter Druck sehen, die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Volkswirtschaft zu steigern, ohne die Möglichkeit und Notwendigkeit der gemeinschaftlichen Risikobegrenzung und Risikoteilung zu erkennen. Das Paradox besteht darin, dass die Mitgliedsregierungen umso mehr sozialpolitische Gestaltungsmacht einbüßen, je heftiger sie sich an ihre Restsouveränität auf dem Gebiet der Sozialpolitik klammern und sich einer Befassung mit sozialstaatlichen Grundfragen auf EU-Ebene verweigern.

Allein auf eine Wiederinstandsetzung des Sozialstaates auf nationaler Ebene zu setzen ist angesichts eines gemeinsamen Marktes nicht praktikabel. Wie die Europäische Staatsbürgerschaft in eine «Europäische Sozialstaatsbürgerschaft» münden kann und in welcher Verantwortungsteilung die mitgliedsstaatliche und die europäische Ebene im gesamteuropäischen Sozialrechts- und Sozialpolitikverbund tatsächlich stehen sollen, kann nur in einer breiten demokratischen Verständigungsdebatte der Bürgerinnen und Bürger geklärt werden.

## Sozialpolitische Herausforderungen für die EU

Um die Akzeptanz und Legitimation der Integration zu verbessern, müssen wirtschaftliche und soziale Rechte besser ins Gleichgewicht gebracht werden. Hier geht es um ein doppeltes Ausbalancieren zwischen Wirtschaft und Sozialem auf der horizontalen Ebene der europäischen Politikfelder und auf der vertikalen Ebene zwischen dem starken Marktschaffungsmandat der EU und der begrenzten Kapazität der Mitgliedsstaaten zur Marktähmung. Zwar eröffnet der Vertrag von Lissabon kaum Möglichkeiten für eine Übertragung sozialpolitischer Kompetenzen, doch hat er einige neue Hebel zur Förderung des sozialen Europas eingeführt. Ob sich eine solche Neugewichtung der sozialen und wirtschaftlichen Ziele tatsächlich auf das Recht und die Politik der Union auswirken werden, hängt in vielen Fällen entscheidend von der zukünftigen Rechtsprechung des EuGH ab. Um zu verhindern, dass diese Rechtsprechung aufgrund der herausragenden Stellung des Binnenmarktes im Vertrag wesentliche Grundzüge des nationalen Sozialrechts auch in Zukunft in Frage stellt, müssen auf die derzeitigen Grauzonen politische Antworten gegeben werden. Dies betrifft etwa die Stellung und den Stellenwert der Daseinsvorsorge oder das Verhältnis von EU-Wettbewerbsrecht und nationalen Institutionen der Sozialpolitik.

Der EU-Ebene, insbesondere dem Europäischen Parlament, sollte künftig eine wichtigere Rolle dabei zukommen, die nationalen sozialpolitischen Debatten zu transnationalisieren und enger miteinander in Beziehung zu setzen, um die in den nationalen Strukturen, Pfaden und Befindlichkeiten gefangenen Debatten aus ihrer Selbstbezüglichkeit zu lösen und stärker für die Frage nach gemeinsamen europäischen Zielen und Problemlösungen zu öffnen. Zwar ist die Heterogenität der nationalstaatlichen Strukturen, Organisationen und Politiken groß, jedoch kann und sollte die EU als Bühne für neue Politiken, Diskurse und Ideen über eine gemeinsame nachhaltige Sozialstaatlichkeit des 21. Jahrhun-

derts stärker genutzt werden. Dies muss nicht unmittelbar in neue europäische Politiken und Kompetenzübertragungen münden, sondern kann bspw. auch eine engere Koordinierung und Zielausrichtung der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik auf EU-Ebene zur Folge haben, im Zuge derer sich die Sozialsysteme angleichen oder mit Blick auf neue Herausforderungen orientieren könnten.

## Verstärkte Zusammenarbeit als Ausweg

Angesichts des Status Quo, der den Mitgliedsstaaten ein Vetorecht für entscheidende Fragen einräumt, bietet sich der Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit als *pragmatischer* Weg zur Vertiefung ausgewählter Aspekte der Sozial- und Steuerpolitik an, indem er Staatengruppen eine Vertiefung erlaubt, ohne andere hiervon auszuschließen. Eine solche über die bloße Koordinierung hinausgehende Politik ist nicht nur notwendig, um die Systeme sozialer Sicherheit besser auf die Erfordernisse einer höheren Binnenmarktmobilität abzustimmen, sondern auch um den EU-Bürgerinnen und -Bürgern die Union als einen zusammenhängenden Sozial(rechts)raum stärker erfahr- und nutzbar zu machen. All dies gilt vor allem mit Blick auf die insbesondere von Wanderarbeitern in anderen Mitgliedsländern erworbenen sozialen Ansprüche.

## Mindeststandards

Da eine vollständige Vereinheitlichung der Sozialsysteme auf absehbare Zeit kaum möglich sein wird, sollte auf das Instrument der Mindeststandards zurückgegriffen werden. Etwa im Bereich der Löhne oder der sozialen (Mindest-)Sicherungsleistungen, aber auch im Arbeitsrecht, könnten diese verhindern, dass soziale Standards in den Sog des Standortwettbewerbs geraten und nach unten angeglichen werden. Sogenannte intelligente Korridorlösungen<sup>8</sup> überlassen den Mitgliedsstaaten die genaue Ausgestaltung und die Umsetzungsverantwortung der Vorgaben. Sie schließen naturgemäß die Einführung höherer Standards in einzelnen Staaten oder Staatengruppen nicht aus.

## Neue Leitlinien und Indikatoren

Nur auf EU-Ebene können im Rahmen einer positiven Integration künftig jene kollektiven Güter entstehen, die Voraussetzungen von Lebensqualität und ökologischer Nachhaltigkeit sind. Hier liegt der besondere europäische Mehrwert. Dafür sind *neue Indikatoren* für die Berechnung des Wirtschaftswachstums erforderlich, die uns Informationen zu den beiden wichtigsten Entwicklungen unserer Gesellschaften verschaffen können: das natürliche Vermögen und die soziale Lage.

---

<sup>8</sup> Diese wurden in den frühen 1990er-Jahren von K. Busch, M. Dispersyn und P. van der Vorst angedacht.

## Ein stabiler makro-ökonomischer Kontext

Die Zukunft des Sozialstaates in der Wirtschafts- und Währungsunion hängt auch entscheidend von der Stabilisierung der Makroökonomie ab. Hierbei ist die Koordinierung der nationalen Fiskalpolitiken entscheidend: Ohne sie schränkt die freie Mobilität des Kapitals, d.h. des mobilsten Produktionsfaktors, die Fähigkeit der Regierungen zur Bewältigung der sozialen Risiken empfindlich ein. In diesem Zusammenhang sollten Instrumente der makroökonomischen Stabilisierung geprüft werden, die auf europäischer Ebene, insbesondere im gemeinsamen Währungsraum, wirken können. Neben Instrumenten, die sich im EU-Budget verankern ließen (siehe oben!), sollte auch über eine gemeinsame europäische Basisarbeitslosenversicherung nachgedacht werden. So könnte ein Teil der derzeitigen nationalen Arbeitslosenbeiträge in einen europäischen Topf fließen, aus dem im Falle von Arbeitslosigkeit jedem EU-Bürger für ein Jahr 50% des letzten Einkommens als Absicherung ausgezahlt würden. Diesen Grundbetrag stocken die Mitgliedsstaaten je nach nationalem Recht auf und würden so ihre nationalen Besonderheiten beibehalten.

### **Vor- und Nachteile einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung**

Ein Vorteil der Basisarbeitslosenversicherung läge in ihrer Stabilisierungswirkung, da sich wirtschaftliche Auf- und Abschwünge über die Mitgliedsstaaten unterschiedlich verteilen. So schwände die Gefahr, dass die Arbeitsmarktpolitik in den Mitgliedsstaaten selber prozyklisch ausgestaltet wird, Abschwungtrends verstärkt werden und das Anspruchsniveau sozialer Sicherung zum Gegenstand politischer Opportunitäten wird.

Auch für Länder mit tendenziell niedriger Arbeitslosigkeit kann die Versicherung konjunkturbedingt greifen. So wäre Deutschland in der Phase niedrigen Wachstums 2003/4, in der es als «Sick man of Europe» verunglimpft wurde, selbst in den Genuss von Transfers gekommen. Damit wäre der Abschwung sicherlich kürzer und die strukturelle Anpassung weniger schmerzvoll ausgefallen.

Eine solche Umverteilung kann allerdings Akzeptanzprobleme bei den Gebern hervorrufen. Leicht kann sich der Vorwurf eines sozialen Trittbrettfahrens in der EU breit machen. Daher ist es wichtig, die Bezugsdauer von vorneherein so zu begrenzen: Es sollte nur konjunkturelle Arbeitslosigkeit abgedeckt werden, damit nicht die Anreize für die Arbeitslosen schwinden, sich wieder aktiv in den Arbeitsmarkt einzubringen.

## Europäisierung des Sozialschutzes

Ein weiterer Handlungsbedarf leitet sich aus den sozialen Ungleichheiten und den unterschiedlichen Lebensbedingungen und Versorgungsniveaus innerhalb

der Europäischen Union ab. Dies gilt insbesondere für die Armutsbekämpfung und die Gesundheitsversorgung. Eine Voraussetzung für europäisches Handeln ist in diesen Bereichen ein größeres Zusammengehörigkeitsgefühl und die Bereitschaft für konkrete Unterstützungsprojekte jenseits akuter Krisensituationen. In diesem Zusammenhang präzisiert der Lissabonner Vertrag (Art. 14 AUEV) den Stellenwert, den die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse einnehmen sowie ihre Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts. Eine Rahmenrichtlinie zur Festlegung allgemeiner Grundsätze für die Erbringung dieser allgemeinen Dienste von sozialem Interesse wäre notwendig.

### **Familienpolitik: Zwischen Gleichberechtigungs- und Effizienzdenken**

Die Familienpolitik gewinnt an der Schnittstelle von Bildungs-, Sozial-, Arbeitsmarkt-, Armut- und Fiskalpolitik an Bedeutung. Leitbild der EU-Familienpolitik ist die Annahme, dass jeder Erwachsene, der oder die gesundheitlich dazu in der Lage ist, für seine/ihre Existenzsicherung verantwortlich ist. Diese eng an Effizienzkriterien des Arbeitsmarktes definierten Leitvorstellungen sind ambivalent. Einerseits knüpfen sie an eine erfolgreiche EU-Gleichstellungspolitik an, die sich auf den *acquis communautaire* berufen kann und die Geschlechterarrangements in den Mitgliedsländern nachhaltig prägt. Mit den zahlreichen Aktionsprogrammen für Chancengleichheit und durch das Engagement des Europäischen Parlaments fördert die EU die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben, den Ausbau von Netzwerkstrukturen und die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt. Mit dem Instrument des Gender Mainstreaming lässt sich – falls der politische Wille vorhanden ist – die Dimension der Chancengleichheit von Frauen und Männern in alle gesellschaftlichen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Politikfelder einbeziehen. Andererseits ist die EU-Gleichstellungspolitik eng mit der globalen Wettbewerbsfähigkeit verknüpft. Geschlechtergleichheit und Familienpolitik sind auch mit ökonomischen Interessen nach Effizienzsteigerung und Ausschöpfen von Ressourcen, der Beschäftigungsfähigkeit und beruflichen Mobilität im Binnenmarkt verknüpft. Der Aspekt der Fürsorge spielt demgegenüber eine lediglich untergeordnete Rolle.

Es ist deshalb eine Zukunftsaufgabe, die Gleichstellungs- und Familienpolitik neu zu justieren und dabei soziale und fürsorgliche Aspekte mit dem Streben nach Autonomie und wirtschaftlichen Interessen zu verbinden. Wenn der EU dies gelingt, könnte sie als Garant für Chancengleichheit eine Vorreiterrolle einnehmen, die sie mithilfe von entsprechenden Richtlinien und gezieltem Monitoring gegenüber den Mitgliedsstaaten aktiv wahrnehmen sollte.

Die künftige Sozialpolitik der EU kann sich nur in einem Spannungsfeld aus Selbstbeschränkung und Kompetenzausweitung fortentwickeln: Selbstbeschränkung in den Bereichen, in denen die Mitgliedsstaaten verantwortlich für eine Politik des Beschützens und des sozialen Ausgleichs sind; und Kompetenzausweitung in den Bereichen, in denen die EU einen sozial- und integrationspolitischen Mehrwert liefern kann, der das Zusammenwachsen und die innere Kohärenz der EU befördert. Ohne eine solche Dialektik stehen Zukunftsfähigkeit und Akzeptanz des europäischen Projekts selbst auf dem Spiel.

## 9 Fazit

Paradoxerweise braucht die EU gerade in den jetzigen Zeiten schwacher Solidaritätsgefühle mehr konkrete Solidarität. Mehr institutionalisierte, also verbindlich versprochene und gelebte Solidarität ist eine Überlebensgrundlage des Euro und eine Voraussetzung, EU-weit Kohäsion und Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Innere Solidarität, die Wandlungs- und Anpassungsprozesse beschleunigt statt verzögert, ist Grundvoraussetzung der europäischen Selbstbehauptung in der Weltwirtschaft. Eine stabile Wirtschaftslage und sozialpolitische Begleitung von Anpassungsprozessen ist eine Voraussetzung dafür, die politische und individuelle Solidaritätsbereitschaft in der Europäischen Union zu erhöhen.

*In vielen Bereichen, insbesondere in der Währungsunion unter dem Druck der Finanzmärkte oder auch im globalen Kontext in Anbetracht der rasanten Strukturumbrüche, hat politisches Zaudern und mangelnde Kooperationsbereitschaft einen zunehmend hohen Preis.*

An vielen Stellen der hier vorgestellten Überlegungen ist deutlich geworden: Gut 20 Jahre nach Ende des Ost-West-Konflikts, sechs Jahre nach der EU-Osterweiterung und insbesondere unter dem Druck der Wirtschafts-, Finanz- und Verschuldungskrise müssen Grundsatzfragen neu gestellt werden. In den vergangenen zwei Jahren unterlag insbesondere die Eurozone relevanten Integrationsdynamiken. Doch erscheinen die bisherigen Fortschritte eher punktuell und folgen keinem überzeugenden Gesamtbild einer zukunftstauglichen und nachhaltigen EU.

Die Verschuldungskrise, die mehrere Eurozonen-Staaten und damit die gemeinsame Währung im Kern erschüttert, hat deutlich gemacht, dass sich die EU grundlegenden Diskussionen stellen muss. Dies betrifft beispielsweise das Verhältnis von Staat und Markt, die Frage sozialpolitischer Initiativen, die zunehmend wichtig werden, die Frage nach einer zukunftsfähigen und legitimen



Gestaltung des EU-Budgets und – Politikfeld übergreifend – die Frage nach der Aufgabenverteilung zwischen nationaler, europäischer und (in manchen Feldern) globaler Ebene. Richtungsentscheidungen in diesen Bereichen sollten nicht hinter verschlossenen Türen in intransparenten Prozessen gefällt werden. Geschieht dies, eröffnet sich der zunehmend skeptischeren Bevölkerung kein Blick auf eine von Gestaltungswillen getragene Vorstellung einer wünschenswerten EU von morgen. Eine Chance, für Europa zu mobilisieren, wird auch dann verpasst, wenn die Kosten des Nicht-Handelns und der Preis nationaler Alleingänge nicht klar beziffert werden. In vielen Bereichen, insbesondere in der Währungsunion unter dem Druck der Finanzmärkte oder auch im globalen Kontext in Anbetracht der rasanten Strukturumbrüche, hat politisches Zaudern und mangelnde Kooperationsbereitschaft einen zunehmend hohen Preis.

All dies sind keine Argumente für einen blinden Reflex nach mehr Europa. Im Gegenteil: Nationale Befindlichkeiten und Integrationsvorbehalte müssen ernst genommen werden und in europäischen Diskursen ihren Stellenwert haben. Sie fordern die Akteure der Europadebatte heraus, denn ein Mehr an Integration braucht überzeugende Argumente und Kriterien, nach denen Kosten und Nutzen bemessen und deutlich gemacht werden. Der europäische Mehrwert etwa der ausgabenintensiven Politiken muss belegbar sein, sonst erodiert die Legitimität des gemeinsamen Handelns. Entscheidend ist, die Debatten um diesen Mehrwert und die Frage, welche Bereiche eher wieder auf die nationale Ebene transferiert werden sollten, grenzüberschreitend zu fällen. Besonders gefragt sind hier die europäischen politischen Parteienverbände, aber auch nationale Politiker, die ihre Verantwortung für eine Stärkung Europas im globalen Strukturwandel wahrnehmen sollten.

In einigen Bereichen, etwa bei der Reform der Eurozone, stößt der Integrationsprozess in eine kritische Phase vor. Abgesehen vom dauerhaften Europäischen Stabilisierungsmechanismus, orientieren sich die derzeitigen Vorschläge zur Reform der Mechanismen zur Koordinierung und Überwachung nationaler Politiken an Instrumenten, die wenig erfolgreich waren. Sollte sich durch die derzeit verhandelten Lösungen die aktuelle Krise nicht beilegen und eine künftige nicht verhindern lassen, dann stellt sich mit großer Wahrscheinlichkeit die grundlegende Frage nach der EU als politischer Union, in der die gemeinsamen Politiken insbesondere im Euroraum auf eine gemeinsame demokratische Grundlage gestellt werden. Andernfalls nähme sie es hin, dass wachsende EU-Skepsis schrittweise die gemeinsamen Erfolge gefährdet. Und dies wäre zum Nachteil aller Bürgerinnen und Bürger Europas.



# Für eine zukunftsgerichtete ökologisch und sozial nachhaltige Landwirtschaft

Zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Von Tobias Reichert

sowie Holger Bartels, Andrea Beste, Christine Chemnitz,  
Stephan von Cramon-Taubadel, Martin Häusling, Ulrike Höfken,  
Matthias Meißner, Friedrich Ostendorff, Theo Rauch, Bernd Voß,  
Marita Wiggerthale<sup>1</sup>

Redaktion: Christine Pütz, Heinrich-Böll-Stiftung

---

**1** Das vorliegende Papier ist das Ergebnis der einjährigen Arbeit der Fachkommission. Es ist im Laufe mehrerer Sitzungsrounden durch mündliche und schriftliche Kommentare sowie durch eigene Textbeiträge der genannten Expertinnen und Experten gemeinschaftlich entstanden. Das Papier repräsentiert nicht zwangsläufig in jedem Punkt die Meinung jedes Mitglieds der Fachkommission.

# INHALTSÜBERSICHT

1	Einleitung	57
2	Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU: weder nach innen noch nach außen wirklich solidarisch	57
3	Neue globale Herausforderungen	60
4	Ein neues Leitbild für die Gemeinsame Agrarpolitik	62
5	Neuausrichtung der Instrumente	63
	5.1 Ökologisch und sozial korrekte Preise	65
	5.2 Stabile Agrarmärkte und faire Preise	69
	5.3 Internationaler Handel und Nachhaltigkeitsstandards	72
6	Fazit	73

## 1 Einleitung

Aus dem Blickwinkel der Leitbilder Solidarität und Stärke betrachtet, erkennt man gleichzeitig den Kern wie die Defizite der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP). Ein Rückblick auf fast 40 Jahre gemeinsame EU-Agrarpolitik zeigt, dass die GAP überwiegend Ziele verfolgte, die der inneren Selbstbehauptung dienen: Produktivitätssteigerung, Versorgungssicherheit und Stabilität. Solidarisch ist die EU-Agrarpolitik am ehesten innerhalb der eigenen Grenzen: So wurde vor allem ein Einkommensausgleich zwischen den ländlichen und den urbanen Regionen angestrebt. Wagt man aber einen generationsübergreifenden oder einen Blick über die Grenzen der EU, dann zeigt sich die Agrarpolitik eher als unsolidarisch. In Ihrer Geschichte hat die GAP sowohl innerhalb der EU als auch in den Ländern des Südens zu weitreichenden sozialen und ökologischen Problemen beigetragen. Sie stand damit häufig im Widerspruch zu wichtigen Zielen der EU und ihren Mitgliedsstaaten, insbesondere in der Entwicklungs-, Umwelt- und Klimapolitik. Die Reformen der letzten 20 Jahre haben einige dieser Probleme gelindert, aber nicht gelöst.

Dabei hätte die EU die Chance, mit der Agrarpolitik – immerhin der Politikbereich, der am längsten und weitgehendsten vergemeinschaftet ist – ein vielfältiges Agrarsystem zu stützen, dass in vielen Mitgliedsländern der EU eine große kulturelle und soziale Bedeutung hat. Leider haben aber weder die definierten Ziele noch die gewählten Instrumente bislang dazu beigetragen, die vielfältige Agrarlandschaft Europas zu erhalten oder die sozialen und ökologischen Gemeingüter im ländlichen Raum zu stärken. Im Gegenteil: In einigen Sektoren hat die GAP nicht nachhaltige Produktionsmethoden und -modelle befördert. Dagegen steht der Erhalt gewachsener ökologisch und sozial nachhaltiger Strukturen nach wie vor nicht im Zentrum der GAP. Erst seit den Reformen der 1990er-Jahre gibt es Instrumente, mit denen diese Ziele direkt befördert werden können.

Trotz dieser Probleme besteht die Lösung nicht darin, auf eine gemeinsame Agrarpolitik der EU zu verzichten und die Landwirtschaft wieder ausschließlich den Mitgliedsstaaten zu überlassen. Die wachsenden globalen innereuropäischen Herausforderungen können die europäischen Staaten auch in der Landwirtschaftspolitik nur gemeinsam angehen. Durch eine grundsätzliche Neuausrichtung könnte die EU weltweit beispielgebend sein – mit einer Agrarpolitik, die die Vielfältigkeit der unterschiedlichen landwirtschaftlichen Systeme in den einzelnen Mitgliedsländern stützt und die sozialen und ökologischen Gemeingüter im ländlichen Raum stärkt.

## 2 Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU: weder nach innen noch nach außen wirklich solidarisch

Schon bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft 1957 wurden die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik festgelegt; sie haben seither alle Vertragsänderungen unverändert überstanden.

## **Die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik (Artikel 39 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union):**

- «die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
- auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
- die Märkte zu stabilisieren;
- die Versorgung sicherzustellen;
- für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.»

Dieses auf die innere Selbstbehauptung, auf Versorgungssicherheit, Stabilität und Produktivitätssteigerung fokussierte Verständnis einer Gemeinsamen Agrarpolitik war für das von Hunger geprägte Nachkriegseuropa verständlich. Die Aufmerksamkeit galt den innereuropäischen Produzenten und Konsumenten. Erstere sollten durch Produktivitätssteigerungen und stabile Märkte gestärkt werden, letztere durch moderate Nahrungsmittelpreise. Im Zuge der Reformen in den 1990er-Jahren kam die Stabilisierung der Einkommen für die Landwirte durch Direktzahlungen zumindest implizit als Ziel hinzu. In der sogenannten «Zweiten Säule» der GAP, die seit den 1990er-Jahren ausgebaut wurde, sind auch Umweltschutz und ländliche Entwicklung hinzugekommen.

Bezüglich der angestrebten Produktivitätssteigerung und Versorgungssicherheit war die GAP tatsächlich erfolgreich: Die EU entwickelte sich in wenigen Jahren vom Nettoimporteur zum Selbstversorger für wichtige Nahrungsmittel. Die kontinuierliche Produktions- und Produktivitätssteigerung führte dazu, dass die EU in den 1980er-Jahren zu einem der führenden Exporteure wurde – und damit in anderen Ländern Probleme verursachte.

Inwieweit das Ziel angemessener Lebenshaltung der in der Landwirtschaft tätigen Personen erreicht wurde, ist aufgrund der Datenlage nur schwer einzuschätzen. Nach Daten der EU-Kommission sind im Schnitt der EU-25 (ohne Rumänien und Bulgarien) die landwirtschaftlichen Einkommen um die Hälfte niedriger als in anderen Sektoren. Allerdings lassen diese Daten die außerlandwirtschaftlichen Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe außer Acht. Zudem lassen diese statistischen Erhebungen eine Unterscheidung zwischen Betriebseigentümern, Familienarbeitskräften oder sozialversicherten Arbeitnehmern nicht zu. Arbeitnehmer werden rund 30-40% schlechter bezahlt als vergleichbare Industriearbeitnehmer im ländlichen Raum.

In den alten Mitgliedsstaaten gab es seit Einführung der GAP einen drastischen Strukturwandel, infolge dessen die Mehrzahl der Klein- und Kleinstbetriebe aufgegeben wurde, was zu weniger Beschäftigung führte. In den neuen

Mitgliedsländern gibt es besonders große Probleme mit Armut im ländlichen Raum. Dies gilt gerade für Rumänien und Polen, wo Subsistenzlandwirtschaft noch eine wichtige Rolle spielt. Die GAP hat diese Situation zwar nicht verursacht, muss aber zu ihrer Lösung beitragen. Mit einem möglichen Beitritt der Türkei und – eventuell – der Ukraine würden sich diese Unterschiede in Agrarstruktur, Einkommen und Entwicklungsstand noch weiter verschärfen. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass die illegale und prekäre Beschäftigung von Arbeitsmigranten vor allem in Schlachthöfen und im Obst- und Gemüseanbau zunimmt. Die Ost-West-Migration innerhalb der EU spielt dabei eine wichtige Rolle. In Europa betrifft die Arbeitnehmerwanderung im Agrarsektor inzwischen mehr als 3 Millionen Beschäftigte; in der Bundesrepublik davon mehr als 500.000. Die Betroffenen arbeiten häufig ohne jede soziale Absicherung, zu schlechten Löhnen und ohne die Möglichkeit, Rentenansprüche zu erwirtschaften. Die Benachteiligungen treffen insbesondere Frauen, die eine immer größer werdende Gruppe unter den prekären Arbeitsbedingungen darstellen. Auch hier ist die GAP nicht Hauptursache des Problems, muss aber Teil der Lösung werden.

Für die Verbraucher sind die Ergebnisse der Europäischen Agrarpolitik zwiespältig. Sie haben einerseits bisher von stabilen und tendenziell sinkenden Preisen für Lebensmittel profitiert: Der Anteil des Einkommens, der für die Ernährung ausgegeben werden muss, sank in Deutschland von 38% im Jahr 1960 auf etwa 14% 2010. Andererseits war der Preisrückgang auf den internationalen Märkten noch größer. Dieser Preisrückgang wurde auf den Weltmärkten allerdings auch mit dadurch ausgelöst, dass sich die EU Anfang der 1980er-Jahre vom Nettoimporteur zum Nettoexporteur wichtiger Lebensmittel wie Getreide, Milch, Zucker und Rindfleisch gewandelt und damit zu einem höheren Angebot von billigen, subventionierten Lebensmitteln beigetragen hat.

Zudem ging die von der Agrarpolitik geförderte Produktivitätssteigerung in vielen Bereichen mit einer geringeren Produktqualität einher. Die Beispiele reichen von wässrigen Tomaten und Schnitzeln bis zu einer drastisch verminderten Sortenvielfalt bei Äpfeln. Obwohl die Lebensmittelsicherheit insgesamt gestiegen ist, kommt es immer wieder zu gesundheitsbedrohenden Skandalen wie der Belastung von Lebensmitteln mit Hormonen, Pestiziden und Dioxin.

Hinzu kommt, dass sich aus den Zielsetzungen der GAP Solidarität nur in einem engen Sinne ableiten lässt. Zum Beispiel ist die GAP aus einer generationenübergreifenden Perspektive unsolidarisch, denn die intensivisierte Landwirtschaft führt bis heute zu großen ökologischen Problemen: dem Verlust von fruchtbaren Böden und Artenvielfalt, der Überdüngung von Gewässern und zu monotoneren Landschaften. Auch agrarpolitische Ziele, die an außereuropäische Solidarität, insbesondere mit den Ländern des Südens, geknüpft sind, werden in den EU-Verträgen nicht definiert.

In letzter Zeit wird der Zusammenhang zwischen Landwirtschaft und Klimawandel in der Öffentlichkeit stark diskutiert. Die hoch klimawirksamen Spurengase Lachgas und Methan machen in der EU schon etwa ein Zehntel der Gesamtemissionen von Treibhausgasen aus. Hinzu kommen die Emissionen durch

Änderungen der Landnutzung, die vor allem beim Anbau von importierten Futtermitteln wie Soja, aber auch beim Umbruch von Wiesen und der Trockenlegung von Feuchtgebieten in der EU entstehen. Betrachtet man alle mit der Landwirtschaft zusammenhängenden Emissionen einschließlich Landnutzungsänderung, Betriebsmittelproduktion und Transport, dann hängen schätzungsweise 40% der globalen Treibhausgasemissionen mit diesem Sektor zusammen.<sup>2</sup> Die Umwandlung von Wäldern und Grasland in Ackerflächen ist zudem der wichtigste Grund für den Verlust der Artenvielfalt.

Betrachtet man die Auswirkungen der EU-Agrarpolitik auf die landwirtschaftlichen Sektoren anderer Länder – vor allem der Entwicklungsländer –, so kann sie ebenfalls in keiner Weise als solidarisch beschrieben werden. Wie die Agrarpolitik anderer großer Industriestaaten, allen voran die USA, hat auch die der EU weltweit viele Probleme verursacht. Dabei haben sowohl die Importe als auch die Exporte problematische Auswirkungen.

Auf der Exportseite trugen die vor allem in den 1980er- und 1990er-Jahren hoch subventionierten EU-Exporte von billigen Nahrungsmitteln entscheidend zum Verfall der Weltmarktpreise wichtiger Agrargüter bei. Dies schuf gerade in Afrika den Anreiz und die Möglichkeit für die Regierungen vieler Entwicklungsländer, die kleinbäuerliche Landwirtschaft zu vernachlässigen. In vielen Entwicklungsländern verdrängten europäische Exporte Kleinbauern von den nationalen und regionalen Märkten. Die EU spielt heute auf vielen Exportmärkten nur mehr eine geringe Rolle, aber es gibt nach wie vor bestimmte Produktgruppen wie Geflügel- und Schweineteile, bei denen europäische Exporte in einigen Entwicklungsländern höchst problematische Auswirkungen auf die dortige Landwirtschaft haben. Sie beeinträchtigen Absatzmärkte und behindern Investitionen gerade in der Tierhaltung, die besonderes Potential für Beschäftigung und ländliche Entwicklung bieten.

Die Exporte vor allem von tierischen Produkten waren und sind nur aufgrund der hohen und weiter zunehmenden Futtermittelimporte (vor allem von Soja) möglich. Insgesamt führt die EU deswegen deutlich mehr Kalorien (und virtuelle Landflächen für deren Anbau) ein, als sie ausführt. Schon in der Vergangenheit wurden für den Sojaanbau in Lateinamerika große Urwald- und Savannenflächen gerodet. Mit den sehr viel höheren Agrarpreisen droht sich dieser Prozess zu beschleunigen. Und die weiter steigenden europäischen Futtermittelimporte verschärfen tendenziell die neuen Knappheiten auf den Weltmärkten.

### 3 Neue globale Herausforderungen

Die globalen sozialen und ökologischen Herausforderungen, vor denen die Landwirtschaft steht, sind vielfältig und eng miteinander verwoben. Weltweit

<sup>2</sup> Siehe: Zukunftsstiftung Landwirtschaft (Hg.): *Wege aus der Hungerkrise. Die Erkenntnisse des Weltagrарberichtes und seine Vorschläge für eine Landwirtschaft von morgen*, Berlin 2009, S.22.

müssen Nahrungsmittel für eine stark wachsende, zunehmend urbane Weltbevölkerung produziert und ländliche Armut reduziert werden – und das unter immer schwierigeren Bedingungen wie den (überwiegend negativen) Auswirkungen des Klimawandels, den immer knapper werdenden natürlichen Ressourcen, einer fortschreitenden Bodendegradation und instabiler Weltagrarmärkte. Gleichzeitig muss die Landwirtschaft den zukünftigen ökologischen Herausforderungen gerecht werden und den Ausstoß klimaschädlicher Gase reduzieren und gegebenenfalls auch noch als Kohlenstoffsенke dienen, die Übernutzung der Böden beenden, die biologische Vielfalt erhalten und die bereits heute knappen Wasserressourcen nachhaltig nutzen.

*Eine zukunftsgerichtete Agrarpolitik hat nicht nur die Aufgabe, Nahrungsmittel zu produzieren, sondern auch die Kulturlandschaft zu pflegen, öffentliche Güter bereitzustellen, dezentral Energie zu erzeugen, lebendige ländliche Räume zu schaffen und ausreichende Einkommen zu erzielen.*

Die Krise wegen der enorm gestiegenen Nahrungsmittelpreise in den Jahren 2007 und 2008 und der neuerliche Preisanstieg 2010 deuten auf ein Ende der seit den 1980er-Jahren bestehenden globalen Überschussituation hin. Damit endet auch das Zeitalter dauerhaft niedriger Weltmarktpreise für landwirtschaftliche Güter. Vorausssehbar sind allerdings klimatisch bedingte Ertrags- und Preisschwankungen, die immer wieder Phasen niedriger Preise einschließen werden. Sie werden verstärkt durch Ölpreis-, Wechselkurs- und Zinsschwankungen und politische Eingriffe wie Exportverbote und -zölle bei steigenden bzw. Exportsubventionen bei sinkenden Weltmarktpreisen. In dieser instabileren Marktsituation haben auch die kurzfristige Spekulation und die Aktivität von Finanzinvestoren an den Warenterminmärkten zugenommen, wobei vieles darauf hindeutet, dass auch dies eine kurzfristig stärkere Preisvolatilität verursacht. Auch die subventionierte Nutzung und dadurch unelastische Nachfrage von Agrargütern zur Energieproduktion wirkt sich destabilisierend aus.

Seit Mitte der 1990er-Jahre ist die Zahl der Unterernährten um fast 200 Millionen gestiegen und liegt nun bei knapp einer Milliarde, obwohl die globale Nahrungsmittelproduktion pro Kopf noch relativ kontinuierlich steigt. Die Gründe dafür sind vielschichtig – ländliche Armut und gleichzeitig steigende Nahrungsmittelpreise spielen eine bedeutende Rolle.

Das Problem der Unterernährung wird durch den Klimawandel schwieriger zu lösen sein: Auch wenn weltweit weitreichende Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel unternommen werden, ist mittelfristig mit niedrigeren Erträgen in wichtigen Produktionsregionen, vor allem aber in vielen Ländern des

Südens zu rechnen. Dadurch sinkt nicht nur die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln, sondern auch das Einkommen vieler Produzentinnen und Produzenten in den betroffenen Ländern. Gleichzeitig erhöhen in Zukunft steigende Ölpreise die Kosten für Betriebsmittel der konventionellen, fossilen Landwirtschaft. So werden aufgrund steigender Energiepreise auch die Preise für Düngemittel, Pestizide und den Einsatz von Maschinen steigen. Hier ergeben sich allerdings auch starke ökonomische Anreize, Alternativen zu den klassischen Rezepten der «Grünen Revolution» zu nutzen.

#### **4 Ein neues Leitbild für die Gemeinsame Agrarpolitik**

Ausgehend von den genannten Herausforderungen, muss die EU ökologisch und sozial nachhaltige Zielsetzungen und damit ein neues Leitbild für eine zukunftsgerichtete Agrarpolitik definieren.

Diese neue Agrarpolitik müsste

- einen Beitrag zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung und der Ernährungssicherheit in der EU und weltweit leisten und mit den entwicklungspolitischen Zielen der EU kohärent sein;
- Ressourcen nachhaltig und schonend nutzen und vor allem zu Klimaschutz und Erhalt der biologischen Vielfalt beitragen;
- lebenswerte ländliche Räume mit guten Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten für selbständige Landwirte und Beschäftigte bei hohem Arbeits- und Gesundheitsschutz schaffen;
- hohe Tierschutzstandards in der Landwirtschaft setzen.

Eine zukunftsgerichtete Agrarpolitik orientiert sich also an einem vielseitigen Solidaritätsbegriff und zielt auf einen multifunktionalen Agrarsektor, der nicht nur die Aufgabe hat, Nahrungsmittel zu produzieren, sondern auch die Kulturlandschaft zu pflegen, öffentliche Güter bereitzustellen, dezentral Energie zu erzeugen, lebendige ländliche Räume zu schaffen und ausreichende Einkommen zu erzielen. Die Messlatte ist dabei die UN-Menschenrechtskonvention, die das Recht auf Nahrung als universelles Menschenrecht verbrieft. Darüber hinaus muss diese Agrarpolitik Anreize dafür schaffen, die Endlichkeit von Ressourcen und die natürlichen Prozesse (z.B. die Nährstoffkreisläufe) zu berücksichtigen. Der Handel großer Mengen von Agrargütern über lange Strecken – auch innerhalb der EU – kann diese Kreisläufe stören. Daher sollte die europäische Landwirtschaft stärker lokale und regionale (Nähr-) Stoffkreisläufe bevorzugen. Ziel darf dabei nicht der Schutz vor Importkonkurrenz oder Autarkie sein.

Eine zukunftsgerichtete Landwirtschaft wird aus ökologischen und ökonomischen Gründen kaum auf fossile Energieträger als maßgebliche Produktionsfaktoren setzen können. Das notwendige Umsteuern wird zum Teil schon durch steigende Energiepreise erzwungen werden. Darüber hinaus müssen auch alle agrarpolitischen und steuerlichen Anreize, die eine weitere Nutzung von fossiler Energie befördern, zum Beispiel die Agrardieselsteuerbefreiung, abgeschafft



werden. Die Landwirtschaft der Zukunft reduziert nicht nur ihren Energieverbrauch, sondern trägt zu einer dezentralen, auf Erneuerbaren Energien basierenden Energieversorgung bei.

*Die zukünftige Gemeinsame Agrarpolitik sollte Produktionsmethoden fördern, die natürliche Prozesse nutzen und sich möglichst gut in die sie umgebenden Ökosysteme einpassen.*

Eine weniger auf fossilen und importierten Inputs basierende Landwirtschaft wird in der Regel arbeitsintensiver sein – und damit neue Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum schaffen. Die Vision einer sozial gerechten Landwirtschaft schließt ein, dass landwirtschaftliche Arbeit ausreichend entlohnt und sozial abgesichert ist. Somit dürfte auch der Strukturwandel in den Beitrittsländern – weg von einer armutsbedingten Subsistenzlandwirtschaft – nicht einfach zu agrarindustriellen Großbetrieben mit wenigen und oft schlechten Beschäftigungsmöglichkeiten führen. In den nordwesteuropäischen Mitgliedsstaaten, die nur noch eine geringe Beschäftigung in der Landwirtschaft aufweisen, kann eine arbeitsintensivere Landwirtschaft der weiteren Entvölkerung ländlicher Räume entgegenwirken und neue Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen. Davon können auch Arbeitsmigranten aus anderen EU-Staaten oder Anrainern profitieren. Dabei müssen sie von den tariflichen ortsüblichen Löhnen und Sozialleistungen profitieren.

Aus ökologischer, aber auch aus ethischer Sicht besteht besonders großer Änderungsbedarf in der Tierproduktion. Milch- und Rindfleischproduktion muss wieder überwiegend vom Grünland, mit möglichst hohem Anteil an Weidewirtschaft, erfolgen. Managementsysteme, die Kohlenstoffspeicherung im Boden fördern, die Bodenfruchtbarkeit verbessern und die Artenvielfalt erhalten, sollten gezielt gefördert werden. Geflügelhaltung muss artgerecht in Kleingruppen erfolgen, und insgesamt muss die Tierhaltung stärker an die lokal verfügbaren Flächen gekoppelt werden, sowohl bei der Futtermittelversorgung als auch bei der Nutzung von Mist und Gülle als Dünger.

Die zukünftige Gemeinsame Agrarpolitik sollte Produktionsmethoden fördern, die natürliche Prozesse nutzen und sich möglichst gut in die sie umgebenden Ökosysteme einpassen.

## **5 Neuausrichtung der Instrumente**

Die heutigen Instrumente der Europäischen Agrarpolitik sind trotz mehrerer Reformen seit den 1990er-Jahren kaum an die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen des Agrarsektors angepasst. So dienen die jährlichen ca. 40 Mrd. Euro Direktzahlungen und ca. 4 Mrd. Euro Investitionsbeihilfen vor allem

dazu, eine künstliche Wettbewerbsfähigkeit auf dem zunehmend liberalisierten Binnenmarkt und den Exportmärkten zu erhalten bzw. zu steigern. Die Praxis, Unsummen auszugeben, um Landwirte zu entschädigen, weil ihre Produktion – sogar bei unvollständiger Internalisierung externer Kosten – nicht kostendeckend ist, oder, wo sie es ist, um ihren Gewinn zu steigern, kann nicht dauerhaft fortgesetzt werden.

Um eine sozial und ökologisch nachhaltige Landwirtschaft innerhalb der EU zu fördern, die sowohl nach innen als auch nach außen ihren heutigen und zukünftigen Verantwortungen gerecht wird, müssen die Instrumente der Europäischen Agrarpolitik grundlegend verändert werden. Ausgangspunkt der Überlegungen kann dabei weder sein, neue Begründungen für das derzeitige Niveau der Agrarausgaben im EU-Haushalt zu finden, noch von vornherein eine drastische Kürzung der Agrargelder zugunsten anderer Politikbereiche zu fordern. Vielmehr muss, ausgehend vom oben skizzierten Leitbild und den veränderten globalen Rahmenbedingungen, geklärt werden, welche Politikinstrumente passen, inwieweit sie öffentlich finanziert und ob sie im Sinne der Subsidiarität am besten auf regionaler, nationaler oder europäischer Ebene umgesetzt werden sollten. Der Umfang des notwendigen Agrarbudgets wird sich aus diesen Überlegungen und im Verhältnis zu den Prioritäten in anderen EU-Politikbereichen ergeben.

### **Europäischer Mehrwert**

Ein klarer Mehrwert von Maßnahmen ergibt sich bei Zielen und Problemen

- mit einem grenzüberschreitenden oder sogar globalen Charakter;
- die zwar regional oder national begrenzt sind, für die aber in den betroffenen Ländern keine ausreichenden Ressourcen zur Verfügung stehen;
- die sich mit anderen Politikbereichen überlappen, für die die EU zuständig ist.

Der *Umwelt- und Klimaschutz* hat wie der Erhalt der *biologischen Vielfalt* grenzüberschreitenden, globalen Charakter. Vor allem der Schutz der biologischen Vielfalt verlangt eine enge Verzahnung der europäischen mit der lokalen und regionalen Ebene. Zunächst sind der Erhalt und die Gestaltung einer vielfältigen Kulturlandschaft (u.a. zu Erholungszwecken) überwiegend lokale Aufgaben. Für die biologische Vielfalt ist es aber von großer Bedeutung, dass Biotope in den unterschiedlichsten Regionen erhalten bleiben und dass sie untereinander vernetzt sind. Deshalb sollte die EU sicherstellen, dass alle Mitgliedsstaaten entsprechende Schutzgebiete ausweisen, und jene Regionen unterstützen, die nur geringe Mittel zur Verfügung haben. Da viele ökologisch wertvolle Gebiete (extensiv) bewirtschaftet werden, ist das auch eine Aufgabe für die GAP. Sie muss allerdings eng mit der Umweltpolitik koordiniert werden und sich an umweltpolitischen Zielen orientieren.

Vor allem in den ärmeren Mitgliedsstaaten sollte die EU auch die *Entwicklung ländlicher Räume* fördern und vor allem Kleinbauern und Landarbeiter dabei unterstützen, einen Weg aus der Armut zu finden. In vielen Beitrittsstaaten, aber auch bei einigen südeuropäischen Mitgliedern reichen die Mittel nicht aus, die Probleme zu lösen. Ob diese Aufgabe speziell als Agrarpolitik bzw. als ländliche Entwicklung definiert oder als Teil der allgemeinen Regionalentwicklung gesehen wird, ist nicht die entscheidende Frage. Wegen der großen wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung der Landwirtschaft in diesen Regionen ist in jedem Fall eine enge Verzahnung mit der Europäischen Agrarpolitik notwendig.

Da der Markt für landwirtschaftliche Produkte Teil des EU-Binnenmarkts ist und daher keine Handelsbeschränkungen bestehen oder zulässig sind, müssen auch alle Maßnahmen der landwirtschaftlichen *Wettbewerbs-, Markt- und Preispolitik* auf europäischer Ebene beschlossen oder zumindest genehmigt werden. Dies gilt genauso für die *internationale Handelspolitik*, die gegebenenfalls Maßnahmen der Preis- und Marktpolitik aber auch der Umweltpolitik flankieren muss.

Um die Lebensmittelversorgung in der EU dauerhaft sicherzustellen, ist es notwendig, die für die Produktion notwendigen Ressourcen wie Böden, Wasser und genetische Vielfalt von Nutztieren und Pflanzen zu erhalten. Hier bestehen große Gemeinsamkeiten mit den ökologischen und klimapolitischen Zielen.

Für die weltweite Ernährungssicherheit haben die wachsenden Importe von Futtermitteln und Energierohstoffen aus der Landwirtschaft einen Nachteil: Angesichts der schon zu beobachtenden Knappheit an den Weltmärkten tragen diese Importe in die EU zu steigenden Preisen bei – für die Armen in den Entwicklungsländern höchst problematisch. Deshalb muss hier eine Kohärenz mit der Energie- und Klima-, der Forst-, aber auch der Entwicklungspolitik hergestellt werden. Auch im Rahmen der GAP kommt man nicht an der Frage vorbei, wie die landwirtschaftlichen Flächen am besten genutzt werden, um Ernährungs- und Energiesicherheit sowie Umweltschutz zu berücksichtigen.

## 5.1 Ökologisch und sozial korrekte Preise

Es ist immer noch so: Die Produktpreise spiegeln nicht die sozialen und ökologischen Kosten der Produktion wider. Darin liegt auch ein großer Teil der Fehlentwicklungen des Agrarsystems begründet. So sind weder die negativen Folgen aufgrund der Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft in den jeweiligen Produktionskosten enthalten noch die für Gewässerbelastung, den Verlust von Biodiversität oder durch Erkrankungen bzw. erhöhte Sozialleistungen aufgrund eines niedrigen Arbeits- und Gesundheitsschutzes.

Die Agrarpolitik muss also sicherstellen, dass die jeweiligen Preise die ökologischen und sozialen Kosten wiedergeben bzw. dass die Entstehung dieser Kosten im Vorfeld unterbunden wird. Dies könnte sowohl durch Richtlinien und Gesetze als auch durch gängige Standards geschehen. Im sozialen Bereich könnten

Instrumente wie Mindestlöhne sowie Arbeits- und Gesundheitsschutz zum Tragen kommen.

In vielen Fällen wird die Internalisierung ökologischer Kosten zu einer höheren Wettbewerbsfähigkeit weniger energieintensiver Produktionssysteme führen, die meist umwelt- und klimafreundlicher sind. So zeigen viele wissenschaftliche Studien, die den Treibhausgasausstoß im ökologischen und konventionellen Landbau untersuchen, dass der ökologische Landbau das energieeffizientere, emissionsärmere Produktionsverfahren ist. Nährstoffrecycling und der Anbau von luftstickstoffsammelnden Leguminosen ermöglichen den Verzicht auf mineralische Stickstoffdünger. Ebenso führen der Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und der eingeschränkte Zukauf von Futtermitteln zu einem effizienten und niedrigen Energieeinsatz sowie zu geringen Transportemissionen. Nicht nur Grünland, auch der Ackerboden ist in ökologisch bewirtschafteten Betrieben mit mehrjährigem Leguminosenanbau und Stallmistgaben ein Kohlenstoffspeicher.

### *5.1.1 Ansätze zur Treibhausgas-Einpreisung*

Angesichts des erheblichen Anteils an Treibhausgasemissionen, die die Landwirtschaft weltweit verursacht, muss sie stärker in die Abkommen und Mechanismen zum Klimaschutz einbezogen werden. Dabei sollte aber nicht vergessen werden: Die Landwirtschaft ist – zusammen mit der Forstwirtschaft – der einzige Wirtschaftssektor, der nicht nur Emissionen verursacht, sondern auch ein Potential als Kohlenstoffsенke hat. Eine Möglichkeit für eine Einbeziehung der Agrarproduktion in ein Treibhausgasregime wäre z.B. das Emissionshandelssystem; eine andere die Belastung aller klimarelevanten landwirtschaftlichen Aktivitäten mit einer Treibhausgassteuer. In einem solchen System würde jede Produktion von Agrarerzeugnissen einer Treibhausgasbilanzierung unterliegen. Die aus der Produktion entstehenden Erzeugnisse würden dann entsprechend ihrer Nettoemissionen entweder mit einer Emissionssteuer belegt, oder die Produktionsaktivitäten würden selbst in ein System des Emissionshandels eingebracht.

Bisher hat vor allem der durch politische Anreizmechanismen ausgelöste Bioenergie-Boom in einigen Ländern der Welt die komplexen Zusammenhänge zwischen Agrarproduktion, Welternährung, Landnutzungsänderungen und Treibhausgasemissionen in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt.<sup>3</sup> Daher gibt es bislang in der EU nur in der Bioenergieerzeugung einen Ansatz, die bei der Produktion entstehenden Emissionen zu erfassen (Zertifizierung im Rahmen des International Sustainability and Carbon Certification-Systems, ISCC). Ein System, das die gesamte Agrarproduktion erfasst, könnte auf diesen Erfahrungen aufbauen, müsste aber noch weitergehende Anforderungen erfüllen:

**3** Siehe dazu den gemeinsamen Vorschlag der Expertengruppen Agrarpolitik sowie Klima- und Energiepolitik in diesem Band auf Seite 99 ff.

*Erstens*, es sollte international umgesetzt werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Ist auf internationaler Ebene keine Einigkeit über die Einrichtung eines solchen Systems zu erlangen, so sollte die Umsetzung zumindest EU-weit erfolgen, um die Konformität mit dem einheitlichen EU-Binnenmarkt zu gewährleisten. In diesem Fall müssten alle Agrarerzeugnisse erfasst und entsprechend der durch ihre Produktion verursachten Treibhausgasemissionen an den Außengrenzen der EU belastet werden. Die Regeln der Welthandelsorganisation WTO müssten dazu so angepasst werden, dass ein Grenzausgleich weder von vornherein als illegitimes Handelshemmnis verboten wird, noch für protektionistische Zwecke missbraucht werden kann.

*Zweitens*, das eingeführte System darf nicht höhere Kosten verursachen als Nutzen. Niemand möchte Marktversagen durch Politikversagen ersetzen. Die Treibhausgasbilanzierung aller landwirtschaftlichen Aktivitäten (Pflanzen- und Tierproduktion sowie Forstwirtschaft) ist eine komplexe und aufwendige Aktivität. Sie müsste laufend und bei jedem Betrieb erfolgen, wenn die Treibhausgassteuer oder die Eingliederung in den Emissionshandel entsprechende Anreize für Verhaltensänderungen und für die Entwicklung von neuen Technologien schaffen sollen. Beide Ansätze wären mit vergleichsweise hohen administrativen Kosten verbunden, da es in der Landwirtschaft sehr viele Betriebe gibt, die Betriebsstrukturen (Größe, Ausrichtung, Verfahren) sehr heterogen sind und alle Betriebe unter schwankenden natürlichen Bedingungen wirtschaften. Zudem ist zu erwarten, dass diese administrativen Kosten Größendegressionen unterliegen. Daher könnten sich vereinfachte Erfassungsmethoden für kleine Betriebe als vorteilhaft erweisen. Ein alternativer und zumindest kurz- bis mittelfristig praxistauglicherer Ansatz wäre es, die Landwirtschaft nicht direkt in den Emissionshandel einzubeziehen, sondern besonders klimarelevante Betriebsmittel und Bewirtschaftungsmethoden zu belasten. So ist vor allem der Ackerbau relativ energieintensiv. Energiepreise, die die Klimawirkungen des Energieverbrauchs vollständig widerspiegeln, würden daher bereits einen erheblichen Teil der Klimawirkungen der Landwirtschaft erfassen und «korrigieren». Zunächst müssten daher alle Subventionen für fossile Energieträger wie die Dieselsteuerbefreiung für landwirtschaftliche Betriebe abgeschafft werden. Ergänzend müsste auch eine Steuer auf Stickstoffdünger bzw. den Stickstoffeintrag durch Gülle eingeführt werden, da Lachgasemissionen aus der Düngung zu den größten Treibhausgasquellen in der EU zählen. In der Tierproduktion könnten Auflagen für die Flächenbindung und die Behandlung der Exkrememente (Festmist statt Gülle) die klimaschädlichsten Effekte reduzieren.

Die Funktion als Kohlenstoffsенke ist gut belegt. Das gilt vor allem für Wiesen und Weiden, aber auch für Ackerflächen, die so bewirtschaftet werden, dass der Humusaufbau gefördert wird. Daher sollten entsprechende Produktionssysteme gezielt gefördert und vergütet werden. Bislang kann sie aber noch nicht genau genug quantifiziert werden, um in ein System zur Treibhausgaseinpreisung integriert werden zu können. Insgesamt besteht noch erheblicher Forschungsbedarf über entscheidende Elemente eines praktikablen Systems dieser Einpreisung,

beispielsweise über die Ebene der Erfassung von Emissionen (z.B. Hof, Handel, Verarbeitung) und die Systemabgrenzungen (flächenabhängige und flächenunabhängige Produktion). Damit die Landwirtschaft in eine umfassende Klimaschutzstrategie eingebunden werden kann, müssen schnellstmöglich vorhandene Wissenslücken durch Forschung und Pilotprojekte geschlossen werden. Danach könnte dann eine qualifizierte Entscheidung fallen, ob die Landwirtschaft am besten über einen Emissionshandel, eine Besteuerung oder durch eine Förderung bestimmter Produktionssysteme in eine Klimaschutzstrategie einbezogen würde.

#### *5.1.2. Vergütung von Ökosystemleistungen für die Landwirtschaft*

Öffentliche Zahlungen an landwirtschaftliche Betriebe sollten dazu dienen, zusätzliche Leistungen zu vergüten, die über den betriebswirtschaftlich sinnvollen oder gesetzlich vorgeschriebenen Erhalt von Ressourcen wie Boden und Wasser hinausgehen. Beispiele: die ökologisch angepasste Bewirtschaftung von Natura-2000-Flächen und Regionen, in denen Landwirtschaft aus rein ökonomischer Sicht unrentabel ist, aber wichtig zum Erhalt der Ökosysteme; die Schaffung und Erhaltung von Biotopen und Landschaftselementen; der Anbau bzw. die Zucht traditioneller Sorten und Rassen.

Landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Regionen – beispielsweise Inseln, Bergregionen und Gebiete mit schlechten Böden – sehen sich großen Schwierigkeiten gegenüber: große Entfernungen zu den Märkten, fehlende lokale Dienstleistungen, Anfälligkeit für die Schwankungen der Märkte und die Notwendigkeit, gefährdete Lebensräume zu schützen. Doch gerade sie tragen Verantwortung dafür, einige der wichtigsten europäischen Flächen mit hohem Landschaftswert zu erhalten, da die landwirtschaftliche Tätigkeit eine Voraussetzung für den Erhalt der vielfältigen Landschaften und Habitate ist sowie die Unterstützung kleiner Gemeinden. Es ist von größter Bedeutung, dass die landwirtschaftlichen Betriebe, die sich geringen Gewinnspannen und höchster Verantwortung gegenübersehen, angemessene öffentliche Unterstützung erhalten.

Bisher werden solche Praktiken weitgehend – wenn nicht über den höheren Preis für z. B. Produkte aus ökologischem Landbau – über Agrarumweltmaßnahmen bezahlt. Deren Höhe orientiert sich meist an den Einkommensverlusten. Es wird also berechnet, welche Verluste die Landwirte haben, weil sie weniger ertragreiche Bewirtschaftungsweisen wählen bzw. weil die Landwirte zusätzlichen Kosten durch bestimmte Maßnahmen haben. Dieser Ansatz orientiert sich eng an den Regeln der Welthandelsorganisation WTO, schafft allerdings kaum Anreize da er nachhaltige Produktionsmethoden nicht lohnender macht als andere.

Um öffentliche Güter fördern zu können, müsste man Kosten und Nutzen, die durch Produktion bzw. Konsum der jeweiligen Güter entstehen, genau identifizieren. Dies ist bisher allerdings nicht möglich. Die Biologische Vielfalt zum Beispiel ist besonders schwer in ein System einzubringen, in dem Anreize für die Bereitstellung dieser öffentlichen Güter über Preissignale geschaffen werden. Letztlich müssen wir Antworten auf die Frage finden, wie viel uns die Bereitstel-



lung bzw. die Erhöhung der Population bestimmter Arten wie Braunbär oder Luchs wert ist. Hier könnte die TEEB-Studie (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) als eine erste wichtige Grundlage für Berechnungen dienen.<sup>4</sup>

Ein Weg, die Probleme der betriebsspezifischen Messung zu verringern, wäre die Vergütung bestimmter Anbauarten. Darauf sollte die EU vorerst zurückgreifen. Auf diesem Weg könnte man die Wirkung u.a. von Ökolandbausystemen, High-Nature-Value-Farming auf Umweltmedien (Wasser, Boden und Klima) wie auch die biologische Vielfalt messen. Regional unterschiedlich könnten dann diesen Anbauarten bestimmte Honorierungssysteme zugeteilt werden.

### *Die Maßnahmen, die die EU zur Stabilisierung ihrer eigenen Märkte trifft, dürfen die Weltmärkte nicht destabilisieren.*

## 5.2 Stabile Agrarmärkte und faire Preise

Höhe und Zuverlässigkeit der Einkommen aus dem Verkauf von Agrarprodukten haben auch Einfluss auf die Zahlungen für öffentliche Leistungen der Landwirtschaft, da beide ja in der Regel als Teil desselben Produktionsprozesses, der ökologisch angemessenen Bewirtschaftung der Landflächen, erbracht werden. Lohnend wird dieser, wenn der Verkauf der dabei erzeugten Produkte und die öffentlichen Zahlungen zusammen ein attraktives Einkommen ermöglichen. Bei unsicheren Preisen lässt sich aber das angemessene Niveau der öffentlichen Zahlungen nur schwer bestimmen.

Für die Gemeinsame Agrarpolitik stellen sich dabei zwei Herausforderungen.

- Die Landwirte und Verbraucher in der EU müssen vor den Auswirkungen extremer Preisausschläge am Weltmarkt geschützt und die Preisentwicklung auf dem EU-Binnenmarkt möglichst berechenbar werden. Es ist aber darauf zu achten, dass die Maßnahmen, die die EU zur Stabilisierung ihrer eigenen Märkte trifft, die Weltmärkte nicht zusätzlich destabilisieren.
- Die Faktoren, die Preisausschläge an den Weltmärkten verstärken, müssen so weit wie möglich reduziert werden.

### *5.2.1 Stärkung der Erzeuger in der Wertschöpfungskette und regionale Vermarktung*

Die Landwirte könnten eher faire Preise erzielen, wenn sie bessere Möglichkeiten hätten, kollektiv über die Vermarktung ihrer Produkte zu verhandeln. Deshalb sollten EU-weite Marktregelungen die Landwirte dabei unterstützen, Erzeugerorganisationen zu gründen, die ihre Verhandlungsposition stärken.

<sup>4</sup> Siehe <http://www.teebweb.org/>

Diese könnten Preise, Qualität und Verträge aushandeln. Damit die Erzeuger am Markt besser agieren können und größeren Einfluss auf Mengen wie auch auf Preise erlangen, muss es eine wettbewerbsrechtliche Sondererlaubnis europaweiter, ausreichend großer Erzeugergemeinschaften geben, wie wir sie z.B. aus dem deutschen Marktstrukturgesetz kennen. Sind Erzeugergemeinschaften zu klein, können sie in überregionalen Märkten gegeneinander ausgespielt werden. Eine Gruppenfreistellung für landwirtschaftliche Erzeuger (nach dem Vorbild der EU-Regelung für kleine und mittlere Unternehmen) wäre ein sinnvolles Instrument zur Stärkung der Marktposition von Erzeugern.

In diesem Zusammenhang sollte auch das Wettbewerbsrecht überprüft werden, ob es Möglichkeiten unterbindet, kleine und mittlere Unternehmen, Landwirte und Arbeiter in der Wertschöpfungskette zu stärken. Die Wettbewerbspolitik und das Wettbewerbsrecht dürfen grundsätzlich einer Stärkung der Verhandlungsmacht der Landwirte nicht im Wege stehen. Beschränkungen des Wettbewerbs sollten dort erlaubt sein, wo sie der Durchsetzung sozialer und ökologischer Mindeststandards wie der Sicherung von existenzsichernden Löhnen durch Tarifverträge und Verordnungen dienen.

Die Verhandlungsposition der Erzeugergemeinschaften könnte bei einigen Märkten (z.B. Milch) durch eine europäische Monitoringstelle gestärkt werden. Diese sollte Erzeuger- und Abnehmerpreise sowie Gewinnspannen im Agrarsektor analysieren und offenlegen. Vertreter der Monitoringstelle ermitteln die jeweiligen Vollkosten der landwirtschaftlichen Produktion in den verschiedenen Ländern und Regionen der EU. Die Erzeugergemeinschaften können sich bei Preisverhandlungen mit den Abnehmern an den so ermittelten Kosten orientieren und gegebenenfalls abgestimmt die Produktion anpassen, wenn die Preise zu stark oder zu lange unter ein kostendeckendes Niveau sinken.

Inwieweit die hier skizzierten Änderungen in Wettbewerbsrecht und Erzeugerorganisation ausreichen würden, um eine effektive Preisstabilisierung zu erreichen, kann nur die Erfahrung zeigen. Die Monitoringstelle kann auch als Anlaufstelle für Beschwerden über Dumpingpraktiken dienen, die von allen Beteiligten seitens der EU, aber auch von den Betroffenen in Entwicklungsländern und ihren Regierungen genutzt werden kann.

Regionale und qualitätsorientierte Märkte bieten vielen Erzeugern verlässliche Absatzwege und stabile Erzeugerpreise. Deshalb müssen Verwaltung und Handel noch besser an die regionale Vermarktung angepasst werden. Hygiene- und Vermarktungsvorschriften setzen gerade bei Fleisch und Milchprodukten oft nicht direkt auf der Ebene der Lebensmittelsicherheit an (Stichwort: Belastung mit Pestiziden oder Bakterien), sondern bei Auflagen für die Verarbeitung und Vermarktung. Vorschriften wie beispielsweise die, dass in strikt getrennten Räumen geschlachtet und verarbeitet werden muss, sind auf Großbetriebe zugeschnitten.

Die Reform der GAP sollte eine Anpassung dieser Vorgaben an unterschiedliche Verarbeitungsniveaus und Produktionsmengen ermöglichen. Dies würde



es kleineren Betrieben erlauben, das nötige Niveau der Lebensmittelsicherheit durch andere hygienische Maßnahmen zu erzielen.

In den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der GAP sollten jedenfalls regionale Vermarktung und Einzelhandelsstrukturen stärker gefördert werden.

### 5.2.2 Beitrag zur Stabilisierung der Weltmärkte

Die internationalen Ursachen von kurzfristigen Weltmarktpreisschwankungen kann die EU nicht im Alleingang beseitigen – sie sollte sich aber in internationalen Gremien wie der WTO oder der G20 für verbindliche Regeln in den Finanzmärkten und der Handelspolitik einsetzen. Dies fällt im engeren Sinne nicht in den Aufgabenbereich der GAP, sollte aber eine Aufgabe der EU-Agrarpolitik sein.

Die EU sollte darüber hinaus die Qualität ihrer Statistiken über Preise, Produktion, Verwendung und Lagerhaltung verbessern. Auf den Weltgetreide- und Ölsaatenmärkten z.B. haben die Berichte des amerikanischen Agrarministeriums USDA quasi eine Monopolstellung, was die öffentliche Information betrifft. Hier könnte die EU wesentlich mehr zur Schaffung von Transparenz und somit zur Stabilität beitragen.

Auch bei den Rohstoffbörsen könnte die EU einiges tun, um zu vermeiden, dass die Schwankungen an den Agrarmärkten durch Spekulationen und Finanzanlagen verstärkt werden. Eine mögliche Maßnahme: den Handel mit Futures und Optionen von Marktteilnehmern in der Höhe begrenzen oder ins Verhältnis zu den tatsächlichen physischen Transaktionen setzen. So könnte die Gefahr verringert werden, dass die Preisbildung vor allem von Finanzmarktakteuren bestimmt wird – und nicht von Unternehmen, die ihren physischen Handel gegen Preisrisiken absichern wollen.

Die EU muss sich bei der WTO dafür einsetzen, dass Exportsubventionen und Instrumente mit ähnlichen Wirkungen endgültig verboten werden. Sie exportieren Instabilität, da sie genau dann eingesetzt werden, wenn die Preise auf dem Binnenmarkt niedrig sind. Dort verringern sie dann das Angebot, erhöhen es aber künstlich auf den Weltmärkten und verstärken damit den Preisdruck. Für die bislang kaum von Handelsregeln erfassten Exportverbote und -steuern müssen klare Beschränkungen und Regeln gelten. Allerdings müssen Länder, die selbst Probleme haben, ihre Bevölkerung zu ernähren, sie weiter als Notmaßnahme nutzen können, um zu verhindern dass Lebensmittel exportiert werden, während der Hunger im Land grassiert. Dagegen müssen jene Länder, die sich erfolgreich als Exporteure von Lebensmitteln etabliert haben, auch die Verantwortung für ihre Handelspartner übernehmen, die von den Importen für ihre eigene Ernährungssicherheit abhängig sind. Dies gilt insbesondere für die großen Exporteure.

Als eine Ursache für die stärker schwankenden Weltmarktpreise werden von vielen Experten die deutlich niedrigeren Lagerbestände vor allem bei Getreide angesehen. Der Klimawandel verschärft die Lage noch, da aufgrund häufigerer und stärkerer Wetterextreme mit Ertragsausfällen zu rechnen ist. Um auf extreme

Preisschwankungen reagieren zu können, sollten Nahrungsmittelreserven geprüft und gegebenenfalls aufgestockt werden. Damit könnten zum Beispiel in Phasen drastischer Preisanstiege Lagerbestände koordiniert die Märkte entlasten. (Ein bestimmter «Preiskorridor» für die Weltmärkte ist aber nicht das Ziel.) Man sollte die Erfahrungen mit Lagerhaltungssystemen für Agrargüter aus den 1960er- und 1970er-Jahren aber mit berücksichtigen, um eine Wiederholung der Fehler von damals zu vermeiden.

### 5.3 Internationaler Handel und Nachhaltigkeitsstandards

Verpflichtende ökologische Auflagen ohne einen finanziellen Ausgleich können auch bei tendenziell steigenden Weltmarktpreisen die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen. Für den Export sollte dies kein großes Problem darstellen, da sich die EU bei einer nachhaltigen Produktionsweise auf Spezialitäten und qualitativ hochwertige Produkte konzentrieren muss. Für diese Produkte ist der Preis nicht der ausschlaggebende Faktor im Wettbewerb. Vielmehr könnte die garantierte Einhaltung hoher Umweltstandards ein zusätzliches Qualitätsmerkmal sein. Größere Probleme können sich aber auf dem Binnenmarkt ergeben, wenn Konkurrenz durch importierte Produkte, die unter problematischen Bedingungen produziert und deshalb preisgünstiger angeboten werden, das Angebot aus EU-Produktion verdrängen.

Hier bietet es sich an, den Zugang zum europäischen Markt an die Einhaltung bestimmter Nachhaltigkeitskriterien zu binden. Der Grundansatz wäre: Agrargüter, bei deren Produktion wichtige globale oder lokale Umweltmedien stark geschädigt werden, dürfen nicht in die EU eingeführt werden. Grundsätzlich sollten alle Agrarimporte – auch von tropischen Produkten wie Kaffee, Soja oder Baumwolle, die in der EU nicht oder kaum angebaut werden – nur dann importiert werden, wenn ihre Produktion keine unakzeptablen ökologischen oder sozialen Schäden verursacht. Man müsste also ein für das jeweilige Exportland angemessenes Niveau von Umwelt-, Klima, und Sozialstandards definieren; und es brauchte Belege, dass sie bei der Produktion beachtet werden.

In vielen Entwicklungsländern entstehen die größten Probleme allerdings nicht durch den Anbau selbst, sondern durch Landnutzungsänderungen. Aus Umwelt- und Klimasicht richtet die Umwandlung von (Regen-) Wäldern, Savannen und anderer ökologisch wertvoller Flächen in Agrarland den größten Schaden an. Aus sozialer und menschenrechtlicher Sicht ist die oft erzwungene Verdrängung von Kleinbauern, die meist Grundnahrungsmittel anbauen, besonders problematisch.

Der für Biomasse zur energetischen Nutzung schon heute verlangte Nachweis, dass Produkte, die in die EU exportiert werden, nicht auf solchen Flächen angebaut werden dürfen, die vor einem bestimmten Stichtag eine besondere Bedeutung als Kohlenstoffsенke oder für die Biodiversität hatten, löst das Problem bestenfalls teilweise, da es zu Ausweicheffekten kommen kann. Um die Verdrängung von kleinbäuerlichen Betrieben zu kontrollieren, müssten die

Kriterien erweitert werden. Der Schutz ökologisch wertvoller Flächen kann nicht primär durch die Agrarimportpolitik erfolgen. Wichtiger ist es, ausreichende (finanzielle) Anreize zu setzen, die es für die jeweiligen Länder und Bevölkerungsgruppen attraktiv machen, natürliche Flächen zu erhalten.

*In ihrer Handelspolitik muss die EU gerechte Regeln für einen qualifizierten Marktzugang definieren, Umwelt- und Sozialdumping unterbinden und eine Umstellung auf nachhaltige Verfahren unterstützen.*

Im Rahmen des Vorsorgeprinzips würden genetisch veränderte Organismen pauschal von den Importen ausgeschlossen.

Schließlich ist offen, ob und in welchem Umfang auch soziale und arbeitsrechtliche Standards in die Nachhaltigkeitskriterien für den Marktzugang integriert werden sollen. Mit den von der internationalen Arbeitsorganisation ILO definierten grundlegenden Arbeitsrechten wie Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit sowie Gewerkschaftsfreiheit steht im Prinzip eine gute Grundlage zur Verfügung. Sie ließe sich gegebenenfalls um spezielle Standards für Landarbeiter erweitern. Die ILO-Standards bieten einen Rahmen, an dem sich die an den jeweiligen nationalen Kontext zugeschnittene Arbeitsgesetzgebung orientieren kann. Jedoch ist der politische Widerstand gegen die Verknüpfung dieser Standards bei praktisch allen Entwicklungs- und Schwellenländern noch sehr viel stärker als bei den ebenfalls nicht populären Umwelt- und Klimastandards.

In ihrer Handelspolitik muss die EU also gerechte Regeln für einen qualifizierten Marktzugang definieren, Umwelt- und Sozialdumping unterbinden und eine Umstellung auf nachhaltige Verfahren unterstützen. Dies muss im Einvernehmen mit den Handelspartnern im Rahmen multilateraler Regeln geschehen. Insbesondere darf es nicht nur darum gehen, Agrargüter aus nicht nachhaltiger Produktion vom EU-Markt fernzuhalten. Vielmehr müssen Produzenten, für die der Export in die EU besonders gute Möglichkeiten zur Armutsbekämpfung und Ökologisierung der Wirtschaftsweise schafft, erleichterten Zugang erhalten. Dabei ist nicht nur der Abbau klassischer Handelsschranken wie Zölle relevant, sondern diese Produzenten müssen gerade auch dabei unterstützt werden, staatliche und private Qualitätsstandards einhalten und entsprechend belegen zu können.

## **6 Fazit**

Die Europäische Agrarpolitik braucht angesichts ihrer oft problematischen ökologischen und entwicklungspolitischen Wirkungen und neuer Herausforderungen wie Klimawandel und Knappheiten auf den Weltmärkten eine grundlegende Neuorientierung. Dazu ist auch ein neues Leitbild nötig, das das aus

den 1960er-Jahren übernommene Ziel der Produktivitätssteigerung ersetzt. Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU muss:

- einen Beitrag zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung und der Ernährungssicherheit in der EU und weltweit leisten und mit den entwicklungspolitischen Zielen der EU einhergehen;
- Ressourcen nachhaltig und schonend nutzen und vor allem zum Klimaschutz und dem Erhalt der biologischen Vielfalt beitragen;
- lebenswerte ländliche Räume mit guten Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten für selbständige Landwirte und Beschäftigte bei hohem Arbeits- und Gesundheitsschutz schaffen;
- hohe Tierschutzstandards in der Landwirtschaft sichern.

Um diese Ziele verwirklichen zu können, muss die GAP darauf ausgerichtet werden, Produktionsmethoden zu fördern, die natürliche Prozesse nutzen und sich möglichst gut in die sie umgebenden Ökosysteme einpassen. Die Instrumente der GAP müssen grundlegend verändert werden um dies zu ermöglichen. Die wichtigsten Instrumente einer zukunftsfähigen Gemeinsamen Agrarpolitik wären:

- ökologisch korrekte Preise, die auch die Klimawirkungen der Agrarproduktion voll berücksichtigen;
- die Vergütung ökologischer und anderer gesellschaftlicher Leistungen durch öffentliche Zahlungen;
- die systematische Stärkung der Landwirte in der Vermarktungskette, um stabilere und höhere Preise zu ermöglichen;
- effektive gesetzliche Vorgaben für eine angemessene Entlohnung der abhängig Beschäftigten und gute Arbeitsbedingungen und Arbeitssicherheit in der Landwirtschaft;
- eine europäische Agrarhandelspolitik, die nicht auf höhere Exporte setzt oder diese fördert und den Import von besonders umwelt- und klimaschädlich hergestellten Produkten durch Nachhaltigkeitsstandards und Vereinbarungen mit den Exportländern reduziert.

Nehmen wir die heutigen globalen Herausforderungen an, so ist klar, dass ein «Weiter so» keine Option sein darf. Eine ökologische Transformation und damit einhergehend eine nachhaltige und weltweit faire Entwicklung der europäischen Wirtschaft ist ohne eine grundlegend neue Vision für die Landwirtschaft nicht möglich. Zu eng ist dafür der Zusammenhang zwischen Landwirtschaft, Klimawandel, Armut und Hunger. Daher ist ein grundlegender Richtungswechsel in der Agrarpolitik nötig.

# Für ein Europa der Erneuerbaren Energien

Zur Zukunft der europäischen Klima- und Energiepolitik

Von Delia Villagrasa und Stefan Scheuer

sowie Michael Cramer, Hans-Josef Fell, Rebecca Harms, Sascha Müller-Kraenner, Martin Rocholl, Michaele Schreyer<sup>1</sup>

Redaktion: Dorothee Landgrebe, Heinrich-Böll-Stiftung

---

**1** Das vorliegende Papier ist das Ergebnis der einjährigen Arbeit der Fachkommission. Es ist im Laufe mehrerer Sitzungsrounden durch mündliche und schriftliche Kommentare sowie durch eigene Textbeiträge der genannten Expert/innen gemeinschaftlich entstanden. Das Papier repräsentiert nicht zwangsläufig in jedem Punkt die Meinung jedes Mitglieds der Fachkommission. Darüber hinaus wurden beratend hinzugezogen: Michaele Hustedt, Christine Lins und Lutz Mez.

# INHALTSÜBERSICHT

1	Einleitung	77
2	Die gegenwärtige europäische Klima- und Energiepolitik: Stärken und Schwächen	78
3	Der Mehrwert einer EU-Klima- und Energiepolitik	80
4	Für eine nachhaltige europäische Klima- und Energiepolitik	83
	4.1 Zukünftige EU-Politiken nach innen	84
	4.2 Zukünftige EU-Politiken nach außen	88
5	Fallbeispiele nachhaltiger europäischer Klima- und Energiepolitik	94
	5.1 Atompolitik in der EU: Das Risiko tragen auch die Anderen	94
	5.2 Mobilität klimagerecht gestalten	95
	5.3 Bioenergie 2050: Zwischen Aufbruch und Vorsicht	99
	5.4 ERENE – Eine Europäische Gemeinschaft für Erneuerbare Energien	100
6	Fazit	103

## 1 Einleitung

Die Klima- und Energiepolitik steht weltweit vor der großen Herausforderung, den Klimawandel zu begrenzen, die Energieversorgung bei global steigendem Energiebedarf langfristig zu sichern und gleichzeitig aus der Risikotechnologie Atomenergie auszusteigen. Diesen parallelen Aufgaben muss sich auch die europäische Klima- und Energiepolitik stellen. Denn gerade die Industrieländer müssen in relativ kurzer Zeit ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen massiv und dauerhaft senken. Dazu wird es unumgänglich sein, die europäische Energieversorgung vollständig auf Erneuerbare Energien umzustellen. Dies ist das Leitbild für eine nachhaltige, sichere und bezahlbare Energieversorgung – ein Leitbild, das den Ausbau Erneuerbarer Energien, die deutliche Steigerung der Energieeffizienz und ein hohes Maß an Energieeinsparung voraussetzt.

In der EU stagniert der Energieverbrauch inzwischen. Er liegt aber immer noch auf viel zu hohem Niveau. Gleichzeitig steigen die Preise für fossile Energie. Die externen Nebenkosten von Energieverbrauch und -erzeugung in Form von Treibhausgasemissionen und anderer Luftschadstoffe steigen ebenfalls. Und als der größte Energieimporteur der Welt wird die EU immer verletzlicher gegen Angebotsrisiken.

Die sichtbar werdenden Folgen des fortschreitenden Klimawandels, der Schrecken über den Super-GAU in Fukushima und die steigenden Preise für fossile Energien – all das macht die Notwendigkeit eines grundsätzlichen Wandels unseres Energiesystems überdeutlich.

Die gute Nachricht lautet: 100% Erneuerbare Energien in Europa bis 2050 sind möglich.

Gerade die Europäische Union bietet gute Voraussetzungen für eine Energiepolitik, die auf Erneuerbare, Effizienz und Einsparung setzt. In kaum einem anderen Politikbereich füllen sich die beiden Kernbegriffe «Solidarität» – gegenseitige Unterstützung – und «Stärke» – Vertretung der gemeinsamen Interessen und Werte nach innen und außen – für die EU so automatisch mit Leben. Denn die Vielfalt der Verfügbarkeit von Erneuerbaren Energien in Europa ermöglicht es jedem Land, seine spezifischen und kostengünstigen Ressourcen zu nutzen und die damit produzierte Energie auch über die Grenzen von Regionen und Ländern hinweg auszutauschen. Diese gemeinsame Nutzung der Potentiale von Erneuerbaren kann Europa auf Dauer vollständig unabhängig machen von den Gasflüssen aus Russland, den Launen der Ölpotentaten und von politischen Zwängen der Weltenergiemärkte. Zugleich bietet dies die Chance einer neuen energiepolitischen Vernetzung mit den europäischen Nachbarstaaten, welche auf Erneuerbaren fußt.

Einsparung und Effizienz gehören zu dieser Energiewende untrennbar dazu. Hier steckt weiterhin ein enormes unausgeschöpftes technisches und wirtschaftliches Potential. Die laufenden Kosten unserer Wirtschaft werden gesenkt und heimische Energieeinspar-Dienstleistungen und -Märkte aufgebaut. Gerade

europäische Lösungen haben hier auch globalen Einfluss: Denn wer nach Europa importieren will, muss unseren Effizienz- und Ökostandards genügen.

Und nicht zuletzt können in der Europäischen Union so Millionen neuer und sicherer Arbeitsplätze geschaffen werden und sie kann weltweit führend in einem Hochtechnologiebereich bleiben.

Die Europäische Union sollte die großen klima- und energiepolitischen Herausforderungen unserer Zeit als Chance begreifen. Denn eine nachhaltige europäische Klima- und Energiepolitik würde nicht nur für eine bezahlbare, verlässliche und umweltverträgliche europäische Energieversorgung sorgen, sie könnte auch zu einem neuen Identifikationsprojekt für Europa werden und der Europäischen Union zu neuer politischer und wirtschaftlicher Dynamik verhelfen.

Das ist die Vision. Allerdings ist die Praxis dort noch lange nicht angekommen.

## **2 Die gegenwärtige europäische Klima- und Energiepolitik: Stärken und Schwächen**

Die EU hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2050 die eigenen Klimagasemissionen drastisch – um 80 bis 95% – zu reduzieren. Die Nutzung der eigenen erneuerbaren Energiequellen soll dabei eine große Rolle spielen. Doch wie groß kann und sollte die Rolle sein? Der Ausbau der Erneuerbaren hat von Portugal bis Polen begonnen. Auch die Verknüpfung der europäischen Stromnetze wird langsam angeschoben. Aber die notwendige, konsequente und schnelle Ausrichtung der europäischen Energiepolitik auf klimafreundliche, erneuerbare Energieträger hinkt den Möglichkeiten deutlich hinterher.

Trotz der ungeheuren Potentiale der Erneuerbaren ist die Zukunft der Energieversorgung zwischen den Mitgliedsstaaten der EU höchst umstritten. Ein Teil der Mitgliedsstaaten setzt aus industrie-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Gründen auch zukünftig auf Atom, Kohle und Gas. Und sie verfolgen unterschiedliche Regulierungsansätze auf ihren Energiemärkten. Die unterschiedlichen nationalen Energiemixe und Marktstrukturen der Mitgliedsstaaten erschweren eine kohärente europäische Energie-Innenpolitik.

Mit den ersten Schritten hin zu einem europäischen Binnenmarkt für Energie seit den 1990er-Jahren begann sich zwar nach der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1952 und der Europäischen Atomgemeinschaft 1957 wieder eine europäische Energiepolitik herauszubilden. Mit dem europäischen Energie- und Klimaschutzpaket 2008 und dem Lissabonner Vertrag wurden gemeinsame Ziele in der Energiepolitik definiert. Gleichwohl gilt für alle europäischen Maßnahmen der Vorbehalt, dass sie «nicht das Recht eines Mitgliedsstaats [berühren], die Bedingungen für die Nutzung seiner Energiere Ressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen». Gleichzeitig betont der Lissabonner Vertrag den gemeinsamen Energiemarkt, die gemeinsame Versorgungssicherheit, den gemeinsamen Ausbau von Effizienz und Erneuerbaren und gemeinsame Netze



«im Geiste der Solidarität». Hier setzt sich schon die Erkenntnis durch, dass ein gemeinsames, solidarisches Vorgehen notwendig ist, um den globalen Herausforderungen im Energie- und Klimabereich gerecht zu werden. Allerdings: Mit dem Vertrag haben sich die Mitgliedsstaaten nicht für ihre nationale Energiepolitik dem Geist der Solidarität verpflichtet, sondern nur für ihr Handeln auf europäischer Ebene.

## *Energieeinsparung, Energieeffizienz und Erneuerbare Energien sind Strategien zur Stärkung der EU.*

Das Motiv der «Stärke» spielt im Kontext der Energie- und Klimapolitik vor allem bei der Versorgungssicherheit eine zentrale Rolle. Der rasante Anstieg der weltweiten Energienachfrage, zunehmende Importabhängigkeit, volatile Preise fossiler Energieträger haben gravierende und nicht nur ökonomische Folgen für die Zukunft des europäischen Wohlfahrtsmodells. Energieeinsparung, Energieeffizienz und Erneuerbare Energien sind Strategien zur Stärkung der EU in einer globalen Ökonomie, in der sich die Gewichte und Anteile verschieben.

Doch insgesamt ist die europäische Energiepolitik immer noch politisch wie institutionell zu schwach, um den oben skizzierten energiepolitischen Herausforderungen wirksam zu begegnen.

Dies gilt auch für die globale Klimapolitik der EU. Die EU ist global der größte Wirtschaftshandelsblock. Einerseits exportiert sie energieintensive Lebensstile und Konsumwünsche in alle Welt, andererseits ist sie (noch) ein globaler Vorreiter bei der Anstrengung, die Folgen des steigenden Energieverbrauchs zu reduzieren. Als eine der ersten supranationalen Länderorganisationen hat sie ein Zwei-Grad-Celsius-Ziel der maximalen globalen Erwärmung festgelegt und Gesetzesentwürfe geschaffen, um den Klimawandel zu begrenzen. Diese gipfelten bisher im Klima- und Energiepaket, das Anfang 2009 vom Rat und Europäischem Parlament beschlossen wurde. Mit diesem Paket war die EU der erste Länderblock weltweit, der für 2020 ein weitreichendes rechtlich verbindliches Gesetzespaket festgelegt hat. Es steht auf drei Pfeilern: mindestens 20 Prozent Erneuerbare Energien am gesamten Endenergieverbrauch, 20 Prozent Treibhausgas-Reduktion im Vergleich zu 1990 und 20 Prozent Energieeffizienzsteigerung bis 2020. Die Erreichung der zwei ersten Ziele ist auf gutem Weg. Die EU-Energieeinspar-Politik dagegen versagt, mit den jetzigen Maßnahmen sind nur zehn Prozent Einsparung erreichbar.<sup>2</sup> Obwohl insgesamt das Reduktionsziel bei den Treibhausgasen wahrscheinlich erreicht wird, ist auch eine nachhaltige Gestaltung des Verkehrssektors noch nicht in Sicht: Die Emissionen stiegen hier seit 1990 um 35 Prozent. Zudem sind die oben genannten Ziele insgesamt zu schwach, um der historisch gewachsenen Verantwortung Europas für das Klimaproblem gerecht zu werden und dem von der Wissenschaft vorgegebenen

<sup>2</sup> Siehe Commission Energy Efficiency Plan 2011.

Emissions-Rahmen zu entsprechen und unter einer globalen Erwärmung von zwei Grad Celsius zu bleiben.

Defizite im gemeinsamen Handeln werden auch in der Klimaaußenpolitik deutlich: Die internationalen Klimaverhandlungen in Kopenhagen hätten für die EU das Signal sein können, dass nur eine gemeinsame politische Vertretung nach außen Erfolgchancen hat. Die sichtbare Uneinigkeit der Mitgliedsstaaten in der EU-Strategie führte hier zu einem Ausbremsen, das den Interessen der EU und des Klimaschutzes nicht förderlich war.

Diese Schwächen auf mehreren Ebenen werfen die Frage auf, ob die unterschiedlichen nationalen Vorstellungen über klima- und energiepolitische Zukunftsmaßnahmen sinnvoll europäisch gebündelt werden können und ob es dafür mehr europäischer Kompetenzen bedarf.

### **3 Der Mehrwert einer EU-Klima- und Energiepolitik**

Die derzeitigen Schwächen und Schwierigkeiten der europäischen Klima- und Energiepolitik dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine gemeinsame Marschroute und gemeinsame Anstrengungen unerlässlich für ein nachhaltiges, starkes und wettbewerbsfähiges Europa sind. Das Handeln auf europäischer Ebene bietet mehrere entscheidende Vorteile im Vergleich zu nationalen Energie- und Klimapolitiken.

#### **Kritische Masse und neue Märkte**

Ein europäischer Mehrwert ergibt sich ganz allgemein aus der Tatsache, dass die EU wirtschaftlich, politisch und geographisch eine kritische «Masse» darstellt. Diese wird gebraucht, um stabile Rahmenbedingungen und Infrastrukturen im Energiebereich sowie neue Märkte für Energiedienstleistungen (wie Energieeinsparungen) zu schaffen, um sich global mit neuen Standards politisch durchzusetzen und mit Innovationen am Markt erfolgreich zu sein. Erst ab einer kritischen Masse werden viele der notwendigen Transformationen bezahlbar und sozialverträglich gestaltbar. Das gilt auch für die Beeinflussung von Produktionsbedingungen: nämlich indem der Exportmarkt Europa bestimmt, welchen Effizienzstandards seine Importe genügen müssen.

#### **Natürliche Vielfalt**

Klima und Geographie bestimmen maßgeblich die verfügbaren Potentiale bzw. die Kosten der Erschließung erneuerbarer Energiequellen. Die EU bietet aufgrund ihrer geologischen, klimatischen, hydrologischen Vielfalt hervorragende Ausgangsbedingungen, um die vorhandenen Potentiale gemeinsam optimiert und kostengünstig zu nutzen: Wind an den Küsten, Sonne im Süden, Wasserkraft in den Gebirgen, Bioenergie in den Flächenstaaten. Windflauten im Norden können dann mit Sonnenenergie aus dem Süden oder den Kapazi-

täten von Wasserspeichern in den Alpen oder im Norden ausgeglichen werden. Zugleich ermöglicht dies einen kostengünstigeren und damit schnelleren Ausbau von Erneuerbaren europaweit. Das dafür notwendige europaweite Stromnetz mit entsprechenden Interkonnektoren kann nur ein gesamteuropäisches Projekt sein. So können die Kosten minimiert und die Leitungslegung optimiert werden. Ein gesamteuropäischer Ansatz garantiert zugleich die dauerhafte Versorgungssicherheit durch Erneuerbare Energien.<sup>3</sup> Dabei stehen europaweite Ansätze nicht im Widerspruch zur dezentralen Entwicklung und Förderung Erneuerbarer Energien. Vielmehr geht es um eine Strategie, in der die Vorteile einer dezentralen Erzeugung und Nutzung von örtlichen erneuerbaren Energievorkommen mit den Vorteilen eines europäischen Verbundnetzes kombiniert werden.

## Grenzüberschreitende Lösungen für grenzüberschreitende Probleme

Klima- und Energiepolitik adressieren zahlreiche grenzüberschreitende Probleme – nationale Lösungen greifen hier meist zu kurz. So wären Effizienzstandards auf der nationalen Ebene in einem globalen Markt kaum sinnvoll oder einflussreich auch über die EU-Grenzen hinaus. Dasselbe gilt für Risikotechnologien wie die Atomenergie – die Folgen eines Unfalles machen nicht vor nationalen Grenzen halt. Hier ist auch europäische Politik gefordert.

## Internationale Märkte und Handel

Obwohl die EU etwa ein Fünftel des globalen Energieverbrauchs bestreitet, hat sie doch wenig Einfluss auf die internationalen Energiemärkte.<sup>4</sup> Eine »effektive Interessenvertretung« der EU gegenüber Dritten ist für die Sicherung des europäischen Wohlfahrtsmodells notwendig. Das gilt zum Beispiel für Ziele wie die Durchsetzung eines globalen Kohlenstoffmarktes oder ambitionierter Emissionssenkungen der großen Emittenten unter klaren Regeln, wie die Emissionen zu messen und zu verifizieren sind. Einzelne europäische Nationalstaaten haben hierfür in der heutigen Weltordnung kein ausreichendes politisches Gewicht. Dies gilt auch für die europäische Politik bei der Gestaltung des zukünftigen Welthandels.

3 European Climate Foundation, Roadmap 2050 (April 2010) zeigt, dass eine Zukunft mit 100% Erneuerbaren nur mit einem ausgebauten und besser verbundenen Europa-weiten Stromnetz möglich ist. Siehe auch *Zur Governance des Übertragungsnetzes* von Antonella Battaglini und Johan Liellistam, Band 16 in der Schriftenreihe zur Ökologie, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2011.

4 Brussels, 10.11.2010, COM(2010) 639 final, Energy 2020, A strategy for competitive, sustainable and secure energy.

## Echter Wettbewerb

Nur ein funktionierender, wettbewerbsorientierter europäischer Markt für Energie kann garantieren, dass die Energiepolitik nicht von regionalen Monopolisten oder nationalen Energieunternehmen dominiert wird. In den meisten EU-Mitgliedsstaaten haben wir weiterhin monopolartige Strukturen, die häufig nicht zu einer sinnvollen, zukunftsfähigen und verbraucherfreundlichen Energiepolitik beitragen; der alte fossil-atomare Energiemix wird bevorzugt. Ein echter europäischer Markt kann helfen, diese Strukturen aufzubrechen und zu einem funktionierenden europäischen Wettbewerb um die besten Ideen und niedrigsten Preise zu führen.

### Zielkonflikte

Trotz der großen europäischen Potentiale gibt es mehrere Zielkonflikte auf dem Weg zu einer sparsamen und erneuerbaren Energiewirtschaft. Eine europäische Energiepolitik muss sich diesen Zielkonflikten stellen.

*Bioenergie:* Ein Ausbau der Bioenergie ist wichtig, um eine vollständige europäische Umstellung auf Erneuerbare Energien zu erreichen. Jedoch bereitet dieser schon heute Kopfzerbrechen in Bezug auf die Nachhaltigkeit. Es besteht das Risiko, dass der Ausbau der Bioenergie den Landnutzungsdruck weiter erhöht und damit zur Steigerung der weltweiten Lebensmittelpreise führt, zur Rodung von Regenwäldern und wahrscheinlich auch zu erhöhten Treibhausgas-Emissionen beiträgt. Gleichzeitig bleibt viel Bioenergiepotential von landwirtschaftlichen Abfällen noch ungenutzt.

*Ausbau der Infrastruktur:* Eine effiziente Nutzung der Erneuerbaren Potentiale in der EU benötigt ein modernisiertes Elektrizitätsnetz über Landesgrenzen hinweg. Eine solche neue Energie-Infrastruktur setzt eine verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedsländer voraus. Der Ausbau der Netze stößt auch auf lokale Widerstände. Zudem versuchen einige Netzbetreiber die Debatte dafür zu nutzen, bestehende Natura-2000-Flächen (Naturschutzgebiete) zu beeinträchtigen. Auch im Transportbereich muss man, wenn etwa ein Großteil des Güter- und Flugverkehrs auf die Schiene verlegt wird, die Infrastruktur massiv ausbauen. Dadurch werden potentiell Landnutzungskonflikte weiter verschärft.

*CCS:* In der Industrie wird es, etwa bei Zementöfen oder Stahlwerken, ohne Carbon Capture and Storage (CCS) schwierig werden, die Emissionen zu senken. Das marktbedingte Wachstum dieser energieintensiven Branchen gerade in Entwicklungsländern macht es doppelt wichtig, Lösungen über den EU-Emissionshandel hinaus zu finden. Jedoch ist CCS eine bis heute nicht funktionierende Technologie; hier sind noch viele technische und ökonomische Fragen offen. Die Alternative zu CCS besteht theoretisch

darin, nachwachsende Rohstoffe statt Zement einzusetzen und mehr der neuen, CO<sub>2</sub>-absorbierenden Zementsorten einzusetzen und radikale Effizienzverbesserungen im Stahl- und anderen energieintensiven Industriebereichen voranzubringen.

*Konflikte zwischen Mitgliedsstaaten:* Innerhalb der EU ist die Energieversorgung sehr unterschiedlich gestaltet – Polen erzeugt etwa 90 Prozent seiner Elektrizität aus Kohle, Frankreich den größten Teil seiner Elektrizität aus Atomanlagen. Diese unterschiedlichen Ansätze führen auch zu sehr unterschiedlichen Interessen in der Klima- und Energiepolitik und verhindern eine klare Entscheidung zugunsten einer Vollversorgung mit Erneuerbaren ohne Kohle und Atomenergie. Die Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung führen zu weiteren Konflikten in der Prioritätensetzung – ein EU-interner Wettbewerb, der durch geeignete Solidaritätsmaßnahmen aufgefangen und positiv geleitet werden muss.

*Zuständigkeit für den Energiemix:* Umstritten ist auch die Frage, ob es dabei bleiben soll, dass gesamteuropäische Maßnahmen vor dem Recht der Mitgliedsstaaten, ihren Energiemix zu bestimmen, halt machen müssen, wer über den zukünftigen Energiemix in der EU entscheiden soll, und wie eine gemeinsame Entscheidung der EU über den Energiemix heute ausfallen würde. Anhand der machtpolitischen Verhältnisse ist die Unterstützung für Kohle, Erdöl, Erdgas und Atom in der EU immer noch massiv – auch nach Fukushima, weshalb die Länder auf ihr Selbstbestimmungsrecht pochen. Erst wenn die wirtschaftlichen Vorzüge der Erneuerbaren Energien EU-weit anerkannt werden, kann man auf die Unterstützung einer hundertprozentigen Umstellung auf Erneuerbare zählen, so dass bei den jetzigen Regelungen weiterhin mit einem Energiemix mit Kohle und Atom zu rechnen ist.

*Energieaußenpolitik:* Die Mitgliedsstaaten der EU haben sich größtenteils noch nicht darauf verständigt, eine gemeinsame EU-Energie- und Klimaaußenpolitik zu betreiben, die diese beiden Politikfelder kohärent regelt. So werden weiterhin die Importe fossiler Energie und die damit verbundenen Abkommen mit Drittländern privilegiert; zugleich mangelt es an Abstimmung bei den Außenwirtschaftsprogrammen gerade zwischen den großen Mitgliedsstaaten wie Deutschland, England, Frankreich und Polen. Dies macht es Drittstaaten leicht, die Einzelinteressen der Mitgliedsstaaten gegeneinander auszuspielen und eine gemeinsame schlagkräftige EU-Politik zu unterminieren. Eine Außenpolitik nach Klima- und nachhaltigen Energiegesichtspunkten findet so bislang weder bei Einzelstaaten noch gesamteuropäisch statt.

Diese Zielkonflikte sind nicht einfach zu lösen. Der Erfolg einer nachhaltigen europäischen Klima- und Energiepolitik wird jedoch davon abhängen, welche Lösungsansätze hierfür gefunden werden.

## 4 Für eine nachhaltige europäische Klima- und Energiepolitik

Für eine zukünftige Europäische Klima- und Energiepolitik muss man von folgenden Grundnotwendigkeiten ausgehen:

- Die EU muss für das Jahr 2020 mindestens ein allgemeines 30%-Ziel zur Treibhausgas-Reduzierung durchsetzen, um der vom Weltklimarat (IPCC) für entwickelte Länder geforderten Reduktion um 25-40% bis 2020 auch nur in etwa nachzukommen. Dies ist sehr gut möglich und wäre ein wichtiges Signal an den Rest der Welt.
- Die bestehende Richtlinie für Erneuerbare muss in ihrer aktuellen Form vollständig umgesetzt werden.
- Das EU-Energiesparziel von mindestens 20% bis 2020 muss rechtlich verbindlich und bis 2030 auf 30% fortgeschrieben werden. Eine absolute Senkung der Energienachfrage geht Hand in Hand mit der Machbarkeit der vollständigen Umstellung auf Erneuerbare. So bald wie möglich müssen für das Jahr 2030 verbindliche Ziele für Erneuerbare Energien (nicht für «Low Carbon») festgelegt werden, damit rechtzeitig Investitionssicherheit geschaffen wird.
- Die EU muss zudem *verbindlich* ein Ziel für das Jahr 2050 verabschieden, das es erfordert, entsprechende Politiken und Maßnahmen zu entwickeln. Weil anzunehmen ist, dass die Emissionen der Entwicklungsländer kurzfristig weiterhin zunehmen werden, muss die EU ein komplett auf Erneuerbaren Energien basierendes Europa für 2050 anstreben.
- Global muss die EU daran arbeiten, dass die internationalen Einrichtungen wie der UNFCCC oder die G20 ihre Politik tatsächlich am Ziel einer maximalen Erwärmung unter 2 Grad Celsius ausrichten.
- Die EU sollte darauf hinwirken, dass alle Mitgliedsstaaten bis 2050 aus der Atomenergie ausgestiegen sind.

### 4.1 Zukünftige EU-Politiken nach innen

Besonders im *Bereich des Energiesparens und der Marktregulierung* sind grundlegende neue Gesetze und Finanzierungsinstrumente notwendig. Die Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Senkung des Energieverbrauchs sind ausreichend bekannt und reichen von der Förderung der energetischen Gebäudesanierung, hoch-effizienter Produkte und Fahrzeuge bis hin zu alternativen Mobilitätskonzepten und Verhaltensänderungen.

Die Kommission hat in diesem Jahr ihre Vorschläge für eine Energieeffizienzrichtlinie vorgelegt, die den gesetzlichen Überbau für diesen wichtigen Bereich bilden kann. Diese Vorschläge müssen jetzt in den Verhandlungen in Parlament und Rat gestärkt werden, um die Effizienz- und Einsparungspotentiale zu nutzen. Ein erster Schritt wäre ein verbindliches Einsparziel. Dann erst haben Investoren und Unternehmen, lokale und regionale Behörden und die Politik die entsprechende Planungssicherheit. Ansonsten wird niemand ausreichend Geld

in die Hand nehmen<sup>5</sup>, um ins Energiesparen zu investieren. Den richtigen Weg sollten die Länder mit nationalen Aktionsplänen aufzeigen und dabei präzise in ihrem Land auch die Unterziele für die Sektoren Gebäude, Transport und Industrie benennen.

In der Zukunft muss der Energiemarkt so reguliert werden, dass starke Anreize für Effizienz- und Einsparmaßnahmen gesetzt werden und Energiedienstleistungen im Vordergrund stehen – und nicht die Menge der gelieferten Strom- oder Wärmemengen. Es geht also darum, dass die Kunden in Zukunft die Dienstleistung «Warmes Haus», «heller Raum» oder «Fahrstrecke von A nach B» einkaufen und es ihrem Dienstleister überlassen, wie er diese Leistung mit einem möglichst geringen Energieaufwand zur Verfügung stellt. In einigen Ländern werden bereits mit großem Erfolg Systeme mit Sparobligationen und «Weißen Zertifikaten» erprobt, die auch handelbar sein können – etwa in Großbritannien, Frankreich, Dänemark und Italien. Im Energiegroßhandel an der US-Ostküste können mittlerweile Energiesparprogramme an der Auktion von zukünftigen Kapazitäten mitbieten. Im Jahr 2008 wurden so fast 10% der gekauften Kapazitäten über Effizienz-Programme gedeckt.<sup>6</sup>

*Der EURATOM-Vertrag ist längst nicht mehr zeitgemäß. Stattdessen brauchen wir einen Vertrag, der die weitere Ausbreitung der Erneuerbaren zum Ziel hat.*

Aktuell wird der Preis an der Strombörse durch die Grenzkosten des teuersten Kraftwerks gesetzt, das noch ans Netz muss. Da Erneuerbare Energien aber nahezu keine laufenden Kosten haben, drücken sie die Preise an der Börse nach unten. Das führt dazu, dass immer dann, wenn beispielsweise der Wind weht, die Preise stark sinken. In der aktuellen Situation ist das von Vorteil, da dadurch die Kosten der Einspeisetarife kompensiert werden. Nach 2020 wird man bei steigendem Anteil Erneuerbarer Energien im Netz eine Diskussion darüber führen müssen, wie der Energiemarkt der Zukunft aussehen soll und welche Mechanismen benutzt werden müssen, um den Preis festzusetzen. Dabei wird eine wichtige Rolle spielen, welcher Anbieter zu welchem Zeitpunkt in der Zukunft eine gewisse Strommenge garantieren kann. In diesem Zusammenhang wird auch über eine Reform der nationalen und europäischen Förderstrukturen für Erneuerbare nachgedacht werden müssen, die einerseits einen weiteren schnellen Ausbau der Erneuerbaren Energien ermöglichen und andererseits mithelfen, einen optimalen Mix aus dezentralen und zentralen Anlagen Erneuer-

5 Von ungefähr 8 Mrd. Euro die seit 2009 aus dem Kohäsionsfonds der EU bis 2013 für Energieeffizienzmaßnahmen zusätzlich zur Verfügung stehen, sind bis jetzt nur 200 Millionen gebucht (siehe Euractiv, 3. Jan. 2011).

6 Regulatory Assistance Project. Presentation 14/12/2020 by Richard Cowart, mehr Beispiele auf [www.raponline.org](http://www.raponline.org)



erbarer Energien in Europa zu erreichen. Die EU muss den Bau von Energiespeichern vorantreiben und im Übergangszeitraum bis 2030 auf einen sinnvollen Zubau von flexiblen Gaskraftwerken setzen, die helfen, die Schwankungen der Erneuerbaren auszugleichen.

Der EURATOM-Vertrag, der intransparent und undemokratisch die Interessen der Atomwirtschaft befördert, ist längst nicht mehr zeitgemäß und muss grundlegend überarbeitet werden. Stattdessen brauchen wir einen Vertrag, der die weitere Ausbreitung der Erneuerbaren zum Ziel hat.

Fördermittel, die zurzeit noch weitgehend in fossile und atomare Programme fließen, sollten in Effizienz- und Erneuerbare-Energie-Programme geleitet werden. Die Internationale Energie Agentur (IEA) hat berechnet, dass Staatsbeihilfen für fossile Energie in 37 Ländern der Welt mehr als 550 Milliarden US-Dollar im Jahr kosten<sup>7</sup> – eine intelligentere Verwendung dieser Gelder könnte innerhalb kurzer Zeit eine nachhaltige Energieversorgung erreichen. Eine graduelle Abschaffung solcher Beihilfen für fossile Energien wurde in der G20 schon 2009 beschlossen, aber bisher nicht umgesetzt.

Im Strombereich muss neben den spezifischen Fördersystemen auch dafür gesorgt werden, dass die Kapitalkosten für Investitionen in Erneuerbare Energien und die Modernisierung der Stromtrassen günstig gehalten werden. Energieeffizienz und Erneuerbare im Gebäudebereich werden über Umlagesysteme oder über nationale Haushalte, den EU-Haushalt und neue internationale Finanzierungsinstrumente im Rahmen der Klimakonvention unterstützt werden. Es werden künftig erhebliche öffentliche Mittel zur Verfügung stehen müssen, um die benötigten Investitionen in die Umstellung der Energieversorgung auf Erneuerbare Energien zu unterstützen. Angesichts bisheriger Erfahrungen einer stark von nationalen Interessen und institutionellen Egoismen geprägten Energiepolitik wird es besonders wichtig sein, die Vergabe aller öffentlichen Mittel zu koordinieren und an gemeinsamen Zielen und Kriterien zu orientieren.

Gleichzeitig muss die EU eine Industriepolitik entwickeln, die Investitionen in Erneuerbare und hocheffiziente Industrie und nachhaltige Produktionsmethoden unterstützt. Global müssen solche Industrien von 2010 an jedes Jahr um 24% wachsen, wenn die Emissionen bis 2050 um 80% zurückgehen sollen. Jedes Jahr der Verzögerung macht diesen Wechsel teurer und schwieriger. Die EU hat im Industriebereich das EU-Emissionshandelssystem (ETS) als Hauptinstrument eingesetzt. Dieses kann die notwendigen Reduktionen aber nur leisten, wenn die Ziele verschärft und die Ausnahmeregelungen drastisch reduziert werden. Zudem müssen sämtliche Zertifikate auktioniert werden, um so einerseits Kapital für Investitionen in Effizienzmaßnahmen zu schaffen und andererseits Klimaschutz in Entwicklungsländern zu finanzieren. Der EU-Emissionshandel ist wichtig, um ein allgemeines Preissignal auszusenden, Kapital bereitzustellen und geschickte Standards für die globalisierten Produktionsprozesse voranzubringen, um etwa die Zement-, Stahl-, Auto- oder Papier-Produktion noch effizienter zu machen.

---

7 Siehe: <http://www.businessgreen.com>



Dazu sind weitere Instrumente notwendig, etwa eine verbesserte Ecodesign-Direktive.

In anderen Bereichen wie private Haushalte, Verkehr, Handel, Gewerbe und Landwirtschaft muss die Energie- und CO<sub>2</sub>-Besteuerung als komplementäres Element zum Emissionshandel eingeführt werden. Hierbei sollte zusätzlich für diejenigen, die nicht am Emissionshandel teilnehmen, eine entsprechende CO<sub>2</sub>-Steuer festgelegt werden. Sie muss inflationskorrigiert ausgestaltet sein und zusätzlich in Form eines langfristig festgelegten Zeitfahrplans über zumindest zwei Jahrzehnte in kleinen vorhersehbaren Schritten erhöht werden.

Der Gebrauch von Geräten wie Heizkessel, Kühlgeräte, Lampen, elektrische Motoren oder Fernseher ist für fast 50% des EU-weiten primären Energieverbrauchs verantwortlich.<sup>8</sup> EU-Effizienzstandards und Kennzeichnung für diese Produkte müssen dynamisch verschärft werden, um die Märkte schnell voranzutreiben und global wettbewerbsfähig zu sein. Bis 2020 kann so mindestens 20% Energie eingespart werden. Auch Bauprodukte wie Fenster und Isolationsmaterialien müssen in der zukünftigen Produktpolitik erfasst werden, um notwendige nationale Anstrengungen bei der energetischen Gebäudesanierung zu unterstützen. Heizen und Kühlen von Gebäuden (inkl. Warmwasser) verbraucht etwa ein Viertel des Energiebedarfs in der EU. Um die 2050-Ziele zu erreichen, sollte der Gebäudebestand bis dahin sechsfach effizienter werden. Das ist kostengünstig machbar, bedeutet aber eine Verdopplung bis Verdreifachung der heutigen Renovierungsraten von 1 bis 2% pro Jahr.

Die EU muss ihren *Landwirtschaftsbereich* hin zu nachhaltigen Anbaumethoden verändern und gleichzeitig auch die Senkung des Fleischkonsums fördern. Die starken Zusammenhänge zwischen Wirtschafts- und Agrarpolitik in der EU, der Widerstand einiger Mitgliedsstaaten gegen eine nachhaltige Agrarpolitik, die den Agrarsektor zu einer «Senke» statt einer «Quelle» von Emission werden lassen könnte, gilt es zu überwinden. Ein wichtiger Baustein ist hier die energetische Verwertung von landwirtschaftlichen Abfällen.

### *In den neuen Mitgliedsstaaten sollten die Kohäsions- und Strukturhilfen vermehrt für Energieeffizienz, Erneuerbare Energien und den Ausbau des Öffentlichen Verkehrs genutzt werden.*

Die EU muss auch in *Forschung und Entwicklung* investieren, um z.B. die ausstehenden Probleme bei der Speicherung Erneuerbarer Energien zu beseitigen oder Photovoltaik weiterzuentwickeln. Auch im Bereich Biokraftstoffe ist Forschungsbedarf vorhanden, um die Nachhaltigkeit zu stärken. Zusätzlich kann die EU ihre Marktstellung im Bereich Innovation nur beibehalten, wenn in der

<sup>8</sup> Van Holsteijn en Kemna (VHK): Ecodesign of EuP, Lot 1 & 2, Brussels, 18.12.2007.

EU Veränderungsdruck bestehen bleibt – hier gibt es auch eine klare Verbindung zu strafferen Klimazielen.

Um bestehende Konflikte zwischen alten und neuen Mitgliedsstaaten zu überwinden, muss die EU ihre Energiepolitik stärker an innereuropäischer Solidarität ausrichten. Eine Modernisierungspartnerschaft, die es bilateral mit Russland, aber noch nicht innerhalb der EU gibt, wäre sinnvoll.

## 4.2 Zukünftige EU-Politiken nach außen

Die EU-Nachbarschafts-, Entwicklungs- und Außenpolitik muss generell klimakompatibel gestaltet werden und nachhaltige Energie- und Klimapolitiken fördern. Dies würde auch Entwicklungsländern Energie-Versorgungssicherheit und geringere Kosten, soziale und Gesundheitsvorteile bringen. Armutsbekämpfung und die Bekämpfung des Klimawandels sind nicht nur kompatibel, sondern verstärken einander positiv – die EU muss diese Verbindung unterstützen. Die Mitgliedsstaaten müssen zudem eine teilweise Kompetenzverlagerung zur Europäischen Union auch in diesem Bereich in Betracht ziehen (siehe den Beitrag zur Außenpolitik in diesem Band).

Energieimporte haben mehrere Konsequenzen: Bereits heute werden 53,1% der Energie aus dem Ausland bezogen<sup>9</sup> – dies kreiert Abhängigkeiten von einer Anzahl nicht immer demokratischer oder menschenrechtsrespektierender Staaten. Die derzeit sich abzeichnende Tendenz zu mehr Energieimporten verschärft diese Problematik. Reduzierte Importe durch reduzierten Verbrauch und die Nutzung heimischer erneuerbarer Energiequellen würde die politische Abhängigkeit der EU von Exportländern senken. Durch Importe von Erneuerbaren Energien aus den Nachbarschaftsregionen wie Osteuropa oder Nordafrika würde darüber hinaus eine weitaus breitere Länderbasis für Importe geschaffen, was diesen Effekt noch weiter verstärken würde. Der am wenigsten CO<sub>2</sub>-intensive fossile Energieträger Gas hat eine Brückenfunktion zum voll erneuerbaren Energiemix. Jedoch muss hier ebenfalls die beschränkte Importpolitik der EU diversifiziert werden, um nicht politische Abhängigkeiten zu verstärken.

Eine Außen- und Sicherheitspolitik mit Priorität auf einer intelligenten Energie- und Klimapolitik macht den Süden und die Schwellenländer, aber auch die USA zu besseren Partnern für die EU. Noch ist jedoch diese Art der Kooperation beschränkt und fragmentiert – über die UNFCCC, durch bilaterale oder multilaterale Abkommen, REDD+-Partnerschaften<sup>10</sup> und IRENA (die neue Internationale Agentur für Erneuerbare Energien). Dieses Patchwork von Politikprozessen erlaubt keine Optimierung im Sinne einer *effektiven, gemeinsamen Energie- und Klima-Außenpolitik* für Europa. Nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages, der mehr gemeinsame EU-Außenpolitik vorsieht, wäre dies jedoch möglich. Um auch

<sup>9</sup> Eurostat, Mai 2009.

<sup>10</sup> REDD+ steht für reduzierte Emissionen aus Entwaldung oder Degradierung von Wäldern und anderen natürlichen Landschaften wie z.B. Mooren.

den Elektrizitätsbinnenmarkt über die Grenzen der Europäischen Union sinnvoll so zu erweitern, dass der Import von Strom aus Erneuerbaren Energien technisch möglich ist, bedarf es eines gemeinsamen Masterplanes für die zukünftige paneuropäische Energieinfrastruktur. Dabei muss vermieden werden, dass – ähnlich wie heute im Gassektor – einzelne Staaten und Firmenkonsortien parallele und miteinander konkurrierende Infrastrukturprojekte vorantreiben. Die Entscheidung, auf kostspielige, aber prestigeträchtige Parallelprojekte zu verzichten, kann letztendlich nur politisch getroffen werden. Was helfen kann, diesen anstehenden Entscheidungen eine rationale Grundlage zu verschaffen, wäre eine bessere Datenlage über zu erwartende Kosten und Nutzeffekte.

*Regionale Zusammenarbeit im Rahmen internationaler Verträge:* Auch globale Abkommen, wie die UN-Klimarahmenkonvention und die regionalen Programme der Vereinten Nationen, gehören zur bestehenden Governance-Struktur, in der sich die Erneuerbaren Energien entwickeln werden. Daneben existieren gerade dort eine Reihe von Public Private Partnerships – wie die Renewable Energy & Energy Efficiency Partnership, REEEP –, an denen auch europäische Regierungen beteiligt sind, die aber in Zukunft alle in der International Renewable Energy Agency (IRENA) aufgehen werden.

Die Verhandlungen zur UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) sind ein zentrales Instrument, um die gemeinsame Klimaaußenpolitik der EU sinnvoll zu begründen. Die EU muss in den Verhandlungselementen, die zur Stärkung des internationalen Rahmenwerkes beitragen, gemeinsam agieren und auch zwischen den Verhandlungen ihr EU- und bilaterales Diplomatenetzwerk gemeinsam nutzen. Nur dann weisen Handels-, Klima- und Energieaußenpolitik in eine Richtung. Angesichts des derzeitigen Stockens der Verhandlungen muss die EU zudem bereit sein, eine Vorreiterrolle einzunehmen. Eine Vorreiterrolle ist auch durch die historische Verantwortung der EU für den Klimawandel gegeben: Die sich jetzt nachholend entwickelnden Länder weisen mit Recht daraufhin, dass die EU und die USA ihren hohen Entwicklungsstandard unter anderem mit gedankenloser Energie- und Ressourcenverschwendung aufgebaut haben – eine «Klimaschuld», die es im Sinne einer globalen Solidarität zu vergüten gilt.

Für mehrere dieser Strategien müssen die Mitgliedsstaaten als auch die EU genügend Finanzmittel einplanen, um einen gerechten Anteil an den in Kopenhagen und Cancun von den Industrieländern versprochenen Mitteln für Entwicklungsländer (anwachsend bis auf 100 Milliarden Euro jährlich bis 2020) bereitzustellen. Denkbar wäre hierfür auch der Einsatz von zukünftigen EU-Steuern.<sup>11</sup>

Selbstverständlich ist eine Kontrolle der effektiven Verwendung solcher Gelder notwendig – im UNFCCC-Prozess ist eine solche Kontrolle in Vorbereitung. Eine der größten Herausforderungen für die Schwellen- und Transformationsländer in der unmittelbaren Nachbarschaft der Europäischen Union wird es sein, in den kommenden Jahren nationale Klimaschutzprogramme zu entwickeln und entsprechende Finanzierungspläne aufzustellen. Die Entwicklung

<sup>11</sup> Siehe auch den Beitrag zur Europäischen Wirtschafts- und Finanzpolitik in diesem Band.

Erneuerbarer Energien sollte wesentlicher Bestandteil aller nationalen Klimaschutzprogramme sein. Die EU sollte ihren Nachbarstaaten dabei helfen, die entsprechenden Potentiale zur Erreichung ihrer Klimaschutzziele zu erkennen und die Kapazitäten aufzubauen, diese auch zu erschließen.

*Die besondere Rolle der angrenzenden Regionen:* Die EU hat eine besondere Verantwortung, sich in seinen Nachbarländern für eine verbesserte Energieeffizienz und den Ausbau Erneuerbarer Energien einzusetzen. Im Bereich Nordafrika und Naher Osten könnte darüber hinaus ein Ausbau eines gemeinsamen Stromnetzes zur verbesserten Zusammenarbeit und politischen Kooperation beitragen. Die Europäische Union hat Kooperationsvereinbarungen mit allen Staaten in ihrer Nachbarschaft. Darüber hinaus arbeitet die EU mit anderen Staaten auch im Rahmen zahlreicher internationaler Abkommen und Institutionen zusammen. Der wichtigste Hebel der EU, um Ziele und Instrumente der gemeinsamen Energiepolitik auf ihre Nachbarstaaten auszuweiten, bleiben die Beitrittsverhandlungen, die allerdings in den kommenden Jahren wohl nicht über den bestehenden Kreis der Aspiranten ausgeweitet werden dürften. Der European Energy Community Treaty, den die EU mit den Westbalkanstaaten geschlossen hat, bietet die Möglichkeit der Integration der Energiemärkte unterhalb der Schwelle der vollen EU-Mitgliedschaft. Über die Grenzen Europas hinaus, vor allem mit Blick auf die südlichen Mittelmeer-Anrainer, besteht zusätzlich die Möglichkeit enger Kooperation im Rahmen des zu entwickelnden Instrumentariums der UN-Klimarahmenkonvention.

Zwar wurde die europäische Nachbarschaftspolitik im Rahmen der »Östlichen Partnerschaft« und der »Mittelmeerpartnerschaft« ausdifferenziert und weiterentwickelt. Bei der östlichen Partnerschaft richtet sich jedoch bisher das Hauptinteresse der Partnerländer auf die Diversifizierung der Versorgung mit fossilen Energieträgern sowie – im Falle der Ukraine – auf den Ausbau der Atomenergie. In der Erklärung zur Gründung der Union für den Mittelmeerraum wurde ein Projektbereich »Alternative Energien/Solarplan« festgelegt. Die derzeitigen politischen Umbrüche in Nordafrika unterstreichen einerseits die Notwendigkeit einer Diversifizierungsstrategie nicht nur zwischen energiewirtschaftlichen Handelspartnern der europäischen Wirtschaft, sondern auch weg von der bisherigen Abhängigkeit von Öl und Gas. Andererseits eröffnen sich hier auch Möglichkeiten zur regionalen Kooperation – eine Grundvoraussetzung ambitionierter regionaler Vorhaben wie Desertec oder Plan Solaire – zwischen bisher politisch isolierten und wenig regional engagierten Staaten.

Mit dem EU-Russland-Gipfel 2010 haben sich beide Seiten auf eine »Partnerschaft für Modernisierung« verständigt, bei der die energiepolitische Kooperation und die Bekämpfung des Klimawandels, beispielsweise durch Kooperation in den Bereichen Forschung und Technologie, eine wichtige Rolle spielen. Bis heute allerdings wird die energiepolitische Kooperation mit Russland weitgehend durch bilaterale Zusammenarbeit sowohl staatlicherseits als auch auf Ebene der Privatwirtschaft geprägt. Hauptaugenmerk der Kooperation liegt auf Investitionen und Importvereinbarungen in den Bereichen Öl und Gas. Die klimapoliti-

sche Kooperation gewinnt allerdings auch für die russische Seite an Bedeutung und muss weiter ins Zentrum der Verhandlungen rücken.

### **Eine Kontroverse: Wer soll über den Energiemix in der EU entscheiden?**

Reichen die Kompetenzen der EU aus, um die Vision einer nachhaltigen Energieversorgung für die gesamte EU zu realisieren? Dies führt zu der Frage, wer über den zukünftigen Energiemix in der EU entscheiden soll: jeder Mitgliedsstaat für sich (als nationale Angelegenheit) oder die EU in einem ordentlichen Gesetzesverfahren, d.h. mit der vollen Beteiligung des Europäischen Parlaments und qualifizierter Mehrheit im Rat? Der jetzige Vertrag ist in dieser Frage eindeutig: Er hält fest an dem «Recht eines Mitgliedsstaats, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen» (Artikel 194, 2 AEUV). Als Folge dieses nationalen Selbstbestimmungsrechts können Entscheidungen auf EU-Ebene, durch die der Energiemix erheblich beeinflusst wird, nur mit Zustimmung aller Mitgliedsstaaten im Rat beschlossen werden; dem Europäischen Parlament kommt in diesem Fall nur ein Anhörungsrecht zu. Es kann also keine EU-weite wesentliche Regelung über den Energiemix gegen den Willen eines Mitgliedsstaates geben.

Der Grund für diese Regelung über den Energiemix liegt vor allem in den unterschiedlichen Positionen der Mitgliedsstaaten zur Nutzung der Kohle und der Atomkraft. Derzeit erzeugen 14 Mitgliedsstaaten Strom aus der Atomkraft, 13 haben keine AKWs in Betrieb. Atomkraftbefürworter und Atomkraftgegner stehen sich gegenüber: Hatten die einen die Befürchtung, dass eines Tages eine Mehrheit von Atomkraftgegnern im Rat den Ausstieg aus der Atomkraft für alle verordnen könnte, wollten umgekehrt die anderen verhindern, dass eine Mehrheit von Atomkraftbefürwortern den nationalen Ausstieg aus der Atomkraft verhindern oder gar einen Einstieg in die Atomkraft erzwingen könnte. So wurde die Festschreibung des nationalen Selbstbestimmungsrechts über den Energiemix, die schon vorher im Kapitel Umweltpolitik des EU-Vertrages als Quasi-Schutzklausel für die Nutzung von Kohle enthalten war, auch in den neuen Energieartikel im Lissabon-Vertrag als Bremse gegen einen immer weiteren verbindlichen Ausbau der Erneuerbaren Energien verankert.

### **Die EU?**

So verständlich das Selbstbestimmungsrecht vor dem Hintergrund des atompolitischen Konflikts auch ist, so beruht es doch auf der wirtschafts- und energiepolitisch fragwürdigen Grundannahme, dass eine sichere Energieversorgung für die Bevölkerung und die Wirtschaft am effektivsten

und effizientesten durch nationale Politik garantiert werden könnte. Dabei ist diese Position mittlerweile durch viele Ereignisse, die globale Entwicklung und durch das neue Energiekapitel im Vertrag selbst de facto überholt.

Zudem steht das nationale Selbstbestimmungsrecht im Widerspruch zu einem Grundgedanken des europäischen Integrationsweges, dass nämlich dann über eine Politik gemeinsam auf EU-Ebene entschieden werden sollte – oder die nationalen Politiken zumindest koordiniert werden sollten –, wenn nationale Entscheidungen Auswirkungen auf viele oder gar alle Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft haben. Nicht erst seit den UN-Klimagipfeln oder durch die Katastrophe von Fukushima ist bekannt, dass die Entscheidungen über den Energiemix Auswirkungen haben, die keineswegs räumlich auf das nationale Territorium und die nationale Bevölkerung begrenzt sind. Im Gegenteil: Die Entscheidung für fossile Energieträger hat aufgrund der Klimaeffekte globale Auswirkungen, und radioaktive Strahlung kennt keine nationalen Grenzen. Den Energiemix als Angelegenheit von rein nationalem Interesse zu behandeln und nicht einmal eine Koordinierungsverpflichtung auf EU-Ebene vorzusehen ist also nicht sachgerecht, da es Entscheidungen mit negativen räumlichen externen Effekten begünstigt.

Auch weitere Überlegungen sprechen für einen durch die EU bestimmten Energiemix. So bringen gemeinsame Forschungsanstrengungen Effizienzvorteile, und ein Energiebinnenmarkt bedarf grenzüberschreitender Infrastrukturen. Dass die Stromnetze noch immer national ausgerichtet sind und Interkonnektoren fehlen, ist ein Spiegelbild der Behandlung des Energiemixes als nationale Angelegenheit. Das Selbstbestimmungsrecht geht dabei einher mit einer Begünstigung der nationalen Energieversorger – seien es staatliche oder als nationale Champions politisch hofierte private Unternehmen.

Bleibt es beim Recht der Mitgliedsstaaten national über den Energiemix zu entscheiden und einem verbindlichen weiteren Ausbau der Erneuerbaren Energien die Hürde der Einstimmigkeit im Rat entgegenzusetzen, rückt das Ziel, EU-weit aus der Nutzung von fossilen Energieträgern und Atomstrom auszusteigen, weiter in die Ferne und es ist noch auf längere Sicht mit einem Energiemix zu rechnen, der Kohle und Atom enthält.

Bei einer zukünftigen Revision der EU-Verträge sollte die Restriktion aufgehoben werden, dass nach der Gemeinschaftsmethode, also mit Mehrheit entschiedene energie- und umweltpolitische Maßnahmen der EU, den Energiemix nicht wesentlich beeinflussen dürfen (andernfalls Einstimmigkeit erforderlich ist).

### Oder doch jeder Mitgliedsstaat für sich?

Oder sollte es angesichts der aktuellen Interessenunterschiede bei dem Vetorecht jedes Mitgliedsstaates gegen eine verbindliche Vorgabe seines Energiemixes durch die EU auch längerfristig bleiben? Würde andernfalls



das Risiko bestehen, dass für Staaten, die Atomkraft ablehnen, deren Erzeugung durch entsprechende Mehrheiten im Rat und Europäischem Parlament vorgeschrieben würde?

Ab dem 1. November 2014 gilt als qualifizierte Mehrheit im Rat eine Mehrheit von 55% der Mitgliedsstaaten, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedsstaaten, sofern sie zusammen 65% der Bevölkerung ausmachen. Derzeit betreiben 14 Mitgliedsstaaten Atomkraftwerke; sie machen zusammen 70% der Bevölkerung der EU aus. Davon hat Deutschland nun zum zweiten Mal den Ausstieg aus der Atomkraft beschlossen, aber von den Ländern, die derzeit kein AKW betreiben, sind Polen und Litauen eher den Atomkraftbefürwortern zuzurechnen. Somit wären die diesbezüglichen Mehrheitsverhältnisse 15:12, wobei diese Mehrheit aber – nach dem Seitenwechsel Deutschlands – nur 62% der Bevölkerung repräsentiert. Dies zeigt, dass derzeit die Frage der qualifizierten Mehrheit im Rat für oder gegen Atomkraft noch von der Positionierung nur eines großen Landes abhängen kann.

Auch wenn der Energieartikel im AEUV (Art. 194) nur die Förderung von Erneuerbaren Energien und nicht von fossilen Energien oder von Atomkraft als Ziel der Union festschreibt und insofern kaum als gesetzliche Festschreibung eines AKW-Anteils herangezogen werden könnte, und auch wenn generell eine Sperrminorität im Rat schon von einer Gruppe von 4 Mitgliedsstaaten gebildet werden kann, nährt die jetzige Interessenslage doch Skepsis, weshalb auch Atomkraftgegner sich trotz der Nachteile der Einstimmigkeitsregel für den gemeinsamen Weg in 100% Erneuerbare Energien für das Selbstbestimmungsrecht eines jeden Mitgliedsstaates über den Energiemix aussprechen.

### Eine differenzierte Integration mit einer «Koalition der Willigen» als Übergangslösung

Da eine Änderung der Verträge in sehr naher Zukunft unwahrscheinlich ist und insbesondere die Länder, die Kohle- und Atomkraft nutzen, in den nächsten Jahrzehnten nicht gänzlich aussteigen wollen, sollte man Übergangslösungen erwägen. So sollte Mitgliedsstaaten, die jetzt den Weg des Ausstiegs aus fossilen Energieträgern und der Atomkraft gehen wollen, um ihren Energiemix schließlich ganz auf Erneuerbare Energien umzustellen, und bei diesem Weg nicht auf die großen Vorteile von gemeinsamem Handeln mit anderen Mitgliedsstaaten verzichten mögen, die Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit gegeben werden, so wie es der Vertrag in Artikel 20 EUV und Artikel 326 bis 334 AEUV vorsieht. Vieles spricht dafür, dieses Instrumentarium bei der Energiepolitik zu nutzen. Diese Mitgliedsstaaten wären die Avantgarde einer neuen zukunftsfähigen Gemeinschaft, der Europäischen Gemeinschaft für Erneuerbare Energien (ERENE).

## 5 Fallbeispiele nachhaltiger europäischer Klima- und Energiepolitik

Im Folgenden stellen Kommissionsmitglieder mehrere zentrale Politikfelder und Beispiele für eine nachhaltige EU-Energie- und Klimapolitik vor.

### 5.1 Atompolitik in der EU: Das Risiko tragen auch die Anderen

*Rebecca Harms*

Schon vor der Fukushima-Katastrophe am 11. März 2011 war deutlich, dass die Atomwirtschaft den kontinuierlichen Rückgang der Atomkraft in Europa nicht aufhalten kann.

Insgesamt werden heute in der EU 143 Atomreaktoren betrieben. Im Jahre 1989 waren es noch 177 Reaktoren gewesen. Damals hat der Super-GAU von Tschernobyl im Jahre 1986 die Ausbaupläne der Industrie gestoppt. In der EU gab es 20 Jahre lang keine neuen Atomkraftwerksprojekte. Das änderte sich erst in den letzten Jahren, als in Finnland und in Frankreich je der Bau eines EPR-Reaktors (European Pressurized Reactor) begonnen wurde. Diese ersten und bisher einzigen Neubauprojekte in der EU seit Tschernobyl sind geprägt von technischen Mängeln, Bauverzögerungen und Kostenexplosionen. Das finnische EPR-Projekt in Olkiluoto ist ein finanzielles Desaster. Das Projekt ist bereits vier Jahre im Verzug und liegt 90 Prozent über den ursprünglich veranschlagten Kosten (5,7 Milliarden Euro statt 3 Milliarden). Andere europäische Reaktoren «im Bau», die in der Statistik der internationalen Atomenergiebehörde auftauchen, sind Uraltprojekte aus den 1980er-Jahren in der Slowakei und Bulgarien, die wiederbelebt werden sollen. Das slowakische Projekt basiert auf uralter sowjetischer Technologie ohne doppelte Reaktorschutzhülle. Das bulgarische Projekt befindet sich in einem Erdbebengebiet. Spätestens nach der Katastrophe von Fukushima müssen beide Projekte endgültig beerdigt werden.

Heute kann niemand mehr leugnen, dass die Atomkraft mit unbeherrschbaren Risiken verbunden ist. Die Grenzenlosigkeit der Folgen muss dazu führen, dass nicht jedes Land allein entscheiden darf, welche Gefahren es den Bürgern anderer Staaten zumutet.

Vor dem Hintergrund der atomaren Gefahren sollte es eine strikte Politik der Risikominimierung geben. Es ist nicht akzeptabel, wenn der Solidaritätsgedanke dazu führte, dass Mitgliedsstaaten, die aus der Atomenergie aussteigen, für die Gefahren haften, die in anderen Ländern immer noch von der Atomkraft ausgehen. Das muss auch juristisch geprüft werden.

Die Staaten mit Atomkraftwerken erlauben ihren Betreibern eine Begrenzung der Haftungssumme bei Unfällen. Darüber hinausgehende Schäden werden über Steuergelder finanziert und so von der Bevölkerung gezahlt. Es muss verhindert werden, dass der EU-Solidaritätsmechanismus zu einer ungerechten Risiko- und Nutzenverteilung führt.

Die Europäische Kommission darf sich nicht weiter damit rausreden, dass die Wahl des Energiemixes allein in der Hand der Mitgliedsstaaten liegt. Eine



gemeinsame Energiestrategie der EU muss die Minimierung der Risiken zum Ziel haben. Das bedeutet zum einen, dass die ältesten und gefährlichsten Reaktoren umgehend stillgelegt werden müssen und dass strengste gemeinsame Sicherheitsstandards, die dem Stand von Wissenschaft und Technik entsprechen, für jene Reaktoren festgelegt werden, die mittelfristig noch in Betrieb bleiben sollen. Vor allem muss es aber heißen, dass eine gemeinsame Strategie zur Überwindung dieser Hochrisikotechnologie verfolgt wird.

Die Europäische Kommission hat verschiedene Möglichkeiten, den Prozess des europäischen Atomausstiegs einzuleiten. Die Richtlinie für Atomsicherheit muss umgehend überarbeitet werden, um strengste verbindliche Sicherheitsstandards EU-weit zu etablieren.

- Die Forschungsprioritäten der EU müssen endlich vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Anstatt Milliarden in das Fusionsforschungsprojekt ITER zu stecken, müssen zukunftsfähige und nachhaltige Technologien an erster Stelle stehen. Die katastrophalen Kostenentwicklungen des ITER-Projekts noch vor dem eigentlichen Baubeginn haben dazu geführt, dass für den Zeitraum des 7. Forschungsrahmenprogramms etwa fünfmal mehr EU-Fördergelder in Atomprojekte fließen als in die Forschung zu Erneuerbaren oder Effizienzgewinnen.
- Die Richtlinie für die Lagerung von Atommüll muss neu vorgelegt werden. Die ungelöste Atommüllfrage darf man nicht länger auf die leichte Schulter nehmen.
- In der EU muss es eine Regelung für die angemessene Haftung bei Atomunfällen geben.
- Der EURATOM-Vertrag, der intransparent und undemokratisch die Interessen der Atomwirtschaft befördert, ist längst nicht mehr zeitgemäß und muss grundlegend überarbeitet werden. Stattdessen brauchen wir einen Vertrag, der die weitere Ausbreitung der Erneuerbaren zum Ziel hat.
- Die Europäische Kommission muss einen Plan entwickeln, wie wir bis 2050 eine Energieversorgung allein aus erneuerbaren Quellen sicherstellen können.

## 5.2 Mobilität klimagerecht gestalten

*Michael Cramer und Martin Rocholl*

Mobilität ist von Beginn an zugleich Voraussetzung als auch Folge des europäischen Integrationsprozesses gewesen. Ziel der europäischen Verkehrspolitik muss es deshalb sein, Mobilität zu sichern und zugleich so zu gestalten, dass sie mit dem Ziel einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Europäischen Union vereinbar ist. Angesichts der vom Verkehrssektor eingeschlagenen Richtung stellt dies eine enorme Herausforderung dar, weil der Verkehr für fast 30% aller CO<sub>2</sub>-Emissionen in der EU verantwortlich ist. Während die CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Industrie oder durch die Gebäudesanierung seit 1990 gesenkt werden konnten, sind sie im Verkehrssektor im selben Zeitraum um 35% gestiegen. Würde der Verkehr nicht

die Erfolge anderer Sektoren zunichtemachen, wären die von der EU verfolgten Klimaschutzziele schon längst erreicht.

Wesentlicher Faktor für diese Fehlentwicklung ist nicht der Mangel an Wettbewerbsfähigkeit der umweltfreundlichen Verkehrsträger, sondern eine Vielzahl von Wettbewerbsverzerrungen, die ineffiziente, umweltschädliche, energie- und emissionsintensive Verkehrsträger bevorzugen.

Während EU-weit auf der Schiene eine verbindliche und in ihrer Höhe unbegrenzte Schienenmaut für jede Lokomotive auf jedem Streckenkilometer erhoben werden muss, ist es den Mitgliedsstaaten überlassen, ob sie eine Maut auf der Straße überhaupt erheben wollen. Sie gilt meist nur auf Autobahnen und für LKW ab zwölf Tonnen und ist in der Höhe limitiert. Auch dem Flugverkehr werden Vorteile gegenüber der umweltfreundlichen Schiene eingeräumt. Die Staaten erheben auf internationale Flüge keine Mehrwertsteuer und verzichten auf die Besteuerung von Kerosin, was den europäischen Steuerzahler jedes Jahr etwa 30 Milliarden Euro kostet. Hier findet unbemerkt eine Umverteilung vom kleinen Steuerzahler zum vielfiegenden Geschäftsreisenden statt.

Abhilfe für diese Missstände auf Kosten der Umwelt und der Steuerzahler kann nur die EU schaffen. Die Kunden können sich nur dann für das tatsächlich wirtschaftlichste Verkehrsmittel entscheiden, wenn die Preise auf dem europäischen Binnenmarkt auch die wirklichen Kosten widerspiegeln. Stattdessen werden diese Kosten auf die Allgemeinheit abgewälzt. Deshalb muss die Mobilität in Europa zu echter Kostenwahrheit finden.

Das von der Europäischen Kommission veröffentlichte Weißbuch zur Zukunft des Verkehrs strebt die Schaffung eines «wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Verkehrssektors» an. Die EU schlägt ein konkretes langfristiges CO<sub>2</sub>-Reduktionsziel für den Verkehrssektor vor, das ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Allerdings sind die vorgeschlagenen Ziele zu schwach: Bis 2050 soll eine Minderung von 60% im Vergleich mit 1990 erreicht werden, als Zwischenziel wird bis 2030 nur eine Reduzierung von 20% im Vergleich zu 2008 angestrebt (das ist noch immer 8% über dem Niveau von 1990). Die vorgeschlagenen Maßnahmen entsprechen zudem nicht der genannten Zielsetzung.

Positiv zu nennen ist das Ziel, konventionelle Autos bis 2050 ganz aus den Städten zu verbannen (wobei dies vor allem über Elektrofahrzeuge und leider weniger über die Alternative öffentlicher Verkehr erreicht werden soll). Zukunftsweisend ist auch, dass bis 2030 schon 30% (50% bis 2050) des Straßengüterverkehrs bei Distanzen über 300 km auf Schiene und Wasserstraße verlagert werden; und die EU-Förderung konzentriert sich endlich offiziell auf «grüne Infrastruktur», statt auf teure und langwierige Megaprojekte. Vage bleibt die Kommission leider bei zwei ganz entscheidenden Themen: den Effizienzverordnungen für Pkw und Lkw und dem Prinzip der Internalisierung externer Kosten. Eine Anlastung aller von den Verkehrsträgern verursachten Kosten ist jedoch unabdingbar für einen fairen Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern.

Neben Maßnahmen, die den öffentlichen Personennahverkehr, die Alternative Fahrrad und das Umsteigen auf die Bahn fördern, bleibt es eine vordringliche

Aufgabe, dafür zu sorgen, dass Autos deutlich weniger Sprit verbrauchen und weniger CO<sub>2</sub> ausstoßen. Verbindliche Energieeffizienzstandards für Autos sind dabei eine kostengünstige Klimaschutzmaßnahme, die auch für die Autobesitzer nicht zu Mehrbelastungen führen, wenn die höheren Anschaffungskosten eines effizienten Fahrzeugs durch den reduzierten Verbrauch kompensiert werden. Zudem sind Energieeffizienzstandards in der EU eine einmalige Chance auch für den globalen Klimaschutz: Alle Firmen – egal, wo sie auf der Welt produzieren – müssen diese Standards erfüllen, wenn sie ihre Produkte in Europa verkaufen wollen. Damit wird eine Technologieentwicklung in allen Teilen der Welt vorangetrieben, die sich positiv auf andere Märkte auswirken wird. Zudem orientieren sich andere Länder der Erde – wie zum Beispiel China oder Indien – an den EU-Mindeststandards.

Nach dem Scheitern der freiwilligen Selbstverpflichtung der Automobilindustrie hat die EU 2008 verbindliche Ziele für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß von PKWs festgesetzt. Im Flottendurchschnitt sollen Neuwagen, die im Jahre 2015 in Europa verkauft werden, maximal 130 g CO<sub>2</sub>/km ausstoßen. Dieser verbindliche und mit Strafzahlungen sanktionierte Grenzwert ist trotz heftigem Lobbying – insbesondere der deutschen Automobilindustrie – durchgesetzt worden. Er reicht jedoch nicht aus, um den Verkehrssektor auf einen klimafreundlichen Pfad zu bringen. Dennoch stellt dieser Grenzwert die derzeit weitreichendste und ambitionierteste Effizienzverordnung für PKWs dar. Noch wichtiger: In der EU-Verordnung wurde ein Ziel von 95 g/km für 2020 festgelegt, allerdings mit einer Revisionsklausel für das Jahr 2013. Maximal 95 g/km (oder auch 80 g/km, wie von den NGOs gefordert) sind zwar technologisch und ökonomisch ohnehin gut machbar, würden aber darüber hinaus ein klares Signal an die Automobilindustrie senden, dass grundlegende Veränderungen anstehen. Sollte es gelingen, zugleich ein weiteres mittelfristiges Ziel festzulegen (z.B. 70 g/km für 2025) wäre klar, dass sich der Transport-Sektor auf den Weg zur vollständigen Dekarbonisierung bis 2050 begibt. Europa könnte so zum Vorreiter einer radikalen Veränderung der gesamten globalen Autoindustrie werden (siehe Graphik). Eine Infragestellung des 95 g/km-Ziels würde bedeuten, dass Europa international zurückfällt, seine eigenen Klimaschutzziele nicht einhält und die Innovationsfähigkeit der europäischen Automobilindustrie gefährdet.

Kombiniert mit der Effizienzdebatte wird dann über zukünftige Technologien und deren Einführung zu reden sein. Sind Batterie oder Brennstoffzellen-Fahrzeuge eine Zukunftsoption? Soll deren Markteinführung subventioniert werden? Und wenn ja – wie? Wie verhindern wir die Schaffung von frustrierenden Nischen-Märkten, die kontraproduktiv sind: Subventionen für batteriebetriebene Fahrzeuge mit relativ geringer Reichweite, die vor allem als Drittfahrzeug von reichen Familien genutzt werden, um mit gutem Gewissen in die Stadt zu fahren und auch noch einen kostenlosen Parkplatz mit subventionierter Ladestation vorzufinden. Wäre es sinnvoller in der Übergangsphase die Einführung von Plug-In-Hybrids zu fördern, die normale Fahrzeuge ersetzen können?

Entscheidend wird auch sein, die Effizienzdebatte mit der Technologiede-  
batte sinnvoll zu verbinden. Die derzeitige Diskussion um die Elektrifizierung  
des Individualverkehrs darf nicht dazu missbraucht werden, gegen bindende  
Effizienzverordnungen zu argumentieren. Die normalen benzin- oder diesel-  
betriebenen Fahrzeuge (inkl. Hybridfahrzeuge) werden noch mindestens für die  
nächsten 30 Jahre den globalen Markt beherrschen und müssen daher drama-  
tisch effizienter werden. Es wäre andererseits denkbar, die Einführung ambi-  
tionierter CO<sub>2</sub>-Grenzwerte mit Hilfen für die Einführung neuer Technologien  
zu verbinden. In jedem Fall sind CO<sub>2</sub>-Grenzwerte eine sinnvolle Maßnahme,  
die eine wichtige Grundlage für die Entwicklung neuer Technologien darstellt.  
Unabhängig von der Art der Technologie muss sich das Ergebnis auf den  
gesamten Zyklus beziehen, von der Produktion über den Verbrauch bis zur  
Entsorgung.

In diesem Zusammenhang muss auch die entsprechende EU-Verordnung  
angepasst werden. Der derzeitige CO<sub>2</sub>-Standard muss stärkere Signale für die  
Leichtbauweise setzen. So können enorme Effizienzgewinne erschlossen werden  
– unabhängig davon, welche Motorentechnologie sich mittelfristig durchsetzen  
wird.

Im Flugverkehr gibt es neben der erwähnten steuerlichen Maßnahme zusätz-  
lich notwendige Instrumente wie die Verschärfung des Emissionshandels, die  
Forcierung der Entwicklung alternativer Treibstoffe und effizienterer Triebwerke  
sowie die Optimierung der Flugrouten, die kurz, mittel und langfristig einen  
nachhaltigeren Flugverkehr schaffen könnten. Zudem müssen kurze Flugstre-  
cken durch wesentlich emissionsärmere, adäquate Schnellbahnnetze ersetzt  
werden. Dass dies möglich ist, beweist die Eisenbahnverbindung nach Hamburg.  
Mit einer Höchstgeschwindigkeit von 230 km/h wurde der Flugverkehr komplett  
übernommen.

In der Schifffahrt könnten schon einfache Maßnahmen wie eine Verlang-  
samung der Schiffsgeschwindigkeiten enorme Treibhausgasemissionseinspa-  
rungen mit sich bringen. EU-weite Geschwindigkeitsbeschränkungen mit einer  
Reduktion von 10% der Geschwindigkeit würden zu 25 bis 30% Emissionsreduk-  
tion führen (die Geschwindigkeitsreduktion von 25 auf 22 Knoten bringt etwa  
30% Treibhausgaseinsparungen mit null Investitionskosten). Die EU könnte eine  
Geschwindigkeitsbeschränkung bis zur 200-Meilen-Seegrenze einführen und  
diese für alle Schiffe, die an einem Hafen der EU anlegen, durchsetzen. Diese  
Maßnahme würde zusätzliche Vorteile bei der Reduktion der Luftverschmutzung  
mit sich bringen. Zusätzlich kann die EU ebenfalls ein Marktinstrument analog  
zum Luftverkehrs-Emissionshandelssystem beschließen und saubere Schiffe  
fördern. Aber auch in der Schifffahrt müssen Emissions-Grenzwerte einge-  
führt werden. Bei der Hochseeschifffahrt wird nämlich Schweröl eingesetzt, ein  
Sondermüll-Abfall der Rohölproduktion. Solange die Verwendung des Schweröls  
geduldet wird, sind die Ozeanriesen Sondermüll-Verbrennungsanlagen ohne  
Filter. Bei der Binnenschifffahrt müssen sich die Schiffe den Flüssen anpassen  
und nicht umgekehrt. Da 80% der Binnenschifffahrt in Europa auf dem Rhein

stattfindet – ein breiter, tiefer und langer Fluss mit Verbindung zum Ozean – dürfen sich die verkehrspolitischen Investitionen nicht nach den Wünschen, sondern nach den Notwendigkeiten richten.

Der Leitsatz der Kommission, Effizienzsteigerungen mit der Verlagerung des Verkehrs auf umweltfreundliche Verkehrsträger zu kombinieren, muss jedoch um eine Kernforderung ergänzt werden: Nur wenn neben Effizienz und Verlagerung auch das Ziel der Vermeidung überflüssigen Verkehrs angestrebt wird, kommen wir zu einer modernen Definition von Mobilität und der Möglichkeit eines echten Umlenkens.

### 5.3 Bioenergie 2050: Zwischen Aufbruch und Vorsicht

*Stefan Scheuer und Tobias Reichert*

Die energetische Nutzung von Biomasse zur Strom- und Wärmeerzeugung als auch als Treibstoff ist ein fester Bestandteil der Energieszenarien der EU für 2050 (100% Erneuerbare!). Schätzungen der globalen Nutzungspotentiale liegen weit auseinander, deuten aber darauf hin, dass Bioenergie einen substanziellen Beitrag zur globalen Energieversorgung leisten kann.<sup>12</sup> Ein starker Ausbau der Nutzung birgt allerdings auch große Risiken wie Verstärkung der negativen Auswirkungen des Klimawandels, zu hohe Lebensmittelpreise, Landraub und die Zerstörung von wertvollen Ökosystemen wie Regenwäldern und Savannen. Diese Probleme werden nicht ausschließlich durch energetische Biomasse verursacht, aber zumindest doch verschärft.

Dieses Spannungsfeld zeigt, dass die EU verantwortlich, vorsichtig und flexibel bei der Weiterentwicklung ihrer Bioenergiestrategie vorgehen muss. Als größter gemeinsamer Verbrauchermarkt beeinflusst sie maßgeblich die globale Nachfrage nach Biomasse. Andererseits kann sie nur bedingt die Produktionsbedingungen außerhalb der EU bestimmen. Dabei ist zu beachten, dass die EU schon heute vor allem durch Futtermittelimporte viel mehr Landflächen nutzt, als ihr auf eigenem Territorium zur Verfügung stehen. Zugleich wird der Bedarf an Bioenergie auch außerhalb der EU weiter ansteigen – für den Import energetischer Rohstoffe steht daher nur ein begrenztes und tendenziell sinkendes Potential zur Verfügung.

Dieser komplexen Problemlage muss die EU mit einer neuen vorsorgenden Bioenergiepolitik gerecht werden, welche Kapazitäten erst dann ausbaut, wenn sie auch nachhaltig geliefert werden können.

---

<sup>12</sup> Vgl. Beringer, Lucht, Schaphoff (PIK): Estimates for global bioenergy potential range from 30 to 700 EJ/a – compared to an estimated primary energy demand in 2050 of 600-1000 EJ/a, Potsdam 2011.

- Die Nutzung der heute üblichen Biokraftstoffe, vor allem im Transportsektor, darf nicht weiter ausgebaut und sollte stattdessen mittelfristig reduziert werden.<sup>13</sup>
- Die Nutzung von Abfällen und Nebenprodukten wie Biomüll, Abfälle aus der Lebensmittelverarbeitung und der Landwirtschaft (EU-weite Mindestanforderung für Mülltrennung und Verarbeitung) sollte verstärkt werden.<sup>14</sup>
- Die Zertifizierung pflanzlicher Energieträger ist notwendig, um eine sofortige Reduktion der Nettoemissionen von Treibhausgasen zu erreichen und damit keine für Biodiversität, Kohlenstoffsequestrierung und Nahrungsmittelproduktion wichtigen Flächen in Anspruch genommen werden. Das wäre vor allem durch verbesserte Rahmenbedingungen in der EU-Klima-, Biodiversitäts- und Agrarpolitik zu erreichen.

Die Begrenzung der Tierproduktion und eine möglichst weitgehende Umstellung der Fütterung auf Gras würden auch die Agrarexporte der EU drastisch reduzieren und einen geringeren Fleisch- und Milchkonsum zur Folge haben.

Die EU-Agrarsubventionen sollten auf die Vergütung öffentlicher Leistungen wie Landschafts-, Biodiversitäts- und Klimaschutz umgestellt werden. Eine Definition umfassender Nachhaltigkeitsstandards für die gesamte Agrarproduktion und nicht nur für energetische Nutzung ist nötig. Außerdem muss die EU für sich verbindliche Klimaziele für die Land- und Forstwirtschaft schaffen und ein funktionierendes und finanziell gut ausgestattetes System aufbauen, mit dem der Erhalt besonders diverser und kohlenstoffreicher Ökosysteme außerhalb der EU vergütet wird.

Nur so hat die Biomasse als nachhaltige Biomasse eine Zukunft in der Energiewirtschaft.

## 5.4 ERENE – Eine Europäische Gemeinschaft für Erneuerbare Energien

*Michaele Schreyer*

Die Dimension der klimapolitischen Herausforderung ist dem Europäischen Rat bewusst. Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten haben im letzten Jahr akzeptiert, dass die EU bis zur Mitte dieses Jahrhunderts die CO<sub>2</sub>-Emissionen um 80-95% reduzieren muss. Bewusst ist auch, dass dieses Ziel nicht mit einigen Änderungen am *business as usual* erreichbar ist. Das Ziel erfordert eine große Transformation der Ökonomie. Es erfordert – wie die Europäische Kommission in ihren energiepolitischen Strategiepapieren betont – dass z.B. der gesamte Stromsektor in maximal nur 4 Jahrzehnten CO<sub>2</sub> neutral werden muss. Kann das erreicht werden durch eine völlige Umstellung der Stromerzeugung auf

<sup>13</sup> Vgl. Öko-Institut: The «ILUC Factor» as a Means to Hedge Risks of GHG Emissions from Indirect Land Use Change, Freiburg 2011. Tabelle 5 zeigt, dass die meisten Biokraftstoffe eine schlechtere Treibhausgasbilanz haben als fossile Kraftstoffe.

<sup>14</sup> Ökopol: Climate Protection Potenzials of EU Recycling Targets & SRU 2011, Sondergutachten 100% Erneuerbare, 2008.



Erneuerbare Energien, eingebettet in eine Strategie der Effizienzsteigerung und Energieeinsparung?

Ja, es ist machbar. Die völlige Umstellung auf grünen Strom ist für die EU keine unrealistische Utopie, sondern eine realisierbare Vision.

Die EU ist diesbezüglich in einer sehr glücklichen Lage. Sie verfügt über die entsprechenden Technologien mit vielen Entwicklungspotentialen und dank der geologischen, hydrologischen und klimatischen Vielfalt Europas sind auf dem Kontinent alle erneuerbaren Energiequellen, aus denen Strom gewonnen werden kann, vorhanden: Wasserkraft, Windenergie, Solarkraft, Erdwärme, Wellen- und Gezeitenkraft, Bioenergie. Studien zeigen, dass das Potential dieser Energiequellen bei weitem ausreicht, um den heutigen und zukünftigen Strombedarf in der EU zu decken.

Das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt hat in einer Studie aus dem Jahr 2006 das ökonomische Potential von EU, Norwegen, Island, der Schweiz, Kroatien, der Türkei und den westlichen Balkanstaaten zur Erzeugung von grünem Strom auf zusammen 5800 TWh geschätzt. Der derzeitige Stromverbrauch liegt bei 3800 TWh. Eine im letzten Jahr veröffentlichte Studie der Europäischen Umweltagentur schätzt allein das ökonomische Windenergiepotential – *onshore* und *offshore* – auf ein Mehrfaches des Strombedarfs in der EU.

Bisher wird in Europa jedoch nur ein Bruchteil dieses Potentials zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen genutzt. Während auf der einen Seite die Sorge um die Energiesicherheit die Politik umtreibt, bleibt auf der anderen Seite der allergrößte Teil der eigenen Energiequellen ungenutzt.

Natürlich sind die erneuerbaren Energiequellen nicht gleichmäßig über alle Länder und Regionen der EU verteilt. Jedes Land, jede Region verfügt zwar auf seinem Territorium über Quellen zur Gewinnung von grünem Strom, aber es bestehen auch die naturbedingten Konzentrationen von Windkraft an den Küsten der Nordsee, des Atlantiks, der Ostsee, von Wasserkraft in den nördlichen Ländern und im Alpenraum, von Solarenergie in den Staaten nahe des Sonnengürtels und von Biomasse in Nord- und Zentraleuropa. Dementsprechend haben manche Länder ein Potential für die Erzeugung von grünem Strom, das weit höher ist, als ihr eigener Strombedarf, während es für andere Regionen sehr schwierig oder mit weit höheren Kosten verbunden wäre, ihren Strombedarf allein durch erneuerbare Energiequellen zu decken, die sich auf ihrem nationalen Territorium finden. Nationale Grenzen sind eben nicht entlang der Linien für einen optimalen Mix an erneuerbaren Energiequellen gezogen.

Es ist offensichtlich, dass Kooperation und eine gemeinsame Politik zur Nutzung der erneuerbaren Energiequellen in Europa Vorteile bringt im Vergleich zu einer Strategie, die allein auf die Energiequellen auf dem nationalen Territorium setzt. In einem gemeinsamen Markt für Erneuerbare Energien

- bestehen bessere und effizientere Möglichkeiten, ein fluktuierendes Angebot von Strom aus Wind- oder Wasser- oder Solarkraft auszugleichen;
- können aufgrund der natürlichen Vielfalt vorhandene komparative Kostenvorteile besser genutzt werden und

- saisonale und tageszeitliche Nachfrageschwankungen besser ausgeglichen werden;
- ist der Bedarf an Speicher- und Reservekapazitäten geringer.

Welche Schritte, Maßnahmen, Instrumente sind notwendig, damit eine Energie-wende eingeleitet und die EU zu einer Europäischen Gemeinschaft für Erneuerbare Energien – ERENE – wird?

Zusätzlich zu der Umsetzung der nationalen Aktionspläne zur Erreichung der verbindlichen Ziele für den Anteil Erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch im Jahr 2020, die im Jahr 2008 von der EU festgesetzt wurden, ist ein Gemeinschaftsprogramm notwendig, um die Weichen auf 100% Erneuerbare Energien zu stellen. Dazu gehören

- verstärkte Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen für den Bereich Erneuerbare Energien, denn noch immer fließt das Gros der EU-Forschungsausgaben im Energiebereich in die Atomenergie, die seit der Gründung von EURATOM im Jahr 1957 massiv subventioniert wird;
- die Entwicklung eines europäischen «super smart grids», d.h. eines europäischen Stromnetzes, das in der Lage ist, eine große Vielzahl von dezentralen Stromerzeugern und zentralen Anbietern zu integrieren, fluktuierende Angebote aus den unterschiedlichen erneuerbaren Quellen auszugleichen sowie Stromangebot und Stromnachfrage zu managen;
- die Finanzierung und der Betrieb von Pilot- und Demonstrationsanlagen sowie möglicherweise ein gemeinsames Fördersystem für transnationalen Stromhandel aus Erneuerbaren Energien, das zusätzlich zu den nationalen Fördersystemen Investitionen in Erneuerbare Energien unterstützt.

Aber auch die Governance-Strukturen müssen bedacht werden. Es ist nicht wahrscheinlich, dass sich alle 27 Mitgliedsstaaten in absehbarer Zeit darauf einigen werden, dass das Kohle- und Atomzeitalter der Vergangenheit angehören und die Zukunft ganz den erneuerbaren Energiequellen gehören sollte. Jedoch erfordern Beschlüsse, die den Energiemix signifikant beeinflussen, Einstimmigkeit im Rat. Gibt es dennoch eine Lösung, um den Weg zu 100% Erneuerbare Energien in der EU einzuleiten?

Die Länder, die jetzt die Weichen für die völlige Umstellung auf Erneuerbare Energien stellen und dabei die Vorteile des gemeinsamen Weges nutzen wollen, können als Avantgarde damit beginnen, eine Gemeinschaft für Erneuerbare Energien zu gründen – entweder auf der Basis eines separaten Vertrages oder in Form der verstärkten Zusammenarbeit unter dem Dach der EU, auf der Basis der bestehenden Verträge und mit ihren Institutionen und Entscheidungsverfahren. Dabei liegt es nahe, entlang von regionalen Aspekten Gruppen verstärkter Zusammenarbeit für die Schaffung einer Gemeinschaft für Erneuerbare Energien zu bilden. Die «Baltic Sea Region Strategy» könnte ein Anfang dieses Weges sein, der weitere makro-regionale Zusammenschlüsse folgen könnten. Regionale Kooperationen zur Nutzung der Vielfalt an Erneuerbaren Energien könnten die



Bausteine sein, um schließlich eine gesamteuropäische Gemeinschaft für Erneuerbare Energien – ERENE – zu bilden.

ERENE – das könnte nach der Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes und der gemeinsamen Währung ein neues großes Projekt für Europa sein, das den Wert deutlich macht, den gemeinsames Handeln für die Zukunftsfähigkeit Europas hat.

## 6 Fazit

Angesichts der drängenden globalen Herausforderungen im Klima- und Energiebereich ist ein schnelles und umfassendes Umsteuern in der EU-Klima- und Energiepolitik unabdingbar. Wenn Europa seine großen Potentiale nutzt und die notwendigen Maßnahmen jetzt einleitet, kann diese Neuausrichtung gelingen.

Die EU muss ihre Energieversorgung bis 2050 vollständig auf Erneuerbare Energien umstellen. Unmittelbar damit verbunden sind Energieeinsparungs- und Energieeffizienzmaßnahmen. Dies sind die Parameter einer nachhaltigen Klima- und Energiepolitik, die langfristig die Energieversorgung in Europa sicherstellt, dem globalen Klimaschutz gerecht wird, die verlässlich und zugleich für die Bürgerinnen und Bürger bezahlbar ist.

Neben enormen wirtschaftlichen Möglichkeiten, die eine solche Energieversorgung bietet, kann dies auch ein gesamteuropäisches Identifikationsprojekt werden – und damit global als Beispiel dafür dienen, dass wirtschaftliche Dynamik und Wohlstand auch mit einer Energieversorgung erzielt werden können, die den Fortbestand des Lebens auf unserem Planeten im Blick hat.

Zwar ist der Weg dorthin noch weit: Sowohl auf europäischer Ebene als auch in vielen EU-Mitgliedsstaaten gilt es erhebliche Widerstände zu überwinden. Außerdem müssen noch einige inhärente Zielkonflikte auf dem Weg zu einer sparsamen und erneuerbaren Energiewirtschaft aufgelöst werden. Doch Europa muss sich diesen Hindernissen und Schwierigkeiten stellen. Denn nur eine nachhaltige Klima- und Energiepolitik sichert die Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union und trägt der Verantwortung gegenüber nachfolgenden Generationen Rechnung.



# Für eine «Agenda der Öffnung»

Zur Zukunft der europäischen Außenpolitik

Von Ulrike Guérot

sowie Eltje Aderhold, Annegret Bendiek, Omid Nouripour,  
Stefani Weiss<sup>1</sup>

Redaktion: Bastian Hermisson, Heinrich-Böll-Stiftung

---

**1** Das vorliegende Papier ist das Ergebnis der einjährigen Arbeit der Fachkommission «EU-Außen- und Sicherheitspolitik» der Heinrich-Böll-Stiftung. Es ist im Laufe mehrerer Sitzungsrunden durch mündliche und schriftliche Kommentare sowie durch Textbeiträge der genannten Expertinnen und Experten gemeinschaftlich entstanden. Das Papier repräsentiert nicht zwangsläufig in jedem Punkt die Meinung jedes Mitglieds der Fachkommission. Darüber hinaus wurden beratend hinzugezogen: Franziska Brantner, Frithjof Schmidt, Joscha Schmierer und Constanze Stelzenmüller.

# INHALTSÜBERSICHT

1	Einleitung	107
2	Die globalen Herausforderungen für eine EU-Außenpolitik	108
3	Das Europäische Spezifikum	109
4	Eine europäische «Agenda der Öffnung»	112
	4.1 Politikfelder der EU-Außenpolitik	113
	4.2 Strukturen, Instrumente und Partnerschaften in der EU-Außenpolitik	118
5	Fazit	130

## 1 Einleitung

Die Europäische Union droht, ebenso wie ihre Mitgliedsstaaten, in der aktuellen Weltordnung marginalisiert zu werden, da aufstrebende neue Mächte an Gewicht gewinnen. Um zwischen den Metropolen der künftigen Macht nicht zu einem bloßen Randbezirk zu werden, muss die EU nach außen einig und stark auftreten. Doch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU gibt es bislang allenfalls ansatzweise. Oft, wie jüngst in Libyen, wirkt die EU zerstritten, viele ihrer außenpolitischen Maßnahmen bleiben einer größeren Öffentlichkeit verborgen. Das europäische Mehrebenen-System macht die europäische Außenpolitik zudem schwer verständlich: Die Akteure, ihre Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind nicht klar erkennbar. Nationale Alleingänge schießen zudem nicht selten quer zu den innerhalb der EU vereinbarten Grundsätzen. Die insgesamt mangelnde und in sich uneinheitliche Reaktion der EU auf die Umbrüche in Nordafrika haben ein weiteres Mal gezeigt, dass in der europäischen Außenpolitik Anspruch und Wirklichkeit weit auseinander klaffen.

Dabei kann die EU als Staatenbund neuen Typs in einer von Nationalstaaten geprägten Welt als gelebtes Beispiel für überstaatliche Zusammenarbeit und geteilte Souveränität, für Demokratie und Menschenrechte ganz wesentlich dazu beitragen, dass sich die Welt im Geiste internationaler Zusammenarbeit entwickelt – und eben nicht bloßer Schauplatz von Interessenkonflikten zwischen Großmächten bleibt. Dies ist umso wichtiger, als die globalen Herausforderungen unserer Zeit nur multilateral gelöst werden können.

Die Besonderheit der EU, mehr als ein Staatenbund, aber kein Nationalstaat zu sein, muss somit nicht nur Schwäche sein, die durch die Uneinigkeit zwischen Mitgliedsstaaten mangels einer gemeinsamen außenpolitischen Linie entsteht. Sie kann vielmehr auch zur besonderen Stärke der EU werden, indem ein eng vernetzter, überstaatlicher Verbund modellhaft vorführt, dass eine auf Werten und Kompromissen basierende multilaterale Weltpolitik möglich ist. Die EU hat gezeigt, dass Nationalstaaten, deren Verhältnis zueinander lange von sehr blutigen Kriegen geprägt war, solche Gegensätze erfolgreich überwinden und eine Gemeinschaft bilden können, deren Kern gemeinsame, universelle Werte sind. Heute geht es darum, diese Errungenschaft durch eine klare, gemeinsame Außenpolitik in die Welt ausstrahlen zu lassen.

Die EU muss sich mit einer «Agenda der Öffnung» bewusst den globalen Herausforderungen von heute stellen. Dabei ist es wichtig zu erkennen, dass die Werte und die Interessen der EU zueinander nicht im Widerspruch stehen. Werte wie Demokratie, Menschenrechte und Klimaschutz sind zentral für Europas Interessen in der Welt. Nur eine gerechtere Welt, in der es mehr Mitbestimmung gibt, ist auch eine sichere Welt, und Demokratie ist stets ein Motor für Entwicklung, Innovation und freien Handel. Klimaschutz ist nicht nur unabdingbar für die Sicherheit des Planeten, sondern bietet der EU auch wirtschaftliche Chancen als Vorreiter einer umfassenden sozial-ökologischen Modernisierung.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde im Jahr 2009 zwar ein wichtiger vertraglicher Schritt zu einer vergemeinschafteten Außen- und Sicherheitspolitik gemacht – an deren Umsetzung und Weiterentwicklung hapert es jedoch sehr. Wir plädieren dafür, dass zum einen die vorhandenen institutionellen Möglichkeiten im Sinne einer gemeinsamen Außenpolitik besser genutzt werden, zum anderen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union sowie ihre Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) vertraglich wie institutionell gestärkt und besser mit den notwendigen Kapazitäten ausgestattet werden.

## **2 Die globalen Herausforderungen für eine EU-Außenpolitik**

Die EU steht vor vielfältigen Herausforderungen. Sie muss der neuen Welt des 21. Jahrhunderts gerecht werden, in der sich die Macht- und Kräfteverhältnisse deutlich in Richtung Asien und anderer aufstrebender Staaten (isb. der BRICs – Brasilien, Russland, Indien und China) verschieben. Die EU verliert demographisch, wirtschaftlich und politisch an Bedeutung. Ihr Anteil an der Weltwirtschaft<sup>2</sup> und an der Weltbevölkerung schrumpft stetig. Im Jahre 2040 wird der Anteil Europas und der USA an der Weltbevölkerung von heute etwa 12 auf etwa 7 Prozent sinken (Türkei und Ukraine eingerechnet). Die Auflösung der Blöcke und die anschließende Fragmentierung hat es für die EU zudem schwieriger gemacht, globale Allianzen zu bilden. Und die Frage, wie in einer immer bevölkerungsreicheren Welt mit begrenzten Ressourcen der Wohlstand aufzuteilen ist, birgt viel Sprengstoff. Auch werden existierende multilaterale Strukturen wie beispielsweise das Bretton-Woods-System, die Welthandelsorganisation oder der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen von den neuen aufstrebenden Staaten teilweise in Frage gestellt, da sie sich in diesen Organisationen nicht ausreichend vertreten sehen. Eine Strukturreform dieser Institutionen ist überfällig, wenn sie auch im 21. Jahrhundert eine positive Rolle im Rahmen der «Global Governance» spielen wollen.

Zugleich hat die EU aufgrund ihrer unvollständigen Staatlichkeit keine Macht, die der großer Nationalstaaten vergleichbar wäre. Die Außenpolitik der EU wird durch zweierlei Aspekte bestimmt: einerseits durch die Machtkompensation für ehemals einflussreiche Mittelstaaten, wie etwa Frankreich oder Großbritannien, bzw. durch die Kanalisierung neuer Machtansprüche, z.B. von Deutschland; andererseits durch die Entwicklung neuer, post-moderner Formen von Außenpolitik, in denen die europäischen Spezifika, z.B. Multilateralismus oder «Soft-Power», voll zur Entfaltung gebracht und dadurch Macht und Einfluss generiert werden.

<sup>2</sup> Der europäische Anteil an der Weltwirtschaft schrumpft seit 300 Jahren um ca. 25% pro Jahrhundert. Im 18. Jahrhundert machte er ca. 75% aus, im 19. Jahrhundert noch ca. 50% und im 20. Jahrhundert ca. 25%. Siehe: Policy Paper BEPA, Europäische Kommission 2010.

In einer europäischen Außenpolitik müssen daher die Machtambitionen der großen europäischen Nationalstaaten berücksichtigt und gleichzeitig dem Prinzip der Gleichheit und Vielfalt aller EU-Staaten Genüge getan werden. Eine genuine Europäische Außenpolitik darf aber kein Spagat zwischen diesen Polen sein; sie muss vielmehr bei eben den Besonderheiten der EU als Bund demokratischer Staaten ansetzen – darin besteht ihre Legitimation. Ziel ist eine außenpolitische *Einheit in der Vielfalt* zum Vorteil aller. Vor diesem Hintergrund muss eine zukünftige europäische Außenpolitik auf eine «Weltordnungspolitik» hinwirken, von der letztlich alle Staaten profitieren, und die damit ein Gegenmodell zu einer Welt der Nullsummenspiele bildet.

### 3 Das Europäische Spezifikum

Die Besonderheit der EU liegt darin, dass sie den Versuch unternimmt, zahlreiche demokratische Staaten in Form geteilter Souveränität zum gemeinsamen Handeln unter ein Dach zu bringen. Die Herausforderung besteht darin, diese Eigenheit der EU auch außenpolitisch von einer Schwäche in eine Stärke zu verwandeln. Dies wird nur dann möglich sein, wenn sich die EU darauf besinnt, dass ihre Besonderheit ein Vorbild für eine sichere, gerechte und demokratische Welt sein kann. Das bedeutet auch, dass sie ihr Modell geteilter Souveränität über die eigenen Grenzen hinaus projiziert.

Doch wie kann dies gelingen, wenn eine «vergemeinschaftete» Außenpolitik selbst mehr oder weniger Neuland für die EU ist? Und wie kann eine EU-Außenpolitik aussehen, die mehr ist als ein bloßes Sammelsurium der Außenpolitiken ihrer Mitgliedsstaaten?

Zwar gibt es Fortschritte durch den Lissabonner Vertrag, doch ist die gemeinsame EU-Außenpolitik in verschiedener Hinsicht institutionell immer noch unzureichend vertraglich geregelt – und zwar mit Blick auf ihre Effizienz wie auch auf ihre Legitimität.

Die demokratische Legitimität der europäischen Außenpolitik ist derzeit noch schwach. Das Europäische Parlament hat zwar durch den Lissabonner Vertrag neue Zuständigkeiten bei der Verabschiedung von internationalen Abkommen, nicht aber Entscheidungsmacht in Fragen von Krieg und Frieden. Es kann daher die nationale Legitimation außenpolitischer Beschlüsse nicht ersetzen – und dies ist auch nicht das Ziel. Beschlüsse, z.B. über militärische oder humanitäre Einsätze, bedürfen in einigen EU-Staaten (z.B. in Deutschland) weiterhin der Legitimation durch das nationale Parlament. Auf der anderen Seite besteht das strukturelle Problem, dass Außenpolitik auf exekutiver Ebene (z.B. Treffen der G8 oder G20 als auch der Europäischen Räte) oft mehr verspricht, als national eingelöst werden kann, wenn es im Nachgang nationale Bedenken oder gar Widerstände gegen eine europäische Beschlusslage gibt (z.B. bei Flüchtlingsfragen oder in der Klimapolitik).

Die Werteorientierung der EU-Außenpolitik ist rechtlich abgesichert – vom Maastrichter Vertrag bis hin zum Vertrag von Lissabon: Die EU bekennt sich zur

Europäischen Menschenrechtskonvention, zu den klassischen und sozialen Grundrechten, zu Frieden, Solidarität, Verteilungsgerechtigkeit, Demokratie und marktwirtschaftlichen Prinzipien, guter Regierungsführung und zur Rechtsstaatlichkeit. Die Instrumente zur Durchsetzung dieser Werte hingegen sind in den EU-Vertragstexten weniger klar geregelt.

### *Der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik setzt eine erweiterte demokratische Kontrolle und Legitimation zwingend voraus.*

Bislang werden diese Ziele europäischer Außenpolitik nur allzu oft von der Interessenpolitik der Mitgliedsstaaten oder auch von widerstreitenden Interessen innerhalb der EU torpediert. Anders formuliert: Nicht nur die institutionellen Unzulänglichkeiten bei der demokratischen Legitimation der EU sind ein Problem für ihre außenpolitische Machtentfaltung, sondern auch die unzureichende Verknüpfung von Innen- und Außenpolitik, weswegen europäische Außenpolitik allzu oft als «deklaratorische Gutmenschen-Politik» daher kommt, für die es im realen Machtgefüge der Partikularinteressen keinen ausreichenden Platz gibt.

Vor diesem Hintergrund macht das Prinzip, außenpolitische Entscheidungen einstimmig zu treffen, die EU handlungsunfähig. Zu klären ist daher, wie es möglich sein könnte, vom Prinzip der Einstimmigkeit Abschied zu nehmen – und gleichzeitig doppelt demokratisch, nämlich auf nationaler wie europäischer Ebene, vorzugehen.

Der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik setzt eine erweiterte demokratische Kontrolle und Legitimation zwingend voraus.

Wenn die Außenpolitik der EU erfolgreich sein soll, muss zudem berücksichtigt werden, dass diese Außenpolitik nicht einfach herkömmlicher Großmacht-politik entsprechen kann. Traditionell sind Großmächte Staaten, die EU hingegen ist ein Staatenverbund und als normative Zivilmacht keine hegemoniale Macht. Erst wenn man den Begriff der Macht von der herkömmlichen Idee einer nationalstaatlichen Supermacht entkoppelt, kann eine neue, europäische Art außenpolitischer Machtausübung Gestalt gewinnen. Macht wird hierbei nicht als Ziel an sich verstanden, sondern als Mittel zum Zweck – beispielsweise einer fairen Verteilung von Wohlstand. Ausgeübt würde derartige Macht unter anderem durch eine weltweite Meinungs- und Ideenführerschaft.



## *In einer auf vielen Ebenen stark vernetzten Staatenwelt kann das erprobte, komplizierte und stark vernetzte System der EU ein entscheidender Vorteil sein.*

In einer auf vielen Ebenen stark vernetzten Staatenwelt, einem Weltnetzwerk bestehend aus Verkehrsverbindungen, Internet und intelligenten Stromnetzen, in der Entscheidungen ohnehin nicht einseitig gefällt werden können, kann das erprobte, komplizierte und stark vernetzte System der EU ein entscheidender Vorteil sein. Das drückt sich aus in Fragen der Regulierung und Rechtsetzung, einem Prozess, den die EU zur Schaffung des Binnenmarktes bereits durchgemacht hat, in ihrer Rolle als internationale Wirtschaftsmacht und bei der Schaffung von weltweit verbindlichen Standards (z.B. zum Schutz von geistigem Eigentum).

Bei der globalen Integration sollte Europa, dank seines Wissensvorsprungs, eine Vorreiterrolle einnehmen, die sowohl seinen Interessen dient wie auch für größere Teilhabe weltweit sorgt. Damit dies gelingt, sollte die EU die politische, ökonomische und soziale Öffnung gegenüber Dritten zu einem Schwerpunkt machen.

Zweierlei Beitrag kann die EU zu einer globalen Integration leisten: Einerseits hat sie sich vorbildhaft aus einer lange von heftigen Konflikten und blutigen Kriegen zerrissenen Weltregion zu einem friedlichen, wohlhabenden und demokratischen Raum entwickelt – sie wirkt also durch ihr Beispiel. Andererseits kann die EU durch die Mitarbeit in multilateralen Organisationen die Welt sicherer und gerechter machen. Ein Beispiel dafür war das Engagement der EU für den Internationalen Strafgerichtshof.

Heute besteht in diesem Sinne die Chance, die Vereinten Nationen zu einer globalen Ordnungsmacht zu machen. Die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates sind inzwischen so eng miteinander verflochten, dass ein militärischer Konflikt zwischen ihnen nicht zu erwarten ist. Das oberste Ziel einer europäischen Außenpolitik muss es sein, die Vereinten Nationen substantiell zu stärken, auch durch ein entsprechendes Mitwirken im Sicherheitsrat. Gleichzeitig sollte die EU dazu beitragen, dass Zivilgesellschaften und neue soziale Bewegungen Anteil an der Gestaltung von Außenpolitik bekommen.

Die EU hat die Staaten Europas integriert und zu solidarischen Partnern gemacht. Entsprechend könnte sie das eigene Modell zur Blaupause für die Bewältigung der globalen Herausforderungen machen, um eine solidarische Weltordnung zu erreichen. Sie muss aber zunächst diesen Herausforderungen begegnen und gleichzeitig die Ängste im Inneren vor den Folgen der Globalisierung auffangen. Entscheidend hierfür wird sein, dass die EU selbst ihr Modell der Integration und der ökologisch-ökonomischen Nachhaltigkeit konsequent weiterentwickelt.

## 4 Eine europäische «Agenda der Öffnung»

Dem Buchstaben nach hat die EU eine ausgreifende Werteorientierung und tritt u. a. für Armutsbekämpfung, Klimaschutz, Konfliktprävention, Rechtstaatlichkeit, Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung ein. Die Praxis sieht aber anders aus: Es dominiert in erster Linie eine «Agenda des Schutzes» – Schutz vor Terror, Migration oder Online-Attacken. Die Bewahrung des Status quo steht im Vordergrund. Die Folge ist eine zunehmende Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Bei Krisen – siehe Libyen, Syrien, Israel und Palästina – bezieht die EU keine eindeutige Position. Sie laviert, um 27 unterschiedliche Meinungen unter einen Hut zu bekommen. Das führt dazu, dass andere Akteure die EU nicht ernst nehmen. Die jüngsten Ereignisse in Nordafrika haben verdeutlicht, dass die EU, statt für ihre Prinzipien und Werte konsequent einzustehen, im Namen der Stabilität jahrelang mit Diktatoren zusammengearbeitet hat. Eine neue Europäische Nachbarschaftspolitik muss dies ändern. Sie darf nicht mehr nur auf die Zusammenarbeit mit Regierungen setzen, sondern muss viel mehr als bisher mit den Zivilgesellschaften benachbarter Staaten zusammenarbeiten.<sup>3</sup>

*Beschränkt sich die EU darauf, die von ihr entwickelten und gelebten Werte nur für sich zu sichern, statt auf ihre universelle Geltung hinzuarbeiten, wird sie über kurz oder lang in der Bedeutungslosigkeit versinken.*

Eine glaubhafte und wirksame europäische Außen- und Sicherheitspolitik braucht eine «Agenda der Öffnung». Beschränkt sich die EU darauf, die von ihr entwickelten und gelebten Werte nur für sich zu sichern, statt auf ihre universelle Geltung hinzuarbeiten, wird sie über kurz oder lang in der Bedeutungslosigkeit versinken – einer Bedeutungslosigkeit, die auch die eigenen Errungenschaften gefährden wird. Eine neue europäische Erzählung muss davon handeln, was Europa mit der Welt teilen möchte, muss weltweite Stabilität, Freiheit und allgemeinen Wohlstand als Motive haben. Damit dies glaubwürdig gelingt, muss Europa international Verantwortung übernehmen und für Kritik offen und zur Selbstkritik fähig sein.

Die Rohstoffe der Welt sind kein Tischleindeckdich, das immer mehr Menschen stets von neuem sättigt. Eine weltweit gerechtere Wohlstandverteilung kann aber die dynamischen Effekte von Wachstum und technologischem Fortschritt einpreisen. Globale Ordnungspolitik ist also keine Gewinn- und Verlust-Rechnung, bei der Europa nur verlieren würde. Eine europäische Politik der Öffnung kann und muss zu einer «Win-win-Situation» für alle werden.

<sup>3</sup> Siehe auch den Beitrag zur Europäischen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik in diesem Band.

## 4.1 Politikfelder der EU-Außenpolitik

Wie kann eine solche «Agenda der Öffnung» konkret aussehen? Anhand von drei zentralen Politikfeldern lässt sich dies veranschaulichen.

### 4.1.1 Demokratieförderung

Die Europäische Union will heute weit mehr sein als eine bloße Wirtschaftsgemeinschaft; sie nimmt für sich in Anspruch, eine Wertegemeinschaft zu sein. Diese Werte sollen auch der Maßstab für das außenpolitische Handeln der Union sein.<sup>4</sup> Demokratien sind in der Regel stabiler und friedliebender als andere Herrschaftsformen; hinzu kommt die höhere Rechtssicherheit in den entwickelten Demokratien, durch die ein produktives Wirtschaftsleben und auch Zivilgesellschaften entstehen. All dies ist für die EU nicht nur von ideellem, sondern auch von praktischem Nutzen. Demokratieförderung sollte daher ein zentraler Schwerpunkt der globalen Außenpolitik der EU sein.

Besonders deutlich wird dies in der Politik der EU gegenüber ihren Nachbarstaaten. Seit 1995 sind alle Handels- und Kooperationsabkommen, die die EU mit Drittstaaten trifft, auf Demokratisierung, Marktwirtschaft und die Achtung der Menschenrechte gerichtet. Die Demokratieförderung ist eines der wichtigsten Ziele in der europäischen Nachbarschaftspolitik. Je mehr Fortschritte in Richtung Demokratie ein Land macht, desto größer fällt die «Belohnung» aus, sei es durch engere wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit oder mehr Marktzugang, sei es durch Finanzhilfen oder Visaerleichterungen. Die Basis hierfür sind konkrete «Reform- und Aktionspläne», deren Umsetzung einer laufenden Überprüfung unterliegen. Begleitet werden sie von zahlreichen Finanzhilfen und Förderprogrammen. Was in der Theorie gut klingt, funktioniert in der Praxis jedoch oft nicht, weil die Programme keine ausreichenden Anreize bieten, wegen kultureller Unterschiede oft nicht greifen oder weil die EU selbst den Konflikt mit autoritären Regierungen wegen undemokratischer Praktiken scheut.

Zwischen erklärter Politik und alltäglicher Praxis klafft also eine Lücke, und diese Lücke hat handfeste realpolitische Gründe. In Verhandlungen mit den südlichen und östlichen Anrainern werden Normen und Werte immer wieder aufgegeben oder aufgeweicht, weil dem Wunsch nach Sicherheit und Stabilität Vorrang gegeben wird vor der Vision einer demokratischen, wertegebundenen Entwicklung.<sup>5</sup>

Auch im Sog des Krieges gegen den Terror haben Sicherheitsinteressen und die Angst vor der Ausbreitung islamistischer Bewegungen die Demokratieförderung an den Rand gedrängt. Die Folge war, dass man der Stabilität willen auf altbekannte Potentaten setzte und in jeder Veränderung ein Risiko sah. Hatten

<sup>4</sup> Vgl. insbesondere Artikel 8, EUV.

<sup>5</sup> Siehe auch den Beitrag zur Europäischen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik in diesem Band.

nicht Algerien und Gaza gezeigt, dass freie Wahlen politische Kräfte an die Macht bringen können, die den Interessen der EU entgegenstehen?

Von Bedeutung sind zudem die Wirtschaftsinteressen einzelner EU-Mitglieder, insbesondere bei der Energieversorgung, aber auch bei Rüstungsgeschäften. Auch dies stand in der Nachbarschaftspolitik der EU einer konsequenten Demokratieförderung immer wieder im Wege.

Sollte der arabische Frühling der Demokratie am südlichen Rand des Mittelmeeres zum Sieg verhelfen, dann wäre der EU weitgehend diese Entwicklung ebenso in den Schoß gefallen wie 1989 die demokratischen Revolutionen in Mittel- und Osteuropa.

Heute aber steht die EU vor einer anderen Herausforderung, da die derzeitigen Umbrüche zu wesentlich heftigeren Konflikten führen, als dies 1989 der Fall war. Die EU wird sich diesmal ernsthaft fragen müssen, was sie diesen Ländern anstelle einer Beitrittsperspektive anbieten kann, um die schmerzlichen Reformprozesse zu befördern (zumal die Finanzkrise kaum Spielraum gelassen hat, die europäischen Finanzhilfen auszuweiten).

Mehr Finanzhilfen oder mehr Marktzugang – diese Frage sollte künftig stärker an Reformen gekoppelt sein. Die EU sollte sich auch entschiedener für die Stärkung der Zivilgesellschaft, der demokratischen Kräfte und der Oppositionsbewegungen einsetzen, auch wenn sie sich damit gegen die herrschenden Eliten stellt. «Bottom-up» statt «Top-down» muss die Devise lauten.

Als Hebel stünden der EU mehrere Instrumente zur Verfügung: Die gezielte und ausdifferenzierte Öffnung des EU-Agrarmarkts böte der Region eine wirtschaftliche Perspektive, zumal ein Großteil der Bevölkerung von der Landwirtschaft lebt. Die EU könnte auch ihre Abhängigkeit von Rohstoffimporten aus dieser Region drosseln und stattdessen Technologietransfer bei alternativen Energien anbieten (z.B. im Rahmen der DESERTEC-Initiative).

Nicht zuletzt müsste die EU für ihre eigene Glaubwürdigkeit doppelte Standards vermeiden und in der eigenen Bevölkerung wieder den Blick für die außen- und sicherheitspolitischen Notwendigkeiten schärfen.

#### 4.1.2 Klimaschutz

Eine der großen Herausforderungen der Gegenwart ist es, die globale Erderwärmung auf durchschnittlich maximal zwei Grad Celsius zu begrenzen. Gelingen kann dies nur mit einem verbindlichen, internationalen Abkommen zum Klimaschutz. Sollte hier bis etwa 2015 eine Wende nicht gelingen, werden die Folgen unabsehbar sein. Die EU muss Vorreiter einer ehrgeizigen Politik zum Schutz des Klimas sein.

Klimaschutz kann nur gelingen, wenn alle Haupt-Emittenten an einem Strang ziehen. China stößt heute bereits absolut (bei weitem jedoch nicht pro Einwohner) mehr CO<sub>2</sub> aus als die USA. Zu Recht verweisen Schwellenländer allerdings darauf, der Reichtum der Industrieländer beruhe auf jahrzehntelangen Emissionen zu Lasten aller. Entsprechend müssen Industrieländer heute

die Schwellen- und Entwicklungsländer dabei unterstützen, sich nachhaltig zu wohlhabenderen Gesellschaften zu entwickeln.

In den vergangenen Jahren haben die internationalen Klimaverhandlungen die Hoffnung wachsen lassen, eine effektive, multilaterale Weltpolitik sei möglich. Diese Hoffnungen wurden jedoch enttäuscht.<sup>6</sup> Es kam weder in Kopenhagen 2009 noch in Cancun 2010 eine verbindliche Übereinkunft zustande. An der Klimapolitik als Menschheitsangelegenheit muss sich zeigen, ob und wie eine von vielen Seiten vereinbarte, gemeinsame Weltpolitik möglich ist; an diesem weltpolitischen Paradigma der Gegenwart muss sich auch die Außenpolitik der EU messen.

Zuletzt wurde die EU in den internationalen Verhandlungen an den Rand gedrängt. Sie darf sich jedoch nicht damit abfinden, dass die USA und China zum Beispiel einem neuen globalen Abkommen im Wege stehen. Die EU muss unabhängig davon entschieden für eine Klimaschutzpolitik mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten eintreten. Eine solche Politik könnte auf drei Pfeilern ruhen:

*Führen durch Beispiel:* Die EU sollte, erstens, unabhängig von internationalen Verhandlungen ihren CO<sub>2</sub>-Ausstoß bis 2020 um 30 Prozent senken. Zudem sollte die Union eine langfristige Strategie für einen vollständigen Umstieg auf erneuerbare Energien vorlegen. Damit die EU bei den internationalen Klimaverhandlungen zukünftig mit einer Stimme spricht, soll das Mandat hierfür an die EU-Kommission übertragen werden.

*Klimapolitik als ein zentrales außenpolitisches Thema:* Die EU sollte, zweitens, Klimaschutz zu einer außenpolitischen Priorität machen und neue Allianzen schmieden, durch die Blockaden aufgebrochen werden können. Die Union muss auf Entwicklungs- und Schwellenländer, die willens sind, etwas für den Klimaschutz zu tun, zugehen und Kooperation anbieten. So kann es gelingen, in Teilbereichen, z.B. beim Schutz des Tropenwaldes, Abkommen zu treffen, die auch den übergreifenden Prozess der Klimaverhandlungen befördern.

*Mittel- und Technologietransfer:* Die EU muss, drittens, den Entwicklungsländern Mittel für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel zur Verfügung stellen. Diese Mittel sollen nicht auf die für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit vorgesehenen Gelder angerechnet werden. Ab 2020 muss die EU ihren Anteil an den international zugesagten 100 Milliarden Dollar leisten. Um den Klimawandel solidarisch zu bewältigen, ist Technologietransfer und technische Zusammenarbeit bei erneuerbaren Energien und Energieeffizienz entscheidend.

Die EU sollte ihr Gewicht als weltweit größter Binnenmarkt nutzen, um andere Länder zu Investitionen in den Klimaschutz anzuspornen. Damit dies gelingen kann, muss die EU zum Leitmarkt für effiziente und nachhaltige Produkte werden; und Waren oder Dienstleistungen, die in der EU gehandelt oder importiert werden, müssen hohe Standards für Energie- und Ressour-

---

<sup>6</sup> Siehe dazu auch den Beitrag zur Klima- und Energiepolitik der EU in diesem Band.

ceneffizienz erfüllen. Ein Beispiel ist das Prinzip, das jeweils energieeffizienteste Haushaltsgerät zum Standard für seine Produktklasse zu machen («Top-Runner-Programm»). Ein anderes Beispiel: eine CO<sub>2</sub>-Obergrenze für Pkw-Flotten, die nicht nur für heimische Produzenten gilt, sondern auch für Importe. Mit beiden Maßnahmen setzt die EU auch Unternehmen außerhalb der EU unter Druck, klimafreundliche Produkte herzustellen.

Solange es kein internationales Klimaabkommen gibt, sollte die EU zudem prüfen, ob auf die Einfuhr von Waren ein Klimazoll erhoben werden soll.<sup>7</sup> Dies ist nicht unumstritten und könnte nur dann glaubwürdig funktionieren, wenn die EU verbindlich erklärt, bis 2020 ihren CO<sub>2</sub>-Ausstoß um mindestens 30 Prozent zu reduzieren (und wenn andere Staaten sich ähnlich verhalten). Ein Klimazoll würde Produkten aus Ländern ohne ernsthaften Klimaschutz den Preisvorteil nehmen und wäre Anreiz, dort mehr für das Klima zu tun.

#### 4.1.3 *Flucht, Vertreibung, Migration*

Vor 60 Jahren haben sich europäische Staaten dafür eingesetzt, den Flüchtlingsschutz rechtlich zu verankern. Die UN-Flüchtlingskonvention geht auf eine Initiative Europas zurück. Die Einrichtung des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge haben europäische Staaten vorangetrieben. Ziel war es, die Rechte von Flüchtlingen anzuerkennen, Vertreibung zu beenden und Flüchtlingen weltweit die Chance auf ein neues Leben zu geben.

Die EU bekräftigt ihr Engagement für den Flüchtlingsschutz nach wie vor und zählt zu den größten Beitragszahlern für das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge. Die EU unterstützt Programme zum Schutz von Flüchtlingen, und sie setzt sich dafür ein, dass Flüchtlinge sich in Drittstaaten ansiedeln können. Ferner sagt die EU, dass eine anspruchsvolle Flüchtlingspolitik mit einer verantwortungsvollen Migrationspolitik einhergehen muss. Ziel des Stockholmer Programms ist es, bis 2014 die europäische Migrations- und Asylpolitik solidarisch und im Dialog mit Drittstaaten so fortzuentwickeln, dass Flüchtlingsdramen wie die im Mittelmeerraum der Vergangenheit angehören.

Doch die EU ist längst nicht mehr Vorreiterin beim Flüchtlingsschutz. Achtzig Prozent der Flüchtlinge weltweit leben in Entwicklungsländern.<sup>8</sup> In Pakistan sind 1,9 Million Flüchtlinge registriert, überwiegend aus Afghanistan, im Iran über eine Million. Hinzu kommt eine hohe Dunkelziffer. Viele afghanische Flüchtlinge leben bereits in zweiter oder dritter Generation im Exil, ohne Aussicht auf Rückkehr in ihre Heimat. In Westafrika hat Liberia während der Krise in der Elfenbeinküste eine sechsstellige Zahl von Flüchtlingen aufgenommen. Tansania hat 2010 über 160.000 Flüchtlinge aus Burundi naturalisiert. Am Horn von Afrika spitzt sich die Lage weiter zu. Allein zwischen Januar und Juni 2011 sind über 135.000 Menschen aus Somalia nach Kenia und Äthiopien geflohen. Die Einwoh-

<sup>7</sup> Vgl. den Beitrag zur EU-Klimapolitik in diesem Band.

<sup>8</sup> Die Zahlen dieses Kapitels stützen sich auf die Statistiken des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).



nerzahl des Flüchtlingslagers in Dadaab entspricht inzwischen etwa der von Bochum.

Länder mit sehr vielen Flüchtlingen erwarten von der EU Unterstützung vor Ort, ferner Hilfe, um die freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen zu ermöglichen, sowie eine Steigerung der Aufnahmezahlen in Europa. Hinter diese Erwartungen fällt die EU jedoch weit zurück; die Ziele von Stockholm werden voraussichtlich nicht erreicht. Testfall sind die Umbrüche in Nordafrika. Die EU ist darauf nicht vorbereitet. Sie möchte die Aufnahmezahlen möglichst gering halten, denn Flüchtlinge werden als Bedrohung des Wohlstandes gesehen. Im Zentrum steht Frontex, die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen. Testfall ist auch die inzwischen langandauernde Flüchtlingskrise am Horn von Afrika. Um Ursachen zu bekämpfen und Flüchtlingen eine Chance für ein neues Leben zu geben, müsste sich die EU massiv an Programmen zur Förderung von Flüchtlingen in der Region beteiligen. Stattdessen liegt der Schwerpunkt der EU auch hier darauf, sich gegen Flüchtlinge aus Afrika abzuschirmen.

Die Alternative zu Frontex wäre eine Politik, die an den Außengrenzen die notwendigen Kapazitäten für Flüchtlingsschutz schafft, insbesondere auch im Mittelmeerraum. Die Vereinheitlichung der Asylverfahren in Europa ist überfällig; außerdem müssen alle EU-Staaten ihr Angebot an Neuansiedlungsplätzen steigern. Einhergehen muss Flüchtlingsschutz mit einer aktiven europäischen Einwanderungspolitik.

Flucht, Vertreibung und Migration nehmen weltweit zu. Neben Krieg und bewaffneter Gewalt verlieren immer mehr Menschen ihre Heimat durch Klimawandel und Naturkatastrophen. Die Zahl der Naturkatastrophen vor allem in armen Ländern hat sich in den letzten zwanzig Jahren verdoppelt. 2010 haben klimabezogene Katastrophen über 38 Millionen Menschen aus ihrer Heimat vertrieben.<sup>9</sup> Globale Entwicklungen wie die Wirtschafts- und Finanzkrise und steigende Preise für Nahrungsmittel treffen die ärmsten Länder am härtesten.

Die EU sollte sich bei den Vereinten Nationen und den Internationalen Finanzinstitutionen für neue globale und regionale Lösungen einsetzen, anstatt Flucht, Vertreibung und Migration nur als Bedrohung zu sehen. Ein wesentlicher Ansatz wäre eine internationale Wirtschaftspolitik, die Märkte in Krisenregionen stärkt und die Lebensgrundlage für Flüchtlinge verbessert. Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik der EU müssen daher zusammengedacht und abgestimmt werden, damit die Herkunfts- und Aufnahmeländer von Flüchtlingen davon profitieren. Ohne Lastenteilung wird es nicht gehen. Entwicklungsländer sind weiterhin bereit, Flüchtlinge in hoher Zahl aufzunehmen. Es gibt die Erwartung, dass die EU diese Leistung anerkennt, sich bereit erklärt, mehr Verantwortung zu übernehmen, und sich für eine aktive Flüchtlings- und Einwanderungspolitik öffnet.

---

9 IDMC/NRC: Displacement due to natural hazard-induced disasters, Global estimates for 2009 and 2010, Juni 2011.

## 4.2 Strukturen, Instrumente und Partnerschaften in der EU-Außenpolitik

Um erfolgreich Außenpolitik im Sinne einer Agenda der Öffnung betreiben zu können, benötigt die EU effektive Strukturen und Instrumente. Zudem kann auch eine starke Europäische Union Außenpolitik kaum erfolgreich im Alleingang betreiben, sondern ist auf Verbündete und Partner angewiesen.

### 4.2.1 Der Europäische Auswärtige Dienst

Seit dem Vertrag von Lissabon gibt es den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), der eine moderne, post-nationale Außenpolitik begründen soll. Dem Dienst wurden dazu auch sogenannte «funktionale» Themenbereiche mit internationaler Ausstrahlung (wie Klima und Migration) zugeordnet. Den Dienst leitet die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Eines der wesentlichen Ziele des EAD war es, Außen- und Sicherheitspolitik besser miteinander zu verknüpfen und insbesondere Entwicklungspolitik zur Grundlage für Sicherheitspolitik nach dem Motto zu machen: «Entwicklung ist der neue Begriff von Frieden». Denn sind Entwicklung und Demokratie gesichert, ist das Risiko, dass in einem Land z.B. ein Bürgerkrieg ausbricht, geringer. Entsprechend sind auch das neue Krisenmanagement der EU und ihre humanitären Missionen zugeschnitten: Dem EAD sind z.B. ein politisches und ein sicherheitspolitisches Komitee zugeordnet. Ein anderer Gedanke hinter dem EAD war es, Außenpolitik nicht mehr nur auf Nationalstaaten als Akteure auszurichten und der immer größeren Rolle, die Nichtregierungsorganisationen (NGOs) spielen, dadurch gerecht zu werden, dass man nicht-staatliche Akteure besser in die Außenpolitik einbezieht – gerade in der Entwicklungspolitik.

In wirtschaftlich und finanziell schwierigen Zeiten kommt dem EAD die Aufgabe zu, die positiven Errungenschaften des europäischen Binnenmarktes für Drittstaaten nutzbar zu machen. Wenn es richtig ist, dass die Ökonomie zunehmend die Agenda der Außen- und Sicherheitspolitik dominiert, dann fällt dem EAD insbesondere im Rahmen einer Agenda der Öffnung die zentrale Funktion als Mittler zwischen Drittstaaten und EU-Mitgliedsstaaten zu. Unternehmensgründungen, Handelsliberalisierung, Grundrecht- und Flüchtlingsschutz oder der weltweite Klimaschutz sind Beispiele für konkrete Maßnahmen, die im Aufgabenprofil des EAD liegen sollten. Sie würden strukturell den Weg zu einer «Weltinnenpolitik» vorzeichnen. Auch grundsätzliche Fragen des Verhältnisses von Sicherheit und Entwicklung oder Freiheit und Sicherheit sollte der EAD unter Einbeziehung von internationaler Expertise aus der Zivilgesellschaft und Wissenschaft analysieren. Der EAD sollte sich also weniger zum 28. Außenministerium als vielmehr eine Diplomatie entwickeln, die besser auf die Bedingungen des 21. Jahrhunderts zugeschnitten ist.

Die 136 Auslandsvertretungen des EAD müssen dazu indes noch besser mit den nationalen Botschaften der EU-Mitgliedsstaaten vernetzt werden – und zwar sowohl im politisch-diplomatischen, als auch im konsularischen Bereich. Noch fungiert eine Auslandsrepräsentanz des EAD gleichsam als «zusätzliche» EU-Bot-



schaft und übernimmt bestenfalls eine moderierende Funktion zwischen den verschiedenen Botschaften der EU-Mitgliedsstaaten. Noch ist der EAD also weder eine eindeutig identifizierte «europäische Anlaufstelle» für alle Belange eines Landes, die in Bezug zur EU stehen; noch hat der EAD die Kompetenz, Politikvorgaben für die Botschaften der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten zu machen – und zwar weder auf der konsularischen noch auf der politischen Ebene. So war z.B. der jüngste Abzug einiger EU-Botschafter aus Damaskus angesichts der Unruhen in Syrien keine «konzertierte» Aktion der EU, sondern lediglich eine Maßnahme einiger Staaten, der dann andere EU-Staaten gefolgt sind. Die einheitliche und kraftvolle Politik einer politischen Union, deren Verhalten Hebelwirkung für das betreffende Land entfalten soll, sieht anders aus.

Geplant ist derzeit die schrittweise Zusammenführung der konsularischen Dienste der EU-Mitgliedsstaaten durch den EAD, z.B. in Afrika, wo einige der vor allem kleineren EU-Staaten z. T. keine eigenen Botschaften unterhalten. Hier zeigt sich, dass die kleinen EU-Staaten, die wenige eigenständige außenpolitische Ziele verfolgen, geschweige denn dazu die Möglichkeit hätten, sich eher als Nutznießer eines starken und einheitlichen EAD verstehen; während sich vor allem die sogenannten «big three» (Deutschland, Frankreich und Großbritannien), die in unterschiedlichen außenpolitischen Traditionslinien stehen, sich mit einem Souveränitätsverzicht und einem Kompetenztransfer in der Außenpolitik eher schwer tun und bisher einem effizienteren, einheitlichen EAD de facto zögerlich gegenüber standen.

Hier genau liegen die bisherigen Defizite des EAD: Wie die gesamte europäische Außenpolitik steht der EAD im Spannungsverhältnis zwischen supranationalen und intergouvernementalen Strukturen, was sich allein an seiner institutionellen Struktur zeigt: Der EAD bzw. die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ist zugleich Beauftragte des Ministerrates als auch Mitglied der EU-Kommission. Der EAD ist weder ein Organ noch eine Agentur der EU und nimmt damit eine Sonderstellung im institutionellen Gefüge der EU ein. Zugleich hat das Europäische Parlament eine gewisse Mitsprache beim EAD, vor allem kontrolliert es sein Budget von 460 Millionen Euro.

Trotzdem hat die neue Institution erhebliche Potentiale, um die europäische Außenpolitik stärker zu vereinheitlichen sowie eine Politikkohärenz zwischen den verschiedenen Politikbereichen der EU herzustellen, die es nun zu nutzen und auszubauen gilt. Die für 2012 geplante Review-Konferenz für den EAD einschließlich einer ersten Evaluierung wird dafür sehr wichtig sein.

### **Konfliktprävention: Das Beispiel Somalia**

Auch das Agieren der Europäischen Union in den Umbruchländern im Nahen Osten und Nordafrika zeugte trotz EAD bislang noch nicht von neu gewonnener Einigkeit. Dies zeigt der Fall Somalia. Eigentlich sollte Somalia aus historischen wie geographischen Überlegungen ein wichtiges Land für

eine gemeinsame europäische Politik sein. Das Land wurde Ende des 19. Jahrhunderts in britische und italienische Kolonialgebiete geteilt. Frankreich okkupierte das benachbarte Dschibuti, und auch Deutschland hätte sehr gerne die Küste besetzt. Die Folgen dieser Kolonialpolitik wirken bis heute nach. Zum anderen liegt Somalia am Golf von Aden und grenzt damit an eine der für Europa strategisch wichtigsten Schifffahrtsrouten, die zum Suezkanal führt.

Somalia, das faktisch seit 1991 keine Zentralregierung mehr hat, ist in den letzten zwanzig Jahren wiederholt auf die Agenda der internationalen Politik gekommen. Man kann beobachten, wie sich die Prämissen der Somalia-Politik der USA, der UN, aber auch der europäischen Staaten jeweils nur an den Symptomen der Probleme orientieren, dabei aber keine grundlegende Strategie verfolgen. Nach der gescheiterten UN-Intervention, spätestens aber seit Ende der 1990er-Jahre bestimmte die Terrorismusbekämpfung die Agenda. Das Ergebnis ist ernüchternd, denn die mit Al-Qaida verbundenen Al-Shahab-Milizen sind heute stärker denn je.

Ein weiteres Symptom ist die Zunahme der Piraterie. Schon seit dem Zusammenbruch der Zentralregierung, verstärkt aber seit Ende 2007, nahm die Zahl der Überfälle auf die Schiffe im Golf von Aden massiv zu. Davon waren die Transporte des Welternährungsprogramms ebenso betroffen wie die internationale Handelsschifffahrt. Die Ursachen für diese Zunahme sind vielfältig. Die lang andauernden Auseinandersetzungen im Land und die fehlende Zentralregierung haben die wirtschaftliche Entwicklung fast vollständig erlahmen lassen. Hoheitsstaatliche Einrichtungen wie Polizei oder Küstenwache existieren nicht mehr. Dazu kommen die Umwelt- und wirtschaftspolitischen Auswirkungen von Giftmüllverklappungen und ungehemmter Fischerei, nicht zuletzt europäischer Boote, vor der somalischen Küste.

Nur eine einheitliche europäische Politik für Sicherheit, Menschenrechte, Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit könnte eine wirklich wirksame Antwort auf dieses Problembündel liefern. Doch davon ist die EU weit entfernt. Die EU hat kein Konzept, um Chancen für eine Entwicklung in Somalia zu nutzen. Der sicherheitspolitische Teil zeigt, dass die EU handlungsfähig ist, wenn der politische Wille da ist. Die EU NAVFOR Somalia konnte im Herbst 2008 innerhalb von nur etwa zwei Monaten aufgestellt werden. Die Grundlage ihres Einsatzes ist die UN-Resolution 1816, die es internationalen Schiffen erlaubt, in den hoheitlichen Gewässern Somalias gegen Piraten vorzugehen – ein Recht, das ihnen sonst nur auf Hoher See zustünde. Atalanta, so der Name der Operation, war und ist ein Erfolg. Die Schiffe des Welternährungsprogramms im Golf von Aden konnten wirkungsvoll geschützt werden, und mittlerweile ist die Zahl der erfolgreichen Piratenangriffe in der Meerenge zurückgegangen. Es gelang

der EU jedoch nicht, sich auf eine einheitliche Struktur für die Bekämpfung der Piraterie zu einigen. Neben Atalanta beteiligten sich viele Partner an der ursprünglich als Anti-Terrormission geplanten OEF, getragen von einer «Koalition der Willigen», die auch gegen Piraten im Einsatz ist, und einer NATO-Mission, «Ocean Shield». Diese Missionen konnten indes nicht verhindern, dass sich die Aktivitäten der Piraten in einen größeren Raum im Indischen Ozean verlagerten, den Atalanta nicht mehr effektiv kontrollieren kann. Die EU hat ihre Fähigkeit zur wirksamen Behandlung der Symptome bewiesen, die politischen Probleme bestehen indes weiter.

Hier zeigen sich die Mängel der gemeinsamen Außenpolitik. Von Zeit zu Zeit spielt die EU «hard power» aus, so als ob sie sich nicht dem Verdacht der Tatenlosigkeit aussetzen lassen wollte, um nicht als machtlos zu erscheinen. Dabei könnte die Stärke der EU genau darin bestehen, diese überkommene Trennung zu überwinden. «Soft power» und «hard power» sind keine Gegensätze. Die Notwendigkeit, militärisch tätig zu werden, ist, im Gegenteil, oft eine Folge des Versagens ziviler Konfliktlösung. Umgekehrt kann militärische Macht nie die alleinige Lösung für Konflikte darstellen.

Und genau hier wäre eine gemeinsame europäische Politik für Afrika gefragt. Doch die EU hat es offensichtlich noch nicht einmal geschafft, die illegale europäische Fischerei vor Somalia zu beenden, geschweige denn, eine nachhaltige Afrika-Strategie zu entwickeln. Alle Einsätze in Afrika, vom Kongo bis zur aktuellen Diskussion in Libyen, litten an schlechter Koordination, einem Mangel an einer strategischen Einbettung und klaren Kompetenzverteilungen. Daran muss sich dringend etwas ändern: Die Partikularinteressen der EU-Mitgliedsländer in Afrika zu überwinden und eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber unseren südlichen Nachbarn zu formulieren, das ist eine große Herausforderung und ein zentraler Prüfstein für die politische Handlungsfähigkeit des zusammenwachsenden Europas.

#### 4.2.2 *Krisenmanagement*

Will Europa einen auf seinen Werten basierenden Einfluss entfalten, muss es gewillt und in der Lage sein, auf Krisen, vor allem im europäischen Umfeld, zu reagieren. Unter dem Eindruck der Ohnmacht Europas während der Kriege auf dem Balkan hatten sich die Staats- und Regierungschef der EU 1999 ehrgeizige Ziele gesetzt. Die EU sollte in der Lage sein, gewalttätige Konflikte in ihrer Nachbarschaft und darüber hinaus auch unabhängig von USA und NATO eindämmen und beenden zu können. Wurde diese Anforderung in den 1999 festgelegten (und 2008 bekräftigten) militärischen Planzielen zunächst ausschließlich militärisch definiert, wurden sie 2001 um die «Zivilen Planziele 2010» ergänzt. Im vergangenen Jahrzehnt hat die EU 24 Operationen auf drei Kontinenten durchgeführt, 16 zivile, sieben militärische und eine zivil-militäri-

sche. Übersehen werden darf dabei allerdings nicht, dass es sich bei den meisten Missionen um eher kleine und symbolische Einsätze handelte – und nicht immer führten sie zu einer Verbesserung der Lage vor Ort.

Die Stärkung der Krisenpräventions- und Krisenreaktionsfähigkeit der EU ist richtig, sie muss aber an eine Außenpolitik gebunden bleiben, die in erster Linie auf präventive, friedliche Konfliktlösung setzt. Die EU muss sich auf ihre Stärken konzentrieren, und das heißt: Sie muss sich zu einer wirklichen Zivilmacht entwickeln.

Allerdings klaffen gerade im Bereich der zivilen Krisenreaktion Anspruch und Wirklichkeit deutlich auseinander. Viele der im Jahr 2001 vom Europäischen Rat beschlossenen zivilen Planziele wurden nicht erreicht. Insbesondere werden die von den Mitgliedsstaaten zugesagten Kapazitäten – Richter, Polizisten, Verwaltungsexperten usw. – der EU in der Praxis selten zügig und in vollem Umfang zur Verfügung gestellt. Dieser permanente Personalmangel untergräbt Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit ziviler EU-Operationen erheblich. Zudem fehlt eine einheitliche Ausbildung des Personals.

Die derzeitige Diskussion um die Fortschreibung der «Zivilen Planziele 2010» sollte Anlass sein, sie zu überprüfen und mit einem klaren Fahrplan zu versehen. Gleichzeitig muss mit dem Aufbau eines Europäischen Friedenskorps begonnen werden, mit dem der Personalmangel bei zivilen EU-Operationen schrittweise beseitigt werden kann.

Auch bei der Konfliktprävention wird die EU ihren eigenen Ansprüchen noch nicht gerecht. Zwar war das 2001 verabschiedete Göteborger Programm für Konfliktprävention ein großer Schritt, allerdings wurden weder ausreichend Personal für die Umsetzung abgestellt noch Konfliktprävention zu einem Querschnittsthema europäischer Außenpolitik gemacht. Diese Mankos sollten nun abgestellt werden. Der Aufbau des EAD kann zudem dazu dienen, Konfliktprävention in allen EU-Institutionen zu verankern. Auch sollte der Austausch in Sachen Mediation innerhalb des EAD vorangetrieben werden, damit Fachwissen europaweit gebündelt und die Lücken der EU in diesem Bereich geschlossen werden. Schließlich sollte die EU ein Institut analog zum United States Institute of Peace gründen.

***Die EU muss sich auf ihre Stärken konzentrieren, und das heißt: Sie muss sich zu einer wirklichen Zivilmacht entwickeln.***

Auch wenn man die EU in erster Linie als zivile Friedensmacht versteht, muss sie ihre militärischen Fähigkeiten dennoch besser abstimmen. Gegenwärtige und absehbar kommende internationale Konfliktlagen erfordern die Fähigkeit und Bereitschaft, neben der wo immer möglich zu nutzenden «soft power» im Ernstfall auch auf «hard power» zu setzen.

Derzeit, das wird immer wieder deutlich, ist die Fähigkeit der EU, auf Krisen zu reagieren, begrenzt. Der Libyen-Einsatz ist nur das jüngste Beispiel dafür, dass die Europäer hier immer weniger auf die Hilfe ihrer amerikanischen Partner zurückgreifen können.

Die Debatte über eine engere militärische Zusammenarbeit in der EU wird sich auf absehbare Zeit deutlich unterhalb einer Europäischen Armee bewegen – unabhängig davon, ob man diese für richtig oder falsch hält (siehe folgenden Kasten). Gerade die letzten Monate haben gezeigt, wie sehr die Vorstellungen der EU-Mitglieder über die Möglichkeiten und Grenzen militärischen Eingreifens auseinandergehen. Hinzu kommen extrem unterschiedliche Traditionen – hier sei allein auf den Ausnahmestatus von Frankreich und Großbritannien als Atomkräfte verwiesen. Eine stärkere Zusammenarbeit würde zuerst eine breite Debatte über die «responsibility to protect» (Schutzverantwortung) und die Rolle militärischer Interventionen im Hinblick auf dieses Konzept erfordern. Zudem müssten vor einem weiteren Ausbau der GASP und GSVP die demokratischen Strukturen zur Kontrolle und Legitimation des Einsatzes militärischer Gewalt auf europäischer Ebene ausgebaut werden.

Unabhängig von einer Europäischen Armee bietet aber bereits der Lissabonner Vertrag die Möglichkeit der «vertieften strukturierten Kooperation» im militärischen Bereich, das heißt der Bildung von Aktionsgruppen für den Fall, dass sich nicht alle EU-Mitglieder an einer Mission beteiligen wollen. Eine tatsächliche Europäisierung militärischer Kapazitäten ginge jedoch darüber hinaus, müssten dazu doch militärisches Material und Personal zusammengelegt und gemeinsam finanziert werden – etwas, das bislang an nationalen Egoismen scheitert. Dabei könnte eine europäische Kooperation effizient sein und so Reserven freisetzen – Mittel, die dann zur zivilen und humanitären Krisenprävention verwendet werden könnten. Dies ist umso wichtiger aufgrund der zunehmenden Kürzungen der nationalen Haushalte.

Unter weitreichender parlamentarischer Beteiligung könnten mittelfristig die militärischen Fähigkeiten der EU z.B. durch das Einrichten einer gemeinsamen Zentrale für Militäroperationen in Brüssel gestärkt werden. Bisher muss die Union für ihre Militäroperationen ad-hoc auf Kommandostrukturen der NATO oder der Mitgliedsstaaten zurückgreifen, was die Handlungsfähigkeit und Reaktionsgeschwindigkeit der EU erheblich beeinträchtigt. So hat das «Weimarer Dreieck» (Deutschland, Frankreich und Polen) eine Initiative in diesem Sinne gestartet, worauf die Entscheidungsträger nun aufbauen könnten.

Schließlich sollte die Europäische Union in der Lage sein, ihr eigenes Handeln wirksam auszuwerten und es einer parlamentarischen und fachlichen Kontrolle zu unterwerfen. Neben der Einbeziehung externer Analysten zur Bewertung von EU-Missionen sollte die EU im EAD Referate einrichten, die in der Lage sind, Missionen zu bewerten und die besten Verfahrensweisen zu ermitteln. Die demokratischen Kontrollrechte des Parlaments in diesem Bereich müssen generell verbessert werden.

## Europäische Armee – Pro und Contra

Was ist eine Europäische Armee?

«Europäische Armee» ist zunächst ein Überbegriff für die weitere Vergemeinschaftung europäischer Verteidigungsstrukturen, die durch Art. 23 bis 42 des Vertrags von Lissabon gestärkt wurde. Art. 42 erklärt die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU als Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheitspolitik (ESVP). De facto gibt es bereits einen Verbund Europäischer Armeen. Sie hat etwa eine Million Soldaten, institutionelle Strukturen, vertragliche Grundlagen, eine Art Militärisches Europäisches Hauptquartier in Brüssel, ein Politisch-Sicherheitspolitisches Komitee (PSK) sowie sogenannte European Battle Groups.

### Pro

Viele halten eine EU-Armee für eine unrealistische Utopie, für ein so fernes Ziel, dass es sich gar nicht lohnt, darüber zu diskutieren. Eine zukünftige EU-Armee grundsätzlich abzulehnen ist aber falsch. Der Weg hin zu einer EU-Armee ist dazu geeignet, wichtige Weichen für die außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit unter den EU-Mitgliedern zu schaffen. Die gegenwärtige Debatte über die Zusammenlegung von Einheiten und die gemeinsame Nutzung militärischer Ressourcen zeigt, dass die Integration der Streitkräfte Europas Fortschritte macht.

Für eine EU-Armee spricht das Einspar- und Abrüstungspotential, die faktische Unmöglichkeit eines künftigen Kriegs zwischen regulären Armeen von EU-Staaten und auch die – für Grüne nicht unbedingt attraktive – Vorstellung, klassische nationale Anliegen wie die Landesverteidigung und Gefühle wie die Kameradschaft innerhalb von Streitkräften könnten europäisiert werden.

Entscheidend dafür, eine EU-Armee einzuführen, ist aber ein anderer Grund. Eine EU-Armee ist ein Baustein für eine gemeinsame europäische Außenpolitik. Zurzeit dominieren einige wenige Mitgliedsländer die Entscheidungen in der GASP, was dazu führt, dass nicht immer europäische, sondern eher nationale Werte vertreten werden. Die GASP muss europäischer werden, muss sich an die Ziele und Werte des Lissabon-Vertrags halten und darf nicht zum Spielball der Mitgliedsstaaten werden. Daher wollen wir mehr parlamentarische Kontrolle, gerade auch auf europäischer Ebene. Dieses Ziel ist aus meiner Sicht entscheidend. Soll dies aber erreicht werden, wird es sich ohne eine EU-Armee in der Praxis kaum umsetzen lassen.

Schon heute erleben wir, nicht zuletzt wegen der Finanzkrise und der Haushaltsengpässe der EU-Mitglieder, dass viele Aspekte des Militärs auch der großen Mitgliedsstaaten, bilateral und multilateral abgestimmt und gemeinsam organisiert werden. Die Zusammenlegung der französischen



und britischen Luftwaffe- und Marinekapazitäten ist ein gutes Beispiel dafür. Dieser Prozess wird weitergehen. Die Frage ist also nicht, ob wir eine europäische Armee erleben werden, die Frage ist, ob es eine EU-Armee oder eine europäisch koordinierte Armee, bestehend aus nationalen Truppen, sein wird. Letzterem, einer Armee entsprechend der «Unionsmethode», muss das Konzept einer EU-Armee entgegengesetzt werden. Geschieht dies nicht, laufen wir Gefahr, dass die GASP/GSVP durch nationale Interessen untergraben wird, da die GASP und auch die GSVP sich dann nicht auf die Militärkapazitäten Europas bezögen, sondern nur auf den stets unterbewerteten zivilen Teil. Eine GASP/GVSP ohne EU-Armee würde zudem Europas Rolle bei der Stärkung der UNO unterminieren.

### **Contra**

Gegen eine «Europäische Armee» – im Sinne einer echten Vergemeinschaftung europäischer Streitkräfte und keiner bloß besseren Abstimmung nationaler Armeen – sprechen vor allem drei Gründe:

*Institutionelle Gründe und Gründe der politischen Legitimität:* Die Entscheidung über Krieg und Frieden ist Kernbestandteil der Souveränität eines jeden Staates. Vergemeinschaftet man die Verteidigungspolitik und richtet eine Europäische Armee ein, wäre das nicht irgendein weiterer Schritt zur Integration – es würde die Natur der Europäischen Union fundamental verändern. Zugleich würde dieser Schritt bereits grundlegende Veränderungen voraussetzen. Nicht zuletzt aus Gründen der demokratischen Legitimation wäre er eigentlich nur denkbar als letzter Schritt zur Vollendung eines Europäischen Bundesstaats, in dem die Mitgliedsstaaten und ihre Parlamente ihre grundlegenden Rechte (u.a. auch das Budgetrecht) an die europäische Ebene abgetreten hätten. Das kann man wollen, das muss man aber auch als überzeugter Europäer keineswegs wollen. Fehlte ein solcher Prozess, wäre eine Europäische Armee demokratisch nicht legitimiert, vor allem aber würde sie die Europäische Union in ihrer derzeitigen Form völlig überfordern. Man denke nur an gewisse praktische Konsequenzen: Im EU-Haushalt wäre der mit Abstand größte Haushaltsposten der Verteidigungsetat, die mit Abstand größte Verwaltungseinheit wäre ein europäisches Verteidigungsministerium. Solche Vorstellungen zeigen, dass unter den Rahmenbedingungen, wie sie sind und wie sie auf absehbare Zeit sein werden, eine Europäische Armee das Projekt einer EU als Zivilmacht völlig aushebeln und den Charakter der EU auf nicht wünschenswerte Art und Weise verändern würde.

*Praktische Gründe:* Nationale Traditionen zum Umgang mit und dem Einsatz von Militär unterscheiden sich sehr. Je nach Land beschließt das Parlament, die Regierung, der Präsident usw. über einen Einsatz der Armee. Ein Prozess der Vergemeinschaftung würde ausgesprochen heikle recht-

liche Fragen aufwerfen; in Deutschland wäre beispielsweise eine umfangreiche Änderung des Grundgesetzes notwendig. Zudem würde eine Europäische Armee den völligen Verzicht auf Atomwaffen erforderlich machen, andernfalls würde die EU zur Atommacht, was weitreichende politische Folgen hätte. Ein solcher Verzicht scheint aber, mit Blick auf Frankreich und Großbritannien, ausgesprochen unrealistisch. Hinzu kommen weitere praktische Gründe: beispielsweise die fehlende gemeinsame Sprache und damit Schwierigkeiten bei Ausbildung und Kommandostrukturen, die Inkompatibilität des technischen Gerätes und die immer noch großen nationalen Widerstände.

*Strategische Gründe:* Das Argument, die EU solle vor allem eine Zivilmacht sein, spricht dagegen, den Begriff der «Europäischen Armee» zu einer politischen Zielvorstellung zu erheben, da er zivile Anstrengungen zwangsläufig hintertreibt. Die aktuellen sicherheits- und verteidigungspolitischen Strukturen der EU im Rahmen der GSVP, die die zivilen wie humanitären und die militärischen Fähigkeiten der EU umreißen, bieten der EU ausreichende Möglichkeiten für unterschiedlichste Einsätze und Missionen – und das jenseits einer rein militärischen Zusammenarbeit.

#### 4.2.3 Bündnisse und Partnerschaften

##### *Das transatlantische Bündnis*

Die Beziehungen zwischen den USA und Europa bleiben für die EU-Außenpolitik entscheidend. In allen wesentlichen globalen Fragen sind die transatlantischen Beziehungen, aufbauend auf langer politischer Partnerschaft und einem soliden Kern geteilter Werte und Interessen, für die außenpolitischen Ziele der EU ein «Kräfteverstärker». Dies gilt insbesondere für eine Weltordnungspolitik, die sich ohne die USA nicht wird durchsetzen lassen. Auch wenn sich die USA im 21. Jahrhundert zunehmend von der Rolle des Welthegemons sowohl in politischer als auch in ökonomischer Hinsicht verabschieden (müssen), wird es der EU ohne die Zusammenarbeit mit den USA kaum gelingen, eine wertegebundene Außenpolitik, in der Demokratie und Menschenrechte wichtige Eckpfeiler sind, erfolgreich in anderen Teilen der Welt voranzutreiben. Vom Klimaschutz bis hin zur Regulierung der Finanzmärkte, vom Krisenmanagement im Nahen Osten über eine Neuausrichtung der Welthandelspolitik bis hin zum Umgang mit dem aufstrebenden China – in all diesen Punkten kann der «alte Westen» nur durch eine transatlantische Zusammenarbeit Erfolg haben. Zugleich muss sich der Westen jedoch der Tatsache stellen, dass er global an Bedeutung einbüßt – und zwar in politischer und ökonomischer Hinsicht, aber auch was seinen Einfluss auf internationale Normen, etwa bei der Frage der Nichtverbreitung von Atomwaffen, angeht.



Hinzu kommt, dass Inhalte und Ziele der transatlantischen Partnerschaft nach Ende des Kalten Krieges nicht ausreichend neu definiert wurden. Eine Weltsicht, die auf beiden Seiten des Atlantiks geteilt wird, sowie ein darauf beruhendes, gemeinsames Vorgehen müssen unter den veränderten Bedingungen des 21. Jahrhunderts erst noch erarbeitet und erprobt werden – was zu Reibungen führt und weiter führen wird. So sind beispielsweise, was das Verhältnis zu Russland angeht, aber auch bei der Krisen- und Konfliktbewältigung in Afghanistan, im Irak oder bei der Nuklearisierung des Iran in den letzten Jahren wiederholt Spannungen im transatlantischen Verhältnis aufgetreten. Teils haben sich die Positionen von USA und EU auseinanderentwickelt, da – heute mehr als früher – die Geographie unterschiedliche Schwerpunkte in der Außenpolitik hervortreten lässt. Teils kommt es aber auch zu einer gewissen Entfremdung, da sich die USA aus ihrer Rolle als globaler Ordnungsmacht zurückziehen beginnen (siehe Libyen) und von der EU, zumal ihrer geographischen Nähe wegen, mehr Engagement einfordern. Das ist eine Erwartung, die die EU bisher nur sehr bedingt erfüllen kann. Wir plädieren hier für einen vertieften transatlantischen Dialog, um zu einer gemeinsamen Verständigung zu grundlegenden Fragen der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der heutigen Welt zu kommen.

Will man die transatlantischen Beziehungen neu ausrichten und stärken, muss die NATO so reformiert werden, dass sie den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen gerecht wird. Hierzu muss insbesondere die Prämisse «Entwicklung als neuer Begriff von Frieden» zum Anliegen der Allianz werden. Die NATO steht heute sowohl für kollektive Verteidigung, als auch für eine globale Sicherheitspolitik im Rahmen der Vereinten Nationen. Grundlage ist ein sogenannter «erweiterter Sicherheitsbegriff», der im «Neuen Strategischen Konzept der NATO» von 2010 definiert wurde.<sup>10</sup> Wie wichtig die NATO weiterhin ist, zeigt ein Blick auf andere Formen der Zusammenarbeit zwischen USA und EU. Die seit 1995 stattfindenden EU-US-Gipfel bewältigen zwar ein großes Pensum an regulatorischer Politik (Wettbewerbspolitik, Handelspolitik usw.), haben aber bisher keine große politische Wirkung entfaltet. Die in den 1990er-Jahren angestrebte, stärkere transatlantische Integration durch eine gemeinsame Handelszone (Common Trade Area) hat als politisches Ziel eindeutig an Zugkraft verloren. Auch wenn die NATO auf Dauer nicht der einzige Pfeiler der transatlantischen Beziehungen bleiben sollte, so ist sie doch auf absehbare Zeit das einzige institutionelle Bindeglied zwischen den USA und Europa und bürgt dafür, dass die transatlantischen Beziehungen nicht versanden. Gleichzeitig ist die NATO auch, das zeigt ihr gegenwärtiger Zustand, eine beständige Herausforderung, die transatlantische Politik neu zu gestalten.<sup>11</sup>

10 <http://www.act.nato.int/multimedia/archive/41-top-headlines/494-nato-new-strategic-concept-main-focus-at-2010-smpc>

11 The New Transatlantic Agenda, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/us/docs/new\\_transatlantic\\_agenda\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/us/docs/new_transatlantic_agenda_en.pdf) (Stand: 23.07.2009)

### *Das Verhältnis der EU zu Russland*

Ebenso wie das Verhältnis zu den USA hat sich nach Ende des Kalten Krieges auch das Verhältnis der EU zu Russland grundlegend verändert. Entscheidend hierfür sind die geografische Nähe der EU zu Russland sowie die gegenseitige Abhängigkeit, insbesondere im Energiebereich. Klassische außen- und sicherheitspolitische Fragen stehen daher heute nicht mehr alleine im Vordergrund der europäisch-russischen Beziehungen. An Bedeutung zugenommen haben Fragen der Energiepolitik, Migration und Visumsfreiheit, öffentliche Ordnung, Rechtsstaatlichkeit oder die Bekämpfung von Terrorismus. All diese Fragen stehen derzeit bei den Verhandlungen über ein Nachfolgeabkommen des 1994 unterzeichneten Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zwischen EU und Russland neu zur Diskussion.

Die EU muss hier dringend eine einheitliche Linie entwickeln, eine Linie, die diese Fragen kohärent im Sinne einer Modernisierungspartnerschaft angeht. Denn das Verhältnis der EU zu Russland wird sich daran messen lassen müssen, inwieweit es nicht nur auf wirtschaftlichen Beziehungen und Abhängigkeiten fußt, sondern zu einer Partnerschaft wird, die auch Fragen von innerer Verfasstheit, von Demokratie und Menschenrechten einschließt. Eine ökonomisch verkürzte Modernisierung Russlands wird scheitern.

Ein langfristiges partnerschaftliches und vertrauensvolles Verhältnis – und zwar in außenpolitischer, wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht – zwischen der EU und Russland beinhaltet darüber hinaus eine Verständigung zu Grundfragen einer Weltordnungspolitik – zum Beispiel bei der Klimapolitik oder bei zentralen Entscheidungen im UN-Sicherheitsrat. Im Sinne einer außen- und innenpolitischen Modernisierungspartnerschaft sollte die EU anstreben, Russland langfristig als Partner einer «Agenda der Öffnung» zu gewinnen. Damit eine solche Modernisierungspartnerschaft Zukunft hat, muss die EU auch in dieser Frage eine gemeinsame Politik entwickeln.<sup>12</sup>

Erschwert wird eine gemeinsame EU-Russlandpolitik durch die unterschiedlichen historischen Beziehungen, die einzelne EU-Staaten zu Russland haben. Die mittel- und osteuropäischen EU-Mitglieder sind durch die jahrzehntelange sowjetische Herrschaft geprägt und sehen Russland eher als Bedrohung, einige westeuropäische Staaten wie Italien, Deutschland und Frankreich setzen hingegen auf enge, meist wirtschaftliche Kooperation. Solche Spannungen und die hinter ihnen liegenden, unterschiedlichen Interessen und historischen Erfahrungen müssen, um sie überbrücken zu können, offen EU-weit diskutiert werden.

Unterstützend für eine strategische, nachhaltige Modernisierungspartnerschaft mit Russland könnte das «Weimarer Dreieck» sein, ein Forum, in dem Frankreich, Polen und Deutschland ihre Außenpolitik diskutieren und abstimmen. Gerade die Verbindung zwischen dem ehemaligen Ostblockstaat Polen, dem lange zwischen den Blöcken geteilten Deutschland und Frankreich

<sup>12</sup> Siehe dazu auch den Beitrag zur europäischen Nachbarschaftspolitik in diesem Band.

als «alter» Großmacht und ständigem Mitglied im UN-Sicherheitsrat eröffnet hier die Chance, durch Austausch und Ausgleich, alte, historisch geprägte Positionen zu überwinden und eine Entwicklung hin zu einer vorwärtsgewandten, strategischen Modernisierungspartnerschaft zwischen EU und Russland einzuleiten.

Klar ist: Die Unabhängigkeit von Russlands Nachbarstaaten, die Öffnung der EU diesen Nachbarn gegenüber und die Partnerschaft mit Russland müssen so miteinander verzahnt werden, dass Staaten wie die Ukraine oder Georgien Spielraum gegenüber Russland gewinnen, ohne deshalb vor die Wahl zwischen guten Beziehungen zur EU oder zu Russland gestellt zu werden.

*Inwieweit es der EU gelingt, andere Staaten als Partner für die Gestaltung einer Weltordnungspolitik zu gewinnen, ist die zentrale Herausforderung für die Zukunft der europäischen Außenpolitik.*

*Strategische Partnerschaften*

Eine Europäische Außenpolitik muss heute grundsätzlich alle Weltregionen im Blick haben. Dies gilt insbesondere für aufstrebende neue Mächte wie China, Indien oder Brasilien. In einer zunehmend multilateralen Welt wird EU-Außenpolitik ohne eine Reihe strategischer Partner kaum Wirkung entfalten können. Das Ziel einer werteorientierten Weltordnungspolitik wird nur dann Realität werden können, wenn es der EU gelingt, diese einheitlich und entschlossen nach außen zu vertreten und sie zugleich, soweit wie möglich, zur Grundlage von Bündnissen und zahlreichen strategischen Partnerschaften zu machen.<sup>13</sup>

Beim Aufbau strategischer Partnerschaften beispielsweise mit China oder Indien muss die EU darauf achten, neben wirtschaftlichen Interessen die gemeinsame Bewältigung globaler Herausforderungen in den Vordergrund zu stellen. Es muss darum gehen, die jeweiligen strategischen Partner dazu zu bewegen, global verantwortlich zu handeln – und zwar im Sinne einer Weltordnungspolitik, in der die Lasten gerecht verteilt sind. Strategische Partnerschaften der EU müssen darüber hinaus auch die grundlegenden Werte der Gemeinschaft widerspiegeln. Diese dürfen strategischen Interessen weder geopfert noch, je nach Partner, selektiv eingesetzt werden.

**13** Die strategischen Partnerschaften der EU stehen im Rahmen der EU-Sicherheitsstrategie (ESS). Partnerschaften gibt es mit den USA (seit 1995), Russland (in Neuverhandlung), Indien, Kanada, Japan (seit 2004), China (seit 2005), Südafrika (seit 2006) und Brasilien (seit 2007); mit Mexiko ist seit 2008 geplant, eine strategische Partnerschaft zu entwickeln. Sämtliche strategische Partnerschaften der EU haben die Schwerpunkte Klimaschutz, Handelspolitik, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sowie die Reform des UN-Systems.

Von allen zukünftigen Partnerschaften der EU dürfte der Partnerschaft mit China die größte Bedeutung zukommen. Solange es hier gravierende Differenzen in Fragen von Demokratie und Menschenrechten gibt, wird sich eine strategische Partnerschaft nicht entwickeln können, sehr wohl jedoch eine gute Zusammenarbeit in wirtschaftlichen und politischen Fragen. Problematisch ist, dass China in der EU keinen Partner auf Augenhöhe sieht. Bisher beschränkt sich die europäisch-chinesische Zusammenarbeit daher weitgehend auf Bereiche wie die Regulierung von Binnenmärkten und das Wettbewerbsrecht; politischere Aspekte der Beziehungen werden weitgehend ausgeklammert. Die Folge ist, dass China die EU-Mitgliedsstaaten politisch wie wirtschaftlich häufig gegeneinander ausspielen kann. Dieser Zustand muss sich dringend ändern, wenn die EU China als verantwortlichen Stakeholder für die Bewältigung globaler Herausforderungen gewinnen will.

Inwieweit es der EU gelingt, andere Staaten als Partner für die Gestaltung einer Weltordnungspolitik zu gewinnen, ist die zentrale Herausforderung für die Zukunft der europäischen Außenpolitik. Und dies wird wiederum nur gelingen, wenn die EU selbst auf Grundlage einer starken und gemeinsamen Außenpolitik als globaler Akteur ernst genommen wird.

*Die EU wird weltweit nur dann mit gutem Beispiel vorangehen, wenn sie in ihrer Außenpolitik das Prinzip der nationalstaatlichen Souveränität auf Dauer durchbricht.*

## 5 Fazit

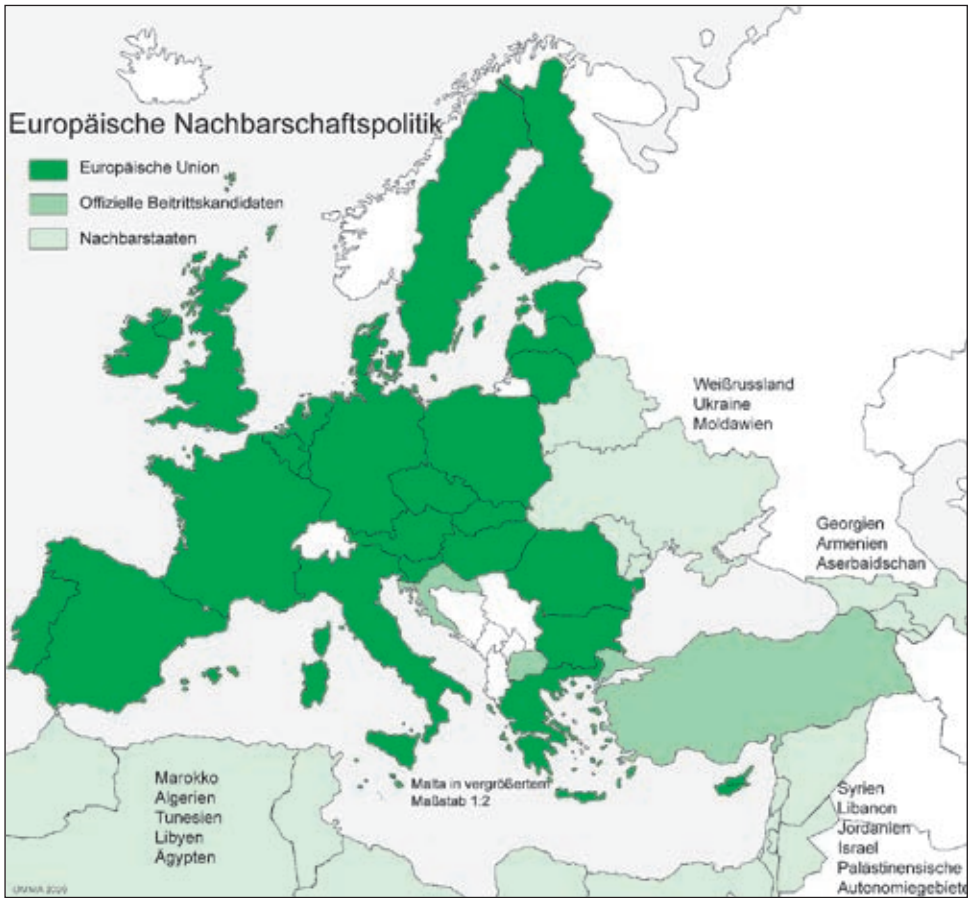
Angesichts der globalen Herausforderungen, der Gefahr, dass die EU in der Weltpolitik des 21. Jahrhunderts an den Rand gedrängt wird, der Notwendigkeit, innen- und außenpolitische Problemen zusammen zu denken und dem globalen Zuschnitt von Themen wie Energiesicherheit, Migration und Klimaschutz kann die Antwort nur in einer *gemeinsamen und kohärenten europäischen Außenpolitik* liegen.

Die EU darf sich nicht auf eine «Festung Europa» zurückziehen, sondern muss globale Gestaltungskraft entwickeln. Nicht Rückzug aus einer unübersichtlichen Welt, sondern Öffnung und Gestaltung muss die Maxime sein. Beschränkt sich die EU darauf, die von ihr gelebten Werte wie auf einer Insel nur für sich zu sichern, statt auf ihre universelle Geltung hinzuarbeiten, wird sie über kurz oder lang in der Bedeutungslosigkeit versinken – einer Bedeutungslosigkeit, die letztlich auch die eigenen Errungenschaften gefährden wird.

Entscheidend für Europas Engagement in der Welt wird es zugleich sein, andere Staaten und ihre Zivilgesellschaften für die Vertiefung multilateraler

Kooperation in einer neuen globalen Ordnung zu gewinnen. Notwendig sind dazu eine offene Diskussion über die Zukunft des Nationalstaats und ein moderner Begriff von Souveränität im 21. Jahrhundert. Nur so kann die Spannung zwischen Globalisierung, Demokratie und nationaler Souveränität aufgebrochen werden, die dazu führt, dass immer wieder das global Richtige an nationalen Eigeninteressen scheitert.

Die EU wird weltweit nur dann mit gutem Beispiel vorangehen, wenn sie in ihrer Außenpolitik das Prinzip der nationalstaatlichen Souveränität auf Dauer durchbricht und zugunsten solidarischer, europäischer Kooperation sowohl innerhalb Europas als auch mit Blick auf ihre Beziehungen zu Drittstaaten überwindet.



Quelle: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

# Für ein neues Verhältnis der EU zu ihren Nachbarn

Zur Zukunft der europäischen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik

Von Joost Lagendijk

sowie Kai-Olaf Lang, Cornelius Ochmann, Rachid Ouaiassa, Manuel Sarrazin, Isabel Schäfer<sup>1</sup>

Redaktion: Christine Pütz, Heinrich-Böll-Stiftung

---

**1** Das vorliegende Papier ist das Ergebnis der einjährigen Arbeit der Fachkommission «Europäische Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik» der Heinrich-Böll-Stiftung. Es ist im Laufe mehrerer Sitzungsrounden durch mündliche und schriftliche Kommentare sowie durch Textbeiträge der genannten Expertinnen und Experten gemeinschaftlich entstanden. Das Papier repräsentiert nicht zwangsläufig in jedem Punkt die Meinung jedes Mitglieds der Fachkommission.

# INHALTSÜBERSICHT

1	Einleitung	135
2	Die Erweiterungspolitik	136
	2.1 Bilanz und Bewertung der Erweiterungspolitik	136
	2.2 Aktuelle Bedenken und die Gründe, warum wir sie ausräumen sollten	140
	2.3 Für eine neue Erweiterungspolitik	144
	2.4 Regionen	148
3	Die EU-Nachbarschaftspolitik	150
	3.1 Die Bilanz der bisherigen EU-Nachbarschaftspolitik	153
	3.2 Instrumente für eine neue EU-Nachbarschaftspolitik	154
	3.3 Die südlichen Nachbarn: Neue Chancen in Nordafrika und im Nahen Osten	156
	3.4 Neugestaltung der Östlichen Partnerschaft	161
	3.5 Die Beziehungen der EU zu Russland	162
4	Fazit	164



## 1 Einleitung

Seit einigen Jahren ist in den EU-Mitgliedsstaaten die ausgeprägte Tendenz zu beobachten, die EU als eine Gemeinschaft darzustellen, deren Nachbarn nur Probleme aufwerfen. Die Beziehungen zu diesen Nachbarn, so eine weit verbreitete Ansicht, sollten sich darauf beschränken, mit ihnen Handel zu treiben und Maßnahmen zur Begrenzung der Migration zu vereinbaren. Doch wie die jüngsten revolutionären Entwicklungen in Tunesien und Ägypten gezeigt haben, muss die EU eine neue Nachbarschaftspolitik entwickeln. Das gilt zuallererst für die Nachbarn im Mittelmeerraum, aber auch für die Nachbarn im Osten, die bislang bewusst in einer ungewissen Zwischenstellung zwischen ewigen Nachbarn und potentiellen Beitrittskandidaten gehalten wurden.

Diese neue Nachbarschaftspolitik sollte auf der Einsicht beruhen, dass Solidarität und Wohlstandsausgleich nicht auf die Bürger Europas beschränkt bleiben können und sollten, und dass Europa ein ureigenes Interesse daran hat, von Nachbarn mit einer starken, nachhaltigen Wirtschaft und einer blühenden Demokratie umgeben zu sein. In den kommenden zehn Jahren wird die Region südlich und östlich des Mittelmeers die europäische Nachbarschaftspolitik vor große Herausforderungen stellen, vor allem was die Energieversorgung, die demographische Entwicklung und die politische Situation betrifft. Die EU braucht daher dringend eine neue Nachbarschaftspolitik. Diese muss die langfristigen Interessen der EU in der Region ebenso berücksichtigen wie die Bedürfnisse der Nachbarn, und auf das zunehmende Interesse anderer globaler Akteure an der Region reagieren.

Auch die Frage der Erweiterung ist in den letzten Jahren problematisch geworden. Sieben Jahre nach der größten Erweiterungsrunde von 2004 haben sich die positiven Gefühle, von denen die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten in der Vergangenheit begleitet war, weitgehend verflüchtigt, vor allem in den alten Mitgliedsländern. Eine weitere Erweiterung der EU ist nicht mehr allzu populär, selbst bei EU-Bürgern, die in der Vergangenheit die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten stets begrüßt haben. Die Gründe für die derzeitige Skepsis sind unterschiedlich, aber sie haben auf die eine oder andere Weise mit drei Faktoren zu tun:

1. die Enttäuschung und Desillusionierung nach den Erweiterungen von 2004 und 2007;
2. die Überzeugung, dass die EU zuerst ihre inneren Probleme lösen müsse, institutionell wie wirtschaftlich, bevor an eine erneute Erweiterung überhaupt zu denken sei;
3. der Eindruck, dass die aktuellen Kandidaten für einen Beitritt noch längst nicht bereit sind und es möglicherweise niemals schaffen werden, die Kriterien der EU zu erfüllen.

Jene, die nach wie vor davon überzeugt sind, dass es gut wäre, weitere Länder aufzunehmen, stehen daher vor der Herausforderung, einer skeptischen Öffent-

lichkeit zu erklären, weshalb sie eine weitere Vergrößerung der EU unterstützen sollte. Damit diese Bemühungen Aussicht auf Erfolg haben, muss man sich fragen, was die eigentlichen Gründe dafür waren, dass die Stimmung in punkto EU-Erweiterung gekippt ist, und was bei der bisherigen Nachbarschaftsstrategie der EU schiefgelaufen ist.

Zunächst aber muss man, um den Erweiterungsprozess neu beleben und die Nachbarschaftspolitik neu gestalten zu können, plausibel begründen, warum bzw. mit welchem Ziel weitere Erweiterungsschritte und eine neue Nachbarschaftspolitik notwendig sein sollten. Außerdem: Auf welchen Werten würden sie fußen?

Es sind folgende Werte, die im Kontext der neuen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik zentral bleiben sollten: Freiheit, Vielfalt und Solidarität. Freiheit im Sinne von Wahrung der Bürgerrechte, des Prinzips der offenen Gesellschaften und der Rechtsstaatlichkeit; Vielfalt im Sinne von Anerkennung der Notwendigkeit von Migration (eine Migration, die die demographische Entwicklung ins Auge fasst, die nicht auf «falscher» Toleranz, sondern auf Integration und «Entsicherheitlichung» basiert); Solidarität im Sinne von Wohlstand teilen, sozialer Marktwirtschaft und nachhaltiger Entwicklung für die Nachbarländer (der Schutz der Umwelt und ein verantwortungsvoller, ausgewogener Umgang mit Ressourcen in Europa darf nicht auf Kosten der Nachbarländer geschehen).

## **2 Die Erweiterungspolitik**

### **2.1 Bilanz und Bewertung der Erweiterungspolitik**

*Zunächst eine Erfolgsgeschichte*

Die Erweiterung der Europäischen Union von ursprünglich sechs Mitgliedsstaaten im Jahr 1957 auf heute 27 wurde von den meisten europäischen Politikern mehr oder weniger aktiv unterstützt und von den meisten Europäern als logische und notwendige Weiterentwicklung der EU akzeptiert. Der Beitritt von Großbritannien, Dänemark und Irland in den 1970er-Jahren wurde als selbstverständlich und in aller Interesse gesehen, auch wenn insbesondere die Franzosen den Sprung über den Kanal als problematisch beurteilten. In der Aufnahme von Griechenland, Portugal und Spanien in den 1980er-Jahren sah man die Krönung des Demokratisierungsprozesses, der zehn Jahre zuvor in diesen Ländern begonnen hatte und von der EU maßgeblich unterstützt worden war. Mitte der 1990er-Jahre traten der EU mit Finnland, Österreich und Schweden drei weitere Mitglieder bei, die allesamt funktionierende Sozialstaaten waren und die Union wirtschaftlich und demokratisch stärkten. Die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Länder 2004 und 2007 war eine unmittelbare Konsequenz aus dem Fall der Berliner Mauer 1989. Durch die Integration jener Länder, die fast sechzig Jahre hinter dem Eisernen Vorhang verbracht hatten, konnte die EU das Versprechen einlösen, die EU stehe allen beitragswilligen europäischen Ländern offen. Bis 1989 war das nur ein Traum, der einer tief empfundenen Solidarität

mit den unterdrückten Bürgern der kommunistischen Staaten im Osten Europas entsprang. Nach dem Ende des Kalten Krieges drängten alle ehemaligen Satellitenstaaten der Sowjetunion in die EU, und man empfing sie mit offenen Armen. Die jahrzehntelange Teilung des europäischen Kontinents war überwunden, die alten Mitgliedsstaaten waren bereit, in die neuen zu investieren, und sie zeigten damit, dass es sich bei den Solidaritätsbekundungen um kein leeres Versprechen gehandelt hatte. Das Prinzip der Solidarität für die «anderen» Europäer ging in den alten Mitgliedsländern Hand in Hand mit einem starken Gefühl der Selbstverwirklichung.

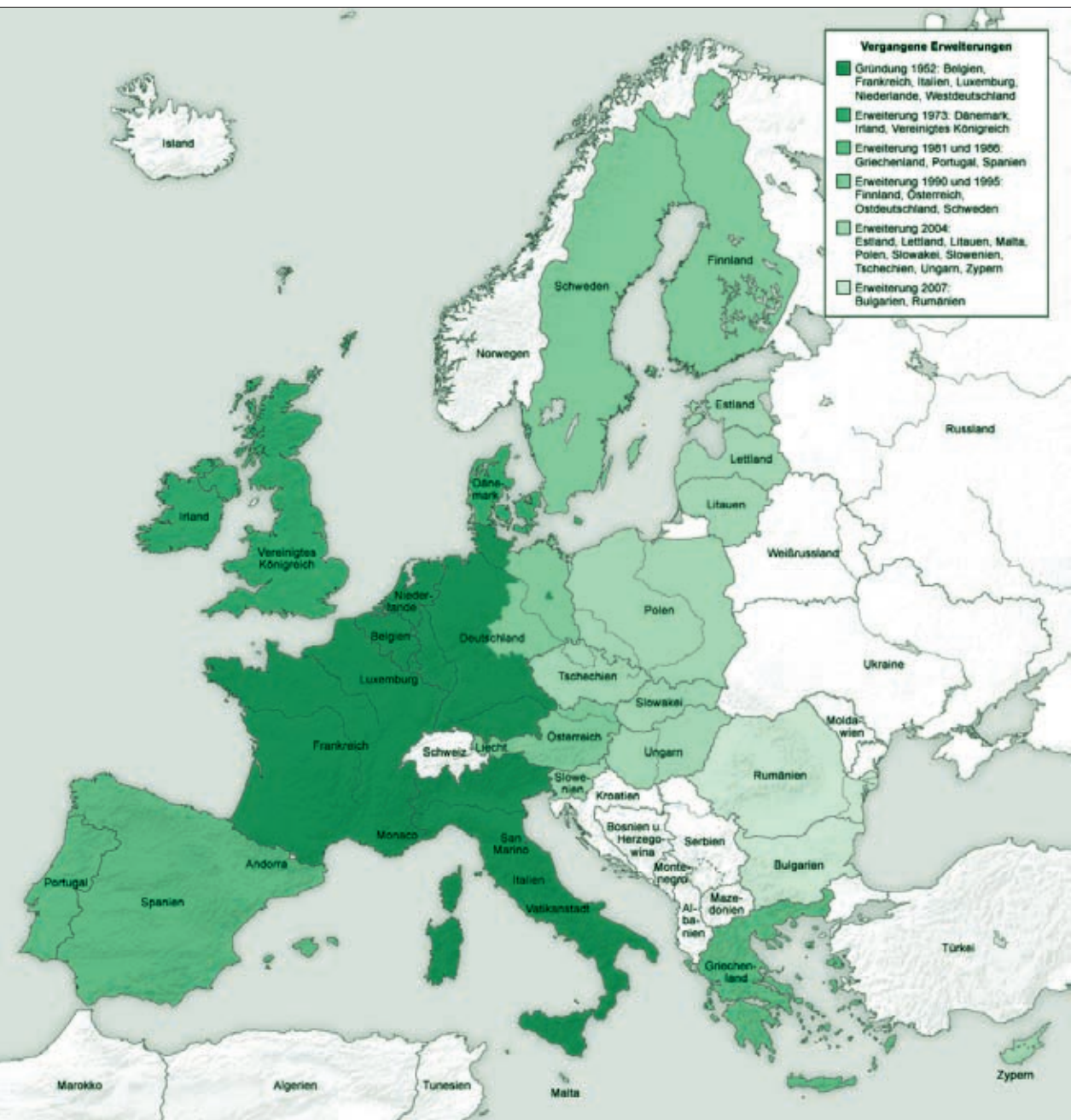
Bei all diesen Erweiterungsrounds profitierten sowohl die alten als auch die neuen Mitglieder. Die Vergrößerung der EU hatte eine Stärkung des Wirtschaftswachstums für alle zur Folge und führte in den meisten neuen Mitgliedsländern zur Errichtung stabiler Demokratien. Durch das Anwachsen auf 27 – mit der Aufnahme Kroatiens bald 28 – Mitglieder hat es die EU geschafft, alte Trennlinien in Europa zu überwinden und ihrer Stimme international mehr Gewicht zu verleihen.

#### *Defizite der Erweiterungspolitik*

Bei aller berechtigten Freude über die Erfolge dürfen die Defizite der EU-Erweiterungspolitik in der Vergangenheit nicht außer Acht gelassen werden.

Vor allem die Tragweite, die die Aufnahme von 12 neuen Mitgliedsstaaten aus Mittel- und Osteuropa 2004 und 2007 hatte, haben viele Politiker im Eifer, die Teilung Europas nach dem Zweiten Weltkrieg zu überwinden, unterschätzt. Dass die meisten neuen EU-Länder die rein formalen Aufnahmekriterien erfüllt haben, bedeutete nicht automatisch, dass die Mehrzahl der Bürger in den alten EU-Staaten willens und in der Lage gewesen wären, die Neuankommlinge als gleichberechtigte Partner zu akzeptieren. Die psychologische Kluft zwischen West und Ost erwies sich als deutlich schwieriger zu überbrücken als die wirtschaftliche. Sieben Jahre später ist es nach wie vor eine Belastung für die EU, dass in vielen alten Mitgliedsländern der Eindruck überwiegt, man sei gezwungen, sich Souveränität mit «Neueuropäern» zu teilen, die man nicht gut kennt. Auf der anderen Seite haben viele Bürger in den neuen Mitgliedsstaaten das Gefühl, nach wie vor als Europäer zweiter Klasse behandelt zu werden.

Verschärft werden diese Vorbehalte durch reale Probleme in den neuen Mitgliedsländern, die vor ihrem Beitritt nicht gelöst und deshalb in die EU importiert wurden. Rumänien und Bulgarien haben nach wie vor große Schwierigkeiten bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der endemischen Korruption. Der Umgang mit den Roma war schon immer problematisch, auch im alten Europa, aber die Erweiterungsrounds von 2004 und 2007 haben diese Schwierigkeiten vervielfacht, und die EU hat in dieser Frage noch immer keine faire und konsequente Linie gefunden. In einigen neuen Mitgliedsstaaten besteht die Gefahr, dass die noch wenig gefestigten demokratischen Institutionen durch autoritäre Strömungen ausgehöhlt werden.





Quelle: CC-BY-SA Wikimedia Commons / User: San Jose



Diese Beispiele werfen Licht auf einen Konstruktionsfehler der letzten Erweiterung: Der politische Wille zur Erweiterung wurde im Zweifel über die Erfüllung der Beitrittskriterien gestellt. Die Kopenhagener Kriterien – Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenrechte als Voraussetzung für neue Mitgliedschaften – wurden nicht ausreichend berücksichtigt. Bei Interessendivergenz wog das politische Ziel der schnellen Aufnahme mehr. Auch wenn dies aus politischen Erwägungen richtig gewesen sein mag, so hat es doch eine Reihe von ernstzunehmenden Folgeproblemen in Demokratie und Wirtschaft geschaffen und nicht zuletzt Zweifel bezüglich weiterer Erweiterungsschritte hervorgerufen.

## 2.2 Aktuelle Bedenken und die Gründe, warum wir sie ausräumen sollten

Viele Bürger Europas sind der Auffassung, dass die EU nicht weiter vergrößert werden sollte, zumindest nicht in absehbarer Zeit. Selbst Politiker, die sich in der Vergangenheit für eine erneute Erweiterung ausgesprochen hatten, haben sich von dieser Idee abgewandt oder sind angesichts der wachsenden Opposition nicht mehr gewillt, sich in dieser Hinsicht zu exponieren.

### *Eine zu große EU*

Das Unbehagen, von dem die Debatte um die Erweiterung der EU derzeit geprägt ist, hat mehrere Gründe. Einige haben mit der EU selbst zu tun. Für viele Bürger der «alten» EU-Staaten ist durch den Beitritt von zwölf neuen Ländern 2004 und 2007 eine Union entstanden, in der sie sich nicht mehr zuhause fühlen. Sie wissen wenig über die neuen Mitbewohner im europäischen Haus, und sie haben den Eindruck, dass viele Neuzugänge aufgenommen wurden, obwohl sie noch nicht alle Kriterien der EU erfüllt hatten. Jenseits ihrer Grenzen hat die neue, größere EU an Einfluss gewonnen, aber von vielen ihrer «alten» Bürger wird sie mittlerweile als gigantische Maschinerie wahrgenommen, die aufgrund ihrer Größe nicht mehr so geschmiert läuft wie einst. Hinzu kommt das Misstrauen gegenüber einem Teil der Maschinisten. Die Probleme bei der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon 2009 werden als Beweis dafür angeführt, dass die Erweiterung zu schnell und zu weit gegangen ist, und viele argwöhnen, dass Aussagen bezüglich der endgültigen Grenzen der EU bewusst im Vagen gehalten werden. Die noch immer nicht überwundene Wirtschafts- und Finanzkrise unterstreicht in den Augen vieler Europäer, dass die EU zuerst ihre derzeitigen Probleme lösen müsse, bevor eine erneute Erweiterung auch nur angedacht werden könne. Manche gehen sogar noch einen Schritt weiter und stellen infrage, dass die EU einen zufriedenstellenden und dauerhaft tragfähigen Weg finden wird, mit den enormen Unterschieden bei der Wirtschaftsleistung der bestehenden Mitgliedsstaaten umzugehen.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die derzeitigen Probleme in der Eurozone die EU vor gigantische Herausforderungen stellen. Es wäre jedoch ein schwerer Fehler, wenn man in diesen Problemen ein Hindernis für eine zukünftige Erweiterung sehen würde oder sich von den Schwierigkeiten von heute

den Blick auf die langfristigen Interessen der EU verstellen ließe. Die übergroße Mehrzahl der derzeitigen Kandidaten wird der EU weder heute noch morgen beitreten. Bis zu dem Zeitpunkt, an dem neue Mitglieder aufgenommen werden, bleibt der EU genügend Zeit, ihre strukturellen wirtschaftlichen Probleme weitgehend auszuräumen. Drängende Reformen in der EU sind kein gutes Argument für das Abbrechen von Verhandlungen, die ohnehin erst in ferner Zukunft zum Abschluss kommen und die, sofern sie erfolgreich sein sollten, etwa im Falle der Türkei, die Wirtschaft und die Wettbewerbsfähigkeit der EU auf dem globalen Markt sogar stärken werden.

*Die Beitrittsländer sind noch nicht bereit*

### *Balkan*

Der westliche Balkan wird von vielen Europäern noch immer als eine von endloser Zwietracht und Gewalt geprägte Region wahrgenommen, in der korrupte Eliten und das organisierte Verbrechen den Ton angeben und der man die Aufnahme in die EU dauerhaft oder zumindest für weitere zehn Jahre verwehren sollte, bis sie die Mindeststandards für den Beginn von Beitrittsverhandlungen erfüllt. Seit der verfrühten Aufnahme von Rumänien und Bulgarien 2007 herrscht die Haltung vor, dass die EU diesen Fehler nicht noch einmal machen und sehr viel strengere Maßstäbe an Kandidaten anlegen sollte, wenn es um Themen wie Korruptionsbekämpfung oder den Aufbau einer unabhängigen, funktionierenden Justiz geht.

### ***Wenn die EU versucht, die westlichen Balkanländer zu isolieren, wird das deren Probleme nicht lösen.***

Dieser Wahrnehmung liegen teilweise durchaus reale Probleme zugrunde. In einigen Balkenländern ist die Korruption nach wie vor weit verbreitet, die noch jungen demokratischen Institutionen sind schwach oder unberechenbar, und das Zusammenleben der einzelnen ethnischen Gruppen gestaltet sich nach so vielen Jahren der gewaltsamen Auseinandersetzungen schwierig. Falls sich an diesen Problemen nichts ändert, ist eine Aufnahme dieser Länder ausgeschlossen. Andererseits werden instabile und halbdemokratische Balkanstaaten weiterhin einen negativen Einfluss auf die benachbarten EU-Mitgliedsstaaten ausüben. Wenn die EU versucht, die westlichen Balkanländer zu isolieren, wird das deren Probleme nicht lösen. Langfristig ist es im ureigensten Interesse der EU, alles zu tun, um diesen Ländern bei der Überwindung ihrer Probleme zu helfen. Und die Geschichte der Erweiterung der EU zeigt, dass das am besten gelingt, indem man solche Länder bei der Durchführung von Reformen unterstützt und sie nach und nach in die europäischen Strukturen integriert.

## *Türkei*

Von den Gegnern eines türkischen EU-Beitritts wird die Türkei als ein Land dargestellt, das aus geographischen und historischen Gründen nicht zu Europa gehört. Dieses große Land würde im Falle eines Beitritts die bestehende Machtbalance in der EU infrage stellen und hätte aufgrund des niedrigen Pro-Kopf-Einkommens und der enormen regionalen Unterschiede Anspruch auf gigantische Summen an Finanzhilfen. Seit dem 11. September 2001 und der zunehmenden Skepsis gegenüber dem Islam wird als weiteres Argument gegen eine Aufnahme die Tatsache angeführt, dass die Mehrheit der Türken muslimisch ist.

Richtig ist, dass die Türkei mit vielen ungelösten Problemen zu kämpfen hat, vor allem in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Das Land ist im Verlauf der vergangenen Jahre bereits deutlich demokratischer und zweifellos sehr viel wohlhabender geworden. Die Transformation zu einem demokratischen Rechtsstaat erfordert eine Überwindung historisch-struktureller Grundprobleme, bedarf einer gesellschaftlichen Umwandlung und kann aufgrund dessen nur schrittweise und langsam erfolgen. Die geographische Lage oder Tatsache, dass die Mehrheit der Bevölkerung Muslime ist, sind dabei jedoch nicht relevant. Die Gründe für die bisherige positive Entwicklung liegen zum einen in den 2005 eingeleiteten Beitrittsverhandlungen. Zum anderen strebt die Mehrheit der Türken nach höheren Standards. Auch hier wäre die EU also gut beraten, ihren Einfluss zu nutzen, um den Reformprozess in Gang zu halten – liegt eine demokratische und stabile Türkei als verlässlicher Partner innerhalb der EU doch viel eher in ihrem Interesse als ein frustrierter Nachbar, der sich aus ungerechtfertigten Gründen abgelehnt fühlt.

### *Die entscheidenden Argumente stimmen immer noch*

Zunächst ist festzustellen, dass die Gründe, weshalb die EU der Türkei und den Ländern auf dem westlichen Balkan den Status von Beitrittskandidaten verliehen hat, nach wie vor stichhaltig sind. Auch wenn die Kritik an der Erweiterungspolitik der EU in den letzten fünf Jahren lauter geworden ist, gibt es für ihre Fortsetzung gute Argumente: Eine der wichtigsten Lektionen aus früheren Erweiterungsrunden ist, dass die EU auf Beitrittskandidaten und auf in diesen Ländern notwendige Reformen nur dann entscheidenden Einfluss nehmen kann, wenn sie ihr Versprechen hält, dass die vollständige Einhaltung aller EU-Standards mit der Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union belohnt wird. Werden bereits gegebene Versprechen relativiert oder der Zusammenhang zwischen der Erfüllung von Bedingungen und der schlussendlichen Aufnahme verwässert, wird die Fähigkeit der EU, in anderen Ländern Reformprozesse in Gang zu setzen, fundamental geschwächt.

### *Warum der westliche Balkan beitreten sollte*

Der Westliche Balkan ist ringsum von EU-Staaten umgeben. Würde die EU dieser Region dauerhaft die Tür verschließen, so würde sie sich damit der Möglichkeit berauben, die Stabilität und die Entwicklung in diesem Teil Europas positiv zu



beeinflussen. Nach den Kriegen der 1990er-Jahre, die der Auflösung des ehemaligen Jugoslawien folgten, ist es die moralische Pflicht der EU, alles zu tun, was in ihrer Macht steht, um eine Wiederholung dieser schrecklichen Ereignisse zu verhindern, zumal ein Aufflammen dieser Konflikte nicht nur die Bewohner der Region in Mitleidenschaft ziehen, sondern mitten in der EU einen Herd der Instabilität schaffen würde. Legt man die Erfahrungen mit der Erweiterung in Mittel- und Osteuropa zugrunde, so verfügt die EU durchaus über die Mittel und Instrumente, die politische Kultur und die rechtlichen Standards der Länder des westlichen Balkans mittel- bis langfristig zu «europäisieren». Die erfolgreiche Eingliederung dieser Länder würde außerdem dem Rest der Welt zeigen, dass die EU nicht nur versucht, Demokratie und Stabilität in Länder jenseits ihrer Grenzen zu exportieren, sondern auch und zuallererst in der Lage ist, diese Ziele innerhalb Europas umzusetzen – und zwar selbst unter schwierigen Bedingungen.

#### *Warum die Türkei beitreten sollte*

Das Eigeninteresse der EU an einer Aufnahme der Türkei ist heute genauso groß wie 2005, als der einstimmige Beschluss gefasst wurde, die Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Die boomende türkische Volkswirtschaft würde die Position der EU auf dem internationalen Handlungssparkett weiter stärken. Wenn die EU ernsthaft das Ziel verfolgen will, in der Außen- und Sicherheitspolitik ein Global Player zu werden, vor allem in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft, dann wäre die Mitgliedschaft der Türkei von unschätzbarem Vorteil. Ohne eine fest in der EU verankerte Türkei wäre es sehr viel schwieriger, die Energiesicherheit zu gewährleisten und mit den Migrationsströmen fertigzuwerden. Im Übrigen könnte man durch die Aufnahme der Türkei den südlichen Nachbarn und der ganzen Welt demonstrieren, dass die EU eine Gemeinschaft ist, die nicht auf einer bestimmten Religion, sondern auf gemeinsamen Werten beruht. Eine EU-Mitgliedschaft der Türkei wäre der denkbar wirkungsvollste Beitrag der EU, den noch immer weit verbreiteten Mythos zu entlarven, dass es an der Grenze Europas unvermeidlich zum «Kampf der Kulturen» kommen werde. Auf der anderen Seite würde jetzt, da man mit den Beitrittsverhandlungen begonnen hat, eine Zurückweisung der Türkei dort und bei den südlichen Nachbarn Feindseligkeit und Unmut heraufbeschwören, die den langfristigen strategischen Interessen der EU abträglich wären.

All diese Argumente für eine Fortsetzung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und den Ländern des westlichen Balkans sind so überzeugend wie eh und je. Doch sie genügen bislang nicht, um die vielen zweifelnden und zaudernden Europäer zu überzeugen.

***Eine Wiederentdeckung der Verbindlichkeit der Kriterien von Kopenhagen ist ein Zeichen von Selbstbehauptung und Stärke.***

## 2.3 Für eine neue Erweiterungspolitik

### *Endgültige Grenzen festlegen*

Zum Teil haben die Bedenken im Hinblick auf die Zukunft der EU mit der Unklarheit über ihre endgültigen Grenzen zu tun. Falls die EU die Länder des westlichen Balkans und die Türkei aufnehmen sollte – welche Länder wären dann die nächsten? Wird die Erweiterung der EU immer weiter gehen, ohne dass klar ist, an welchem Punkt die maximale Ausdehnung erreicht ist?

Um die immer wieder auftauchende Frage nach ihren endgültigen Grenzen endlich zu beantworten, sollte die EU klarstellen, welche europäischen Länder grundsätzlich Chancen auf eine Mitgliedschaft haben, wenn auch nicht unbedingt in naher Zukunft. Eine solche Aussage zu treffen ist möglich – und es wäre politisch empfehlenswert. Belässt man es bei der derzeitigen Unklarheit, so spielt man nur jenen in die Hände, die der EU vorwerfen, ihre endgültigen Grenzen entweder nicht zu kennen oder, falls doch, ihre Bürger bewusst im Unklaren zu lassen.

In den nächsten Jahren sollte es jedenfalls Priorität bekommen, den Beitritt jener Länder zu gestalten, denen bereits eine Vollmitgliedschaft in Aussicht gestellt wurde: den Ländern des westlichen Balkans und der Türkei.

Bleiben noch zwei europäische Regionen, deren Beitritt zur EU prinzipiell denkbar wäre, falls sie dies wünschen: die osteuropäischen Länder zwischen der bestehenden EU und Russland – das sind die Ukraine, Belarus und Moldau – sowie die Länder des Südkaukasus – Georgien, Armenien und Aserbaidschan. Diesen sechs Ländern sollte die Tür zur EU weiterhin offen stehen. Allerdings wird es in naher Zukunft sicherlich nicht zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit ihnen kommen, und so ist eine Mitgliedschaft kurz- und mittelfristig höchst unwahrscheinlich. Daher sollte die EU eine neue Strategie entwickeln, um die bestehende «Östliche Partnerschaft» mit Substanz zu füllen und die Annäherung dieser Länder an die EU zu fördern.

### *Neue Beitrittsqualität durch «Regatta» und «Merits»*

Für die zukünftigen Beitrittskandidaten bzw. potentiellen Kandidatenländer müssen die individuellen Erfolge bei der Angleichungsleistung («Merits») das Tempo der Beitrittsverhandlungen bestimmen. Damit einher geht das Regatta-Prinzip, d.h. dass nicht zwingend zu einem Termin eine Reihe von Ländern gleichzeitig beitreten, sondern dass dies individuell je nach Stand der Anpassungsleistung geschieht. Diese Wende in der Erweiterungspolitik, gemeinsam mit den neuen Instrumenten der «opening and closing benchmarks» und der erforderlichen Ratsbeschlüsse zur Eröffnung und Schließung jedes einzelnen Verhandlungskapitels, können die Grundlage für einen erfolgreichen Beitrittsprozess sein – für die EU und für die Beitrittsländer.

## Benchmarks, Regatta und Merits

*Benchmarks:* Benchmarks formulieren die Kriterien, die ein Bewerberland für die Öffnung und für den Abschluss eines jeden einzelnen Verhandlungskapitels erfüllen muss. Eindeutige Benchmarks dienen den Bewerberländern als Orientierung und den Mitgliedsstaaten als Bewertungsmaßstab bei den notwendigen einstimmigen Beschlüssen zur Öffnung und Schließung eines jeden Verhandlungskapitels.

*Regatta und Merits:* Nach dem Regatta-Prinzip wird ein Bewerberland individuell nach seinen Leistungen (Merits) bewertet. Die Aufnahme in die EU findet statt, wenn alle Beitrittskriterien erfüllt sind. Bewerberländer, die die Kriterien schneller als andere erfüllen, treten folglich auch früher bei (Regatta). Kann oder will ein Bewerberland Kriterien (Benchmarks) nicht erfüllen, kann dies auch zum Scheitern der Verhandlungen führen. Aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips bei Öffnung und Abschluss aller Kapitel kann jeder Mitgliedsstaat diese neue Konditionalität durch sein Veto durchzusetzen. Regatta steht damit im Gegensatz zum «Big Bang», dem gleichzeitigen Beitritt mehrerer Bewerberländer, ungeachtet der vollständigen individuellen Erfüllung aller Beitrittskriterien, wie es in den Beitrittsrunden 2004 und 2007 insbesondere mit Rumänien und Bulgarien der Fall war.

Die Prinzipien «Regatta» und «Merits» sind dabei nicht nur ein Zugeständnis an die Realität. Sie sind auch Teil der Selbstbehauptung und der Stärke der EU. Die EU braucht «gute» Beitritte, d.h. politische Transformationen im Rahmen der Beitrittsverhandlungen dürfen nicht nur auf dem Papier stattfinden, und Rechtsstaatlichkeit und Demokratie müssen beim Beitritt in die EU auch wirklich gesichert sein. Wenn die EU dafür nicht sorgt, ist ihr eigenes Wertefundament vor allem gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern unglaubwürdig. Ohne den Rückhalt in der Bevölkerung für das Projekt EU-Integration wird die Erweiterungspolitik nicht funktionieren. Deswegen ist eine Wiederentdeckung der Verbindlichkeit der Kriterien von Kopenhagen ein Zeichen von Selbstbehauptung und Stärke.

Gleichzeitig ist Solidarität und Verantwortung gegenüber den Nachbarländern gefragt.

### *Wir brauchen Übergangsregelungen*

Die eindeutige Festlegung auf eine an konkrete Bedingungen geknüpfte Erweiterung bedeutet auch, dass für Kandidaten, die bestimmte Auflagen kurzfristig nicht erfüllen können oder mit denen die EU kurzfristig keine Beitrittsverhandlungen eröffnen kann, neue Mechanismen entwickelt werden sollten. Damit sind keine Schnellverfahren gemeint, sondern Übergangsregelungen für potentielle Mitglieder, die viele Jahre in der Warteschleife verbringen müssen, ehe an die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen überhaupt zu denken ist. Die EU

sollte zu diesem Zweck neue Instrumente entwickeln, die es beispielsweise im Fall einiger Balkanländer ermöglichen, den Beitrittsprozess in Gang zu halten, obwohl diese Länder – hauptsächlich aus innenpolitischen Gründen – nicht genauso schnell aufgenommen werden können wie manche ihrer Nachbarn. Auf diese Weise könnte man eine schrittweise Integration in die Strukturen der EU fördern und konkrete Fortschritte auf bestimmten Gebieten belohnen, aber gleichzeitig den Druck hin zu weiteren Reformen aufrechterhalten.

### *Einfädlungsspuren*

Angesichts der strengeren Kriterien für einen EU-Beitritt muss die EU jetzt zudem über neue Zwischenformen zwischen Mitgliedschaft und Nicht-Mitgliedschaft in der EU nachdenken. Ein Beitrittsprozess darf einerseits nicht übers Knie gebrochen werden: Beitrittskandidaten dürfen nicht zu Prozessen gezwungen werden, die letztlich nicht erfolgreich sein können. Andererseits dürfen diese Staaten auch nicht von der EU abgekoppelt werden. Diese Staaten brauchen «Einfädlungsspuren», auf denen sie Fahrt aufnehmen können. Durch eine Zusammenarbeit, die über eine Assoziierung hinausgeht, müssen diese Staaten fest an die EU und den Binnenmarkt angebunden werden. So bekommen sie genug Zeit, um sich für die Beitrittsverhandlungen fit zu machen.

### **Für wen brauchen wir Einfädungsprozesse?**

Die Veränderung des Erweiterungsverfahrens wird vor allem in Bezug auf den *westlichen Balkan* große Auswirkungen haben. Für Bosnien-Herzegowina, das Kosovo und mit Abstrichen auch für Albanien ist klar, dass die Heranführung an den gemeinsamen Rechtsstand schwieriger sein kann als bei den anderen Balkanstaaten. Darauf muss die EU vorbereitet sein. Gerade Bosnien-Herzegowina sowie das Kosovo sind dabei aufgrund ihrer unzureichenden Staatlichkeit und der fehlenden Anerkennung besonders betroffen.

Aber auch für andere Nachbarn können solche Einfädungsprozesse sinnvoll sein. Die aktuellen Entwicklungen in der *Ukraine* zeigen, dass die EU keinen Weg gefunden hat, einen «backlash» zu einem autoritären Regime zu verhindern. Zu einem Erweiterungsprozess konnte sich die EU nicht durchringen. Der gewählte Weg der Nachbarschaftspolitik ist andererseits von einer Entscheidung über eine EU-Perspektive der Ukraine stark entkoppelt und zu sehr auf offizielle Stellen und Organe fixiert. Einen Mehrwert für die Bürger, der in den zukünftigen Erweiterungsländern über die Stabilisierungsabkommen in Form von Austausch, Visa-Erleichterungen und anderen entsteht, bietet die Europäische Nachbarschaftspolitik nicht. Die EU braucht für die Ukraine einen neuen Instrumentenkorb. Dieser muss der Ukraine eine grundsätzliche EU-Perspektive bieten, die sie nicht in den offiziellen Vorbeitrittsprozess hebt und doch mehr ist als die bisherigen Instrumente der Nachbarschaftspolitik.

### *Neue EU-interne Spielregeln*

In vielen EU-Staaten wird befürchtet, dass eine weitere Vergrößerung trotz des Vertrags von Lissabon, der dieses Problem eigentlich lösen sollte, Entscheidungsprozesse in der EU noch schwerfälliger und ineffektiver machen würde. Die großen Mitgliedsstaaten haben darüber hinaus die Befürchtung, dass bei den derzeitigen Regeln ihre dominierende Stellung durch die Aufnahme von vielen kleinen und möglicherweise zwei großen Ländern weiter ausgehöhlt würde. Um derartige Ängste zu zerstreuen, gibt es nur einen Weg: Parallel zu den derzeitigen Beitrittsverhandlungen muss eine Debatte darüber geführt werden, wie man die EU und ihre Entscheidungsprozesse auf einen Mitgliederkreis von 35 Staaten vorbereiten kann. Dieser Prozess wird schwierig, denn nach den langen, mühsamen Verhandlungen im Vorfeld des Vertrags von Lissabon hält sich die Begeisterung für eine neuerliche Diskussion über Institutionen in engen Grenzen. Nach dem möglichen Beitritt vieler kleiner Staaten wird diese Debatte jedoch unausweichlich sein.

Die derzeitigen EU-Mitgliedsstaaten müssen – idealerweise bevor die EU den Ländern des westlichen Balkans ihre Tore öffnet – eine ernsthafte Diskussion über eine Änderung der gültigen Spielregeln führen, damit sichergestellt ist, dass die Entscheidungsprozesse in einer EU mit 35 Mitgliedsstaaten weiterhin effizient und demokratisch ablaufen. Dabei muss es um folgende Themen gehen: häufigere Mehrheitsentscheidungen im Rat, erweiterte Möglichkeiten, Koalitionen der Willigen zu bilden, sowie eine Stärkung der Rolle der größeren Mitgliedsstaaten.

Der Vertrag von Lissabon sieht bereits Verfahren vor, die einigen Mitgliedsländern, die schneller vorankommen wollen, eine engere Zusammenarbeit ermöglichen, ohne diejenigen Staaten auszuschließen, die dazu noch nicht bereit sind. Im Grunde genommen sind auch die Eurozone und der Schengenraum Beispiele einer besonderen Art der Zusammenarbeit, bei der nicht alle EU-Mitgliedsstaaten mitmachen.

Gäbe es die Möglichkeit, dass neue Mitglieder nicht das gesamte EU-Recht auf einmal übernehmen müssen, sondern in einigen Bereichen erst mit einer gewissen Verzögerung aufschließen können, oder die Option, in bestimmten, klar umrissenen Politikfeldern auch auf Dauer nicht zusammenzuarbeiten, so würde der Beitritt für so manchen Kandidaten leichter und attraktiver. Gleichzeitig würde dies nicht die bereits bestehende Integration und Kooperation zwischen jenen Mitgliedsstaaten untergraben, die willens und in der Lage sind, weiter zu gehen, als es der kleinste gemeinsame Nenner aller Mitglieder erlaubt.

In der Vergangenheit sind ähnliche Debatten über ein «Europa der zwei Geschwindigkeiten» oder ein «Europa à la carte» im Sande verlaufen, hauptsächlich deshalb, weil man keine echte Notwendigkeit dafür sah, gangbare und akzeptable Alternativen zu einer EU-Vollmitgliedschaft mit gleichen Bedingungen für alle zu entwickeln. Wenn die EU jedoch weiter wächst und es sich zum Ziel macht, alle verbleibenden europäischen Staaten einzugliedern, die beitreten wollen, dann wird sie kaum umhin kommen, einige alte, in der Vergangenheit verworfene Modelle neu zu überdenken. Die große Herausforderung besteht

damals wie heute darin, in einer erweiterten EU mehr Flexibilität und Effizienz zu erreichen und gleichzeitig für mehr parlamentarische Kontrolle auf nationaler und europäischer Ebene zu sorgen.

## 2.4 Regionen

Im Zentrum der aktuellen Erweiterungspolitik der EU sollten aus einer Reihe von Gründen die Länder des westlichen Balkans und die Türkei stehen.

### *Der westliche Balkan*

Den Ländern des westlichen Balkans wurde die EU-Mitgliedschaft bereits 2003 versprochen. Seitdem wurde jedoch selbst die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen – mit Ausnahme von Kroatien – auf einen unbekanntem Zeitpunkt in ferner Zukunft verschoben. Die abwartende Haltung gegenüber dieser Region hat die Glaubwürdigkeit der EU bereits jetzt schwer beschädigt, und sie verringert zusehends ihre Einflussmöglichkeiten auf den Reformprozess in der gesamten Region. Natürlich muss man realistisch sein und feststellen, dass die meisten Balkanstaaten noch einen weiten Weg vor sich haben, ehe sie reif für die EU sind. Die EU steht daher vor der Herausforderung, Mechanismen zu entwickeln, die den Reformprozess in Gang halten, ohne dabei die enormen Unterschiede zwischen den einzelnen Balkanländern noch deren auf vielen Ebenen enge Verflechtungen aus dem Blick zu verlieren.

Die EU muss schnell entscheiden, ob es bei allen Ländern möglich ist, Beitrittsverhandlungen aufzunehmen oder, falls nicht, ob ein anderer Mechanismus entwickelt werden sollte, um die Lücke zwischen der aktuellen Situation und den Minimalanforderungen für die Aufnahme von Verhandlungen zu schließen. Mazedonien, Serbien und Montenegro sollten in der Lage sein, kurzfristig ausreichend Fortschritte zu erzielen, so dass offizielle Verhandlungen eingeleitet werden könnten. Im Fall von Bosnien-Herzegowina, Albanien und dem Kosovo wird die EU Übergangsregelungen finden müssen, wie sie bereits beschrieben wurden.

Vor allem auf dem westlichen Balkan ist es wichtig, dass vor dem Hintergrund historischer Strukturen die abzusehende Ungleichzeitigkeit der Beitrittsverhandlungen abgefedert wird. Die Bevölkerungen und Wirtschaftsbeziehungen der westlichen Balkanstaaten sind auf Grund der gemeinsamen Vergangenheit auch über heutige Grenzen hinweg stark miteinander vernetzt und voneinander abhängig. Das gilt vor allem für das ethnisch heterogene Bosnien-Herzegowina. Eine Abtrennung Bosnien-Herzegowinas aus den engen wirtschaftlichen, familiären, politischen, energiepolitischen, verkehrstechnischen und historischen Verbindungen mit den Nachbarn durch eine «harte» EU-Außengrenze hätte verheerende Folgen. Die Verflechtungen müssen aufrecht erhalten und sogar ausgebaut werden. Die EU braucht Instrumente, um diese regionale Zusammenarbeit und Kooperation auch über unterschiedlich schnelle Beitrittsgeschwindigkeiten hinweg zu fördern.



Gleichzeitig müssen entsprechende «Vorteile», die die EU zu vergeben hat, mit viel Bedacht eingesetzt werden. Die EU muss gerade auf dem Balkan weiterhin mit Zuckerbrot und Peitsche arbeiten, um die politischen Eliten zu den notwendigen politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Strukturänderungen zu bewegen. In diesen Einfädelungsprozessen müssen die zu vergebenden Vorteile an Reformmaßnahmen in den Bereichen Freiheitsrechte, Korruptionsbekämpfung und Demokratie gebunden sein. Gleichzeitig müssen sie so passgenau sein, dass das Interesse dieser Staaten an einer echten EU-Mitgliedschaft und somit an weiteren Reformen im Sinne der Kopenhagener Kriterien nicht schwindet. Diese «EU light» darf nicht alle Heilsversprechen, die mit der EU verbundenen werden, bereits erfüllen (Reisefreiheit, Wirtschaftsentwicklung, Wohlstand). Die EU muss in den Beitritts- und Kandidatenstaaten auf dem westlichen Balkan bis zum Schluss in der Lage sein, durch die Aussicht auf eine EU-Vollmitgliedschaft politische Reformprozesse auszulösen.

### *Türkei*

Die 2005 begonnenen EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei kranken daran, dass das Tempo der politischen Reformen in der Türkei seither deutlich abgenommen hat und die Gespräche bald zum Erliegen kommen könnten, weil es keine Kapitel mehr gibt, die man noch eröffnen könnte. Die Hälfte der Kapitel ist blockiert, entweder durch die EU oder durch einzelne Mitglieder wie Frankreich und Zypern. Sowohl die EU als auch die Türkei werden sich bald der Frage stellen müssen, wie sie einen Prozess in Gang halten wollen, in dessen Verlauf besondere Schwierigkeiten zu Tage getreten sind, weil eine in sich uneinige EU Beitrittsverhandlungen mit einem großen Land wie die Türkei führt und erwartet, dass sich dieses Land ohne Garantie auf eine EU-Mitgliedschaft grundlegend reformiert.

Das Beste, was die EU in dieser Lage tun könnte, wäre ein erneutes klares Bekenntnis zu einer Mitgliedschaft der Türkei. Doch leider ist ein solches Bekenntnis auf absehbare Zeit höchst unwahrscheinlich. Der französische Staatspräsident und die deutsche Bundeskanzlerin haben sich wiederholt gegen eine türkische Vollmitgliedschaft in der EU ausgesprochen. Die politische Konstellation in Frankreich und Deutschland könnte sich im Lauf der nächsten zwei Jahre zwar ändern, doch aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Turbulenzen dürfte es für die EU politisch schwierig werden, den Verhandlungen neuen Schwung zu geben. Hinzu kommt das nach wie vor ungelöste Zypern-Problem, das kurzfristig alle Versuche zunichtemachen wird, die EU zu einem klaren, einstimmigen Bekenntnis zu einem Beitritt der Türkei zu bewegen.

Da die Aussichten auf eine türkische Mitgliedschaft ungewiss sind und eine solche jedenfalls in weiter Ferne liegt, wird es in den kommenden Jahren darauf ankommen, die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU lebendig zu erhalten und gleichzeitig daran zu arbeiten, Hindernisse aus dem Weg zu räumen.



Mit Blick auf die langfristigen strategischen Argumente die für eine türkische Mitgliedschaft sprechen und im Bewusstsein, dass die wirtschaftlichen Bande zwischen der Türkei und sämtlichen EU-Mitgliedsstaaten von Jahr zu Jahr stärker werden, sollte die EU mehr Energie darauf verwenden, den griechischen Süden Zyperns davon zu überzeugen, dass ein Kompromiss mit dem türkischen Norden und der Türkei nicht nur in ihrem eigenen, sondern im Interesse der gesamten EU ist.

Die sichtbarste und schmerzlichste Folge des Stillstands am Verhandlungstisch ist für die meisten Türken die derzeitige Visavergabepaxis. Es gibt Länder außerhalb Europas, deren Bürger leichter ein befristetes Visum für die Einreise in EU-Mitgliedsstaaten bekommen als Bürger der Türkei. Auf Grundlage der Erfahrungen auf dem westlichen Balkan sollte die EU die Visavergabe an türkische Staatsbürger Schritt für Schritt erleichtern und schließlich liberalisieren. Das würde in der Türkei das Vertrauen wiederherstellen, dass die EU es in Sachen Mitgliedschaft immer noch ernst meint und dass Beitrittsverhandlungen mit der EU auch vor der Aufnahme schon konkrete Ergebnisse zeitigen.

Eines der Gebiete, auf denen die EU und die Türkei besser zusammenarbeiten könnten, ist die Außenpolitik, vor allem in der gemeinsamen Nachbarschaft: dem Balkan, dem Kaukasus sowie natürlich in Nordafrika und dem Nahen Osten. Die Schaffung eines informellen und flexiblen Mechanismus, der eine bessere Abstimmung und Kommunikation ermöglichen würde, könnte dem skeptischen Publikum auf beiden Seiten zeigen, dass eine engere Kooperation konkrete Vorteile bringt, etwa durch die Lösung festgefahrener Konflikte, die weder die EU noch die Türkei alleine lösen könnten.

### 3 Die EU-Nachbarschaftspolitik

Die Umbrüche im südlichen und östlichen Mittelmeerraum haben deutlich gezeigt, dass die zuvor von der EU verfolgte Nachbarschaftspolitik, die Priorität auf «Stabilität» setzte, fatal war und zu Lasten der von ihren Herrschern unterdrückten Bevölkerungen ging. Angesichts der offen zutage getretenen Missstände kann es ein schlichtes «weiter so» nicht geben. Mit der «Neuen Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel» vom Mai 2011 hat die Europäische Kommission eine erste Antwort auf die veränderten Situationen für die östliche wie südliche Nachbarschaft gegeben.

In den letzten Jahren war die EU und hierbei insbesondere die Europäische Kommission vor allem zu *einem Manager* der europäischen Mittelmeerpolitik geworden; *ein Motor*, wie zu Beginn des Barcelona-Prozesses, war sie schon lange nicht mehr.

## Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)

Die Europäische Nachbarschaftspolitik basiert auf zwei regionalen Säulen: die Union für das Mittelmeer (ehemals Europa-Mittelmeer-Partnerschaft) und die Östliche Partnerschaft. Zentrales Ziel der 2003 formulierten Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) ist, die Beziehungen der EU zu ihren unmittelbaren Nachbarstaaten zu harmonisieren und um Europa herum einen «Ring von Demokratien» aufzubauen.

Für die Neuausrichtung der Nachbarschaftspolitik und die damit einhergehende Suche nach neuen Mechanismen für eine ambitioniertere Kooperation mit den Partnerländern hat der politische Wandel in Nordafrika bzw. Teilen der arabischen Welt eine beachtliche Bedeutung. An diesem Beispiel lässt sich einiges veranschaulichen und lernen. Noch in Anbetracht der auf mehr Demokratie abzielenden Umbrüche in Tunesien und Ägypten hat die EU den Ländern im südlichen Mittelmeerraum eine «Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand» angeboten: Reformorientierte Länder sollen nach dem Grundsatz «more for more», also mehr für mehr, zusätzliche Unterstützung erhalten. Hierbei werden «einem angemessenen Monitoring unterliegende, freie und faire Wahlen» als Eintrittsbedingung für die Teilnahme an der Partnerschaft angesehen.

## Der Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum

Das erste umfassende Konzept, das die EU für die Mittelmeerregion entwickelte, war der 1995 ins Leben gerufene «Barcelona-Prozess», auch «Euro-mediterrane Partnerschaft» (EUROMED) genannt, an dem anfangs 15 EU-Mitgliedsstaaten und 12 südliche und östliche «Partnerländer» beteiligt waren.<sup>2</sup> Zu den Vorzügen des Barcelona-Prozesses gehörten unter anderem der umfassende Ansatz mit drei Kooperationsbereichen (politische, wirtschaftliche und kulturelle/soziale Partnerschaft) und die Unterzeichnung von Assoziierungsabkommen mit allen Partnerländern.

Um der Kooperation zwischen EU und Mittelmeeranrainerstaaten neuen Schwung zu verleihen, regte der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy 2008 einen neuen Rahmen für die Zusammenarbeit mit den südlichen Nachbarn an, die «Union für den Mittelmeerraum». Sein ursprüngliches Ziel war eine Dezentralisierung: Durch die Verlagerung der Mittelmeerpolitik weg von Brüssel und in die Region sollte eine «Mittelmeerunion»

2 Die 15 Mitgliedsstaaten der EU von 1995 und 12 Partnerländer aus dem Mittelmeerraum: Marokko, Tunesien, Algerien, Ägypten, Syrien, Jordanien, Israel, die palästinensischen Autonomiegebiete, Libanon, die Türkei, Zypern und Malta. Libyen erlangte 1999 Beobachterstatus. Siehe auch Karte auf Seite 132.

nach dem Vorbild der Europäischen Union entstehen. Letztlich definierte man die Mittelmeerunion als Reform und Weiterentwicklung des bestehenden Barcelona-Prozesses durch die Etablierung neuer institutioneller Strukturen: Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs alle zwei Jahre, im Turnus wechselnde Co-Präsidentschaft, ein Sekretariat in Barcelona und ein paritätisch besetzter ständiger Ausschuss. Derzeit gehören der Union für den Mittelmeerraum 43 Staaten an: die 27 EU-Mitgliedsstaaten, 10 ehemalige Partnerländer der Euro-mediterranen Partnerschaft (Malta und Zypern sind seit 2004 EU-Mitglieder), Mauretanien, die Beitrittskandidaten Türkei, Kroatien und Mazedonien, die potentiellen Beitrittskandidaten Albanien, Monaco, Montenegro und Bosnien-Herzegowina sowie die Arabische Liga. Libyen hat nach wie vor Beobachterstatus. Neben der Etablierung neuer Institutionen konzentrierte sich die Union für den Mittelmeerraum gezielt auf die intergouvernementale Kooperation zwischen EU-Mitgliedsländern, der EU selbst und den Staaten im Süden, unter Vernachlässigung der politischen und zivilgesellschaftlichen Dimension der Zusammenarbeit zwischen EU und Mittelmeerraum.

Damit unternimmt die EU einen Schwenk in ihrer Kooperationsphilosophie: Während sie gegenüber den Ländern an ihrer südlichen Flanke in der Praxis bislang vorrangig der Idee der graduellen Verflechtung folgte, möchte sie nun wieder mehr positive Konditionalität zur Anwendung bringen. Ob dieser Ansatz sich in der Praxis durchhalten lässt, ist noch offen. Die Gefahr besteht, dass daraus nur «more of the same», d.h. mehr für das Gleiche, wird und etwa Finanzhilfen gewährt werden, ohne dafür Verbindlichkeit und Einfluss auf nachhaltige politische Reformen zu erhalten. Auch beinhaltet der Ansatz ein «less for less», d.h. weniger für weniger, also negative Konditionalität, die bei vielen Nachbarländern auf Unverständnis stößt. Der Ansatz hat jedoch viel Potential, um alte Leitideen der ENP wiederzubeleben, wie die reform- und performanzgebundene Belohnung von Partnern, die länderspezifische Differenzierung oder die Betonung der gemeinsam vereinbarten Werte wie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Auch wird die Zusammenarbeit mit den Zivilgesellschaften nun wieder verstärkt in den Vordergrund gerückt.

### **Die Östliche Partnerschaft**

Die «Östliche Partnerschaft» wurde 2009 nach dem Vorbild des Barcelona-Prozesses beziehungsweise der Union für den Mittelmeerraum gegründet, als eine Art innereuropäische Reaktion auf die französische Initiative. Ziel war es, die geopolitische Balance zwischen den östlichen und den südlichen Nachbarn der EU wiederherzustellen. Der politische Dialog mit den

Partnern im Osten (Belarus, Ukraine, Georgien, Aserbaidschan, Moldau und Armenien) ist nach wie vor schwierig, vor allem im Hinblick auf Demokratisierung und Zivilgesellschaft. Die Institutionen und Instrumente der Östlichen Partnerschaft sind weniger gut ausgebildet – es gibt kein Sekretariat und keine Co-Präsidentschaft –, doch wurde beispielsweise ein Zivilforum geschaffen, das dem ehemaligen Euromed-Zivilforum nachgebildet ist, der heutigen nichtstaatlichen Euromed-Plattform. Die Etablierung eines regionalen Dialogs mit diesen Nachbarländern, der die bilateralen Beziehungen begleitet, ist ebenso wichtig wie der mit den Nachbarn im Süden.

Auch mit Blick auf den Osten muss konstatiert werden, dass die Europäische Nachbarschaftspolitik bzw. die Östliche Partnerschaft nicht in der Lage war, ihre hochgesteckten Transformationsziele zu erreichen. Vielmehr kam es vielerorts sogar zu Rückschritten (Ukraine, Georgien), massiven Rückschlägen (Belarus, das zwar nicht an der ENP teilnimmt, aber in die multilaterale Komponente der Östlichen Partnerschaft eingebunden ist) oder zu einem Verharren in semiautoritären (Armenien) bzw. autokratischen Strukturen (Aserbaidschan).

### 3.1 Die Bilanz der bisherigen EU-Nachbarschaftspolitik

Die bisherige Devise der EU-Nachbarschaftspolitik lautete: im Süden Stabilisierung, im Osten Homogenisierung. Dass die «Stabilisierungs»- und Außenhandelspolitik der EU und der Mitgliedsstaaten zu Lasten der Menschenrechte und demokratischer Ansprüche ging, wurde dabei in Kauf genommen. Dass die Stützung autoritärer Regime nicht auf ewig Stabilität garantiert, haben die jüngsten Entwicklungen in Nordafrika gezeigt.

Zudem muss man im Nachhinein konstatieren, dass die Nachbarschaftspolitik der EU keine nachhaltige und umfassende Europäisierungsdynamik auslöste. Die Gründe dafür sind vielfältig. Es wäre unangebracht, das magere Ergebnis der Nachbarschaftspolitik allein auf das Fehlen einer Mitgliedschaftsperspektive oder auf mangelnde finanzielle Unterfütterung zurückzuführen. Die Wirksamkeit bzw. Nichtwirksamkeit der Nachbarschaftspolitik sollte vielmehr vor dem Hintergrund der eingesetzten (beschränkten) Mittel, der Instrumente und Kooperationshorizonte bewertet werden.

Die Schwächen der bisherigen EU-Nachbarschaftspolitik sind:

- *Zu geringe thematische Fokussierung:* Die Europäische Nachbarschaftspolitik hat eine unübersichtliche Zahl von Kooperationsschwerpunkten benannt, ohne sie ausreichend mit Inhalten zu füllen.
- *Zu staatslastig:* Zu Recht wurde darauf verwiesen, dass zahlreiche Kooperationsvorhaben lediglich zusammen mit staatlichen bzw. öffentlichen Stellen in den Partnerländern umgesetzt werden können. Dies führte lange Zeit zu

einer Vernachlässigung der Zivilgesellschaft. Die Schaffung eines neuen und intensivierten zivilgesellschaftlichen Forums bzw. Dialogs ist ein wichtiger Schritt zur Einbeziehung der Gesellschaft in die Nachbarschaftspolitik.

- *Zu wenig Konditionalität:* Die Europäische Nachbarschaftspolitik hat das Prinzip der Konditionalität abgeschwächt. Während in Teilbereichen der Zusammenarbeit Reformen zur Vorbedingung gemacht wurden (etwa im Bereich Justiz und Inneres, wo der Abschluss von Rücknahmeabkommen eine Voraussetzung für Visa-Erleichterungen ist), setzte man insbesondere das Prinzip des demokratieabhängigen Kooperationsfortschritts merklich hinten.
- *Zu wenig fühlbare Anreize:* Die Europäische Nachbarschaftspolitik stellte nicht in ausreichendem Maße passende, kurzfristige und «fühlbare» Anreize zur Verfügung, die es den – in der Regel reformskeptischen – Eliten oder den Gesellschaften erleichtert hätten, sich stärker auf das Kooperationssystem einzulassen.
- *Zu undifferenziert:* Die Situationen und Bedürfnisse in den einzelnen Nachbarländern, sowohl im Osten wie im Süden, sind extrem heterogen. Darauf hat die EU mit ihren europäischen Normen und Standards, ihren bürokratischen Anforderungen keine adäquate Antwort gefunden.
- *Keine Beitrittsperspektive, zu unattraktive Alternativen:* Dass die EU – zumindest bislang – außerstande war, auf die Entwicklung in diesen Ländern Einfluss zu nehmen, liegt auch an der fehlenden Beitrittsperspektive. Die Angebote, die die EU zum Beispiel an die Mittelmeerländer gerichtet hat – «fortgeschrittener Status», Aktionspläne oder Assoziierungsabkommen –, waren für einige der arabischen Staaten bislang uninteressant.
- *Fehleinschätzung:* Es gab zudem ein mangelndes Bewusstsein über die begrenzten Einflussmöglichkeiten Europas angesichts lokaler Gegebenheiten und der Konkurrenz anderer Akteure im Osten und im Süden.

Die veränderte Situation im südlichen und östlichen Mittelmeerraum sollte nun Anlass genug bieten, das Konzept und die Instrumente der multilateralen und der regionalen Kooperation neu zu formulieren.

### 3.2 Instrumente für eine neue EU-Nachbarschaftspolitik

Die zukünftige EU-Nachbarschaftspolitik sollte folgende Schwerpunkte haben: Demokratie und positive Konditionalität, Migrations- und Integrationspolitik sowie Stärkung der Zivilgesellschaft.

#### *Demokratie und positive Konditionalität*

Ein wichtiger Unterschied zur Politik in der Vergangenheit wäre es, wenn man die sogenannte «positive Konditionalität» ernst nähme – nämlich indem man jenen Nachbarn zusätzliche Hilfen und politische Unterstützung gewährte, die am erfolgreichsten für mehr Demokratie und die Einhaltung der Menschenrechte

sorgten. Die EU muss ihren Nachbarn deutlich machen, wie sie Fortschritte in Bereichen wie Pressefreiheit, Unabhängigkeit der Justiz, Korruptionsbekämpfung und Durchführung von Wahlen kontrollieren will und welche Vorteile jene Länder haben, die dabei gut abschneiden. Als Anreiz sollte die EU konkrete Belohnungen in Aussicht stellen: z.B. leichteren Zugang zum Binnenmarkt, engere Zusammenarbeit auf bestimmten Politikfeldern oder mehr finanzielle Hilfen. Eine gute Möglichkeit, diese neuen Bemühungen im Bereich der Demokratieförderung zu bündeln, könnte die Einrichtung einer *Europäischen Stiftung für Demokratie* sein.

Sämtliche Partnerstaaten sind mit Blick auf ihren Staatsaufbau stark zentralisiert. Neue Träger von Reformen, neue Eliten und neue Demokratisierungsimpulse können indes nicht zuletzt aus Regionen und lokalen Zusammenhängen stammen. Sowohl die Östliche Partnerschaft als auch die Zusammenarbeit mit den südlichen Nachbarn sollte Dezentralisierung und Selbstverwaltung stärker betonen. Zu viele Projekte und Programme sind weiterhin auf die Hauptstädte und die großen Ballungszentren fokussiert.

Die EU sollte flexibler, schneller und politisch angemessener auf Veränderungen, Krisen, Konflikte, Widersprüche oder Stagnation in den politischen Transformationsprozessen reagieren können. Dafür sollten die Europäische Kommission und ihre Delegationen vor Ort in der Lage sein, autonom und flexibler auf die jeweiligen Entwicklungen zu reagieren. Eine engmaschigere Evaluierung (ohne bürokratische Drangsalierung) und Überprüfung der verwendeten EU-Gelder und der Ergebnisse der geförderten Projekte und Programme ist notwendig.

### *Eine neue Migrations- und Integrationspolitik*

In der Migrations- und Visapolitik darf es nicht in erster Linie darum gehen, Sicherheitsbestimmungen stetig zu verschärfen (wie z.B. durch die Einführung von biometrischen Visaanträgen). Zuwanderung sollte vielmehr als Chance und Quelle von Vielfalt betrachtet werden. Wenn Visaantragsteller unwürdig, erniedrigend oder rassistisch behandelt werden, dann macht sich Europa als Garant der universellen Werte unglaubwürdig. Die Umsetzung von Freihandelszonen in der Nachbarschaft beinhaltet nicht nur Bewegungsfreiheit für Produkte und Kapital, sondern auch für Menschen. Interkultureller Austausch und Mobilität sind die europäischen Werte des 21. Jahrhunderts.

***Eine stärkere Verknüpfung der Migrationspolitik mit den verschiedenen Ebenen der Integrationspolitiken ist notwendig.***

Erleichterungen im Reiseverkehr bis hin zur Visafreiheit sind ein, vielleicht das einzige breitenwirksame Instrument, um die Gesellschaften in den Partnerlän-

dem fühlbar mit der Lebenswirklichkeit in der EU in Kontakt zu bringen. Die EU sollte ihre Grenzen gegenüber dem südlichen und östlichen Mittelmeerraum durchlässiger anlegen: weg von einer reinen FRONTEX-Grenzpolitik, stattdessen die Migrations- und Visapolitik der EU und der Mitgliedsstaaten neu, das heißt vor allem kohärent und flexibler gestalten (Erleichterung der zirkulären Migration, Einführung von Mobilitätspartnerschaften, Erleichterung temporärer Studien- und Arbeitsaufenthalte etc.). Auch eine stärkere Verknüpfung der Migrationspolitik mit den verschiedenen Ebenen der Integrationspolitiken ist notwendig.

In Anbetracht der hohen politischen Relevanz und Sensibilität des Themas in zahlreichen Mitgliedsstaaten ist es nötig, Kooperationsanstrengungen auf die Verbesserung von Systemen der inneren Sicherheit, von Polizeidienststellen und des Grenzschutzes auszurichten und insbesondere die vereinbarten Roadmaps, die längerfristig zur Visaliberalisierung führen sollen, wirksam umzusetzen.

#### *Stärkung der Zivilgesellschaft*

Die Europäische Nachbarschaftspolitik ist traditionell staatslastig. Die Aufwertung von zivilgesellschaftlichen Akteuren im Kooperationsgefüge ist angesichts dessen ein unerlässlicher Schritt. Wichtig ist, konkrete Schritte zu definieren, die Bürger und Politiker davon überzeugen können, weiterhin an nötigen Reformen zu arbeiten. Dieser Prozess der kleinen Schritte setzt langfristiges Engagement voraus, und er wird nur dann erfolgreich abgeschlossen werden können, wenn die entscheidenden Akteure keinen Zweifel an den Vorteilen haben, die er ihnen und der Gesellschaft insgesamt bringt. Ein Weg, eine gute und dauerhafte Basis für EU-inspirierte Reformen zu schaffen, ist die Förderung starker nichtstaatlicher Organisationen.

### 3.3 Die südlichen Nachbarn: Neue Chancen in Nordafrika und im Nahen Osten

Die Mittelmeerregion ist und bleibt für die EU eine der wichtigsten Regionen. Geopolitisch ist sie die Brücke zum Nahen Osten und zur Schwarzmeerregion sowie zum afrikanischen Kontinent. Die bestehenden und sich abzeichnenden Probleme in der Mittelmeerregion wie Energieversorgung, regionale Konflikte (israelisch-palästinensischer Konflikt, Zypern, Westsahara), internationaler Terrorismus, organisiertes Verbrechen, Drogenhandel, Umweltverschmutzung oder Migration erfordern regionale Lösungen. Die geplante Freihandelszone in der Mittelmeerregion wird mit mehr als 40 Staaten und 600 bis 800 Millionen Konsumenten eine der größten der Welt sein.

Die bilateral orientierte und auf Europa zentrierte Nachbarschaftspolitik der EU hat im Mittelmeerraum teilweise zu einer verstärkten ökonomischen und politischen Konkurrenz unter den einzelnen Nachbarstaaten geführt und einer regionalen Integration eher entgegenwirkt als diese zu fördern. Dabei ist die regionale Integration in Nordafrika, im Nahen Osten, aber auch im Mittelmeerraum insgesamt einer der zentralen Schlüssel zur Schaffung neuer Arbeits-



plätze (die jetzt noch dringender gebraucht werden als vor den Revolutionen und Revolten).

Die Systeme und Herausforderungen sind in den einzelnen nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten sehr unterschiedlich. Insofern ist eine differenzierte Herangehensweise auf bilateraler Ebene nötig. Aber die multilaterale Zusammenarbeit ist mindestens ebenso wichtig, insbesondere wenn es um die gemeinsame Verantwortung für regionale Herausforderungen wie Migration, Energieversorgung, Wasserverteilung, Verschmutzung des Mittelmeeres, Verkehrswege, internationalen Terrorismus etc. geht.

Die veränderte Situation im südlichen und östlichen Mittelmeerraum bietet nun Anlass genug, das Konzept und die Instrumente der multilateralen und der regionalen Kooperation neu zu formulieren. In der «Neuen Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel»<sup>3</sup> ist der Union für das Mittelmeer nur ein kleines Kapitel gewidmet. Mittel- und langfristig liegt es jedoch sowohl im Interesse der EU als auch der südlichen Nachbarn, die multilaterale Zusammenarbeit wiederzubeleben und regionale Kooperationsprojekte zu stärken. Dabei sollte es darum gehen, die aktuellen Transformationsprozesse konstruktiv zu begleiten.

#### *Wirtschaft: Spezialisierung auf arbeitsintensive Produktionsbereiche*

Den Ländern der Mittelmeerregion fehlt es nicht an Kapital, sondern an einer intelligenten Nutzung dieses Kapitals für die Diversifizierung der Wirtschaft und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Fokussierung auf ein Produkt wie Energie macht die Länder zu abhängig von den Schwankungen der Wechselkurse. Die Mittelmeerstaaten sollten von der EU unterstützt werden, sich auf Produkte, für die kein großes Know-how erforderlich ist, zu spezialisieren. Eine Spezialisierung auf arbeitsintensive Produktionsbereiche erhöht die Beschäftigung und erweitert die lokalen Märkte. Die Region hat beste Kostenvorteile zu bieten, nämlich die vor Ort vorhandenen Primärprodukte und die Nähe zu Europa. Europa sollte für solche Produkte aus der Mittelmeerregion einen privilegierten Zugang zum Binnenmarkt gewährleisten.

#### *Aufbau des heimischen Agrarmarktes*

Die Mittelmeerstaaten weisen ein hohes Nahrungsmitteldefizit auf und verbrauchen einen großen Teil des erwirtschafteten Kapitals für den Import von Nahrungsmitteln. Deswegen ist die Forderung nach der Öffnung der europäischen Märkte für Agrarprodukte aus der Region zwar politisch richtig, wirtschaftlich aber fragwürdig. Die Länder des Südens sind derzeit aus eigener Kraft (Mangel an Wasser und Technik für eine effiziente Landwirtschaft) nicht einmal in der Lage, breite Teile der eigenen Bevölkerung zu ernähren. Der Agrarsektor in den Ländern des Südens kann und darf, mit einigen Ausnahmen wie ägypti-

3 European Commission/High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy (2011): Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: «A new response to a changing Neighbourhood», Brussels 25.5.2011, COM(2011)303.

scher Baumwolle, zunächst nicht exportorientiert sein, sondern sollte zuerst die interne Nachfrage befriedigen und die Arbeitskräfte, die nicht im Industriesektor Beschäftigung finden, aufnehmen.

### *Energie und Umwelt*

Derzeit gibt es zwei Initiativen für die Kooperation im Bereich Energie und Umwelt. Neben dem Mittelmeer-Solarplan wird die Diskussion derzeit von privaten Initiativen wie Desertec dominiert. Es liegt in der Verantwortung der EU, dass durch die geplanten Projekte eine Win-win-Situation für Nord und Süd geschaffen wird, die die Umwelt- und Sozialverträglichkeit gewährleistet.

#### **Desertec**

Das Desertec-Projekt wurde unabhängig von existierenden euro-mediterranen Kooperationsstrukturen entwickelt. Ziel des Projekts ist es, in der Sahara mit Hilfe von Sonnenenergie und Windkraft sauberen Strom zu erzeugen, der zu einem großen Teil den Eigenbedarf der Länder in Nordafrika und im Nahen Osten (MENA) und bereits ab 2050 bis zu 15% des Energiebedarfs der EU decken soll. Die Idee ist nicht unumstritten. Kontrovers diskutiert werden vor allem die Frage der Versorgungsunsicherheit aufgrund der unberechenbaren politischen Lage, die Zentralisierung der Energieversorgung und der damit verbundene Netzausbau, die Kosten für die Konsumenten, die Risiken terroristischer Angriffe sowie die Frage, ob die Interessen der MENA-Länder wirklich ausreichend berücksichtigt sind.

#### **Der Mittelmeer-Solarplan (MSP)**

Während des Gründungsgipfels der Union für das Mittelmeer (UfM) 2008 in Paris wurde der Mittelmeer-Solarplan (MSP) lanciert. Er hat ebenfalls zum Ziel, die Produktion, den Transport und die Nutzung der Sonnenenergie voranzutreiben sowie die Energieeffizienz zu fördern. Der MSP gehört zu den fünf Flugschiff-Projekten der Union für das Mittelmeer. Bis 2020 sollen für die EU 20 Gigawatt aus Erneuerbaren Energien produziert werden, bis 2050 bis zu 100 Gigawatt zusätzlich zu 50% des Eigenbedarfs der MENA-Länder.

Im Rahmen der ENP hat die EU bisher weder das Desertec-Projekt noch den Mittelmeer-Solarplan besonders intensiv vorangetrieben. Die «Neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel» schlägt nun zwar einen intensiveren energiepolitischen Dialog mit den südlichen Nachbarn vor sowie die Ausweitung der Energiegemeinschaft, und auch die Schaffung einer weiteren Energiegemeinschaft zwischen der EU und den südlichen Nachbarn wird angeregt – allerdings hapert es derzeit noch an der Umsetzung. Die Kooperation zwischen der privaten Initiative großer Energiekonzerne (z.B. Desertec) und der staatlichen Initiative

des Mittelmeer-Solarplans funktioniert bislang nur ansatzweise; die involvierten privaten Unternehmen können ihre vorrangig gewinnorientierten Interessen bisher weitestgehend ungestört vorantreiben. Im Sinne einer für die Region so wichtigen nachhaltigen Entwicklung müssten die Interessen der südlichen Mittelmeeranrainer stärker berücksichtigt werden: insbesondere eine genauere Analyse des Energiebedarfs der MENA-Länder sowie die Schaffung neuer Ausbildungsmöglichkeiten und lokaler Arbeitsplätze. Zu den gemeinsamen energiepolitischen Herausforderungen für die EU und die MENA-Staaten zählen die Diversifizierung der Energieversorgung, die Schaffung gemeinsamer Märkte und Energiemarktreformen, die Entwicklung und Modernisierung der Energie-Infrastrukturen, die Verbesserung energiesparender Technologien sowie der Einsatz von Erneuerbaren Energien.

### *Bildung und Kultur*

Die Anzahl der arbeitslosen Diplomierten sowie der Prozentsatz der Jugend ohne berufliche Perspektiven ist in vielen südlichen und östlichen Mittelmeeranrainern sehr hoch. Dies birgt ein großes soziales Konfliktpotential. Hier ist es dringend notwendig, die Ausbildungswege an den Bedarf der lokalen Arbeitsmärkte, aber auch an den Arbeitskräftemangel in der EU anzupassen. Auch neue Ausbildungsangebote (z.B. im Bereich Erneuerbarer Energien) sind stärker zu unterstützen.

Was die kulturelle Zusammenarbeit angeht, kann diese einerseits noch weiter ausdifferenziert werden (nach Sparten, Themen, Zielgruppen), andererseits wären flächendeckende Austauschprogramme etwa für Schüler und Studierende sowie Sprachprogramme wichtig, um gegenseitige Vorurteile abzubauen und um individuelle Vernetzung und damit auch die Annäherung der Gesellschaften zu fördern.

### **Der Umgang mit Islamisten: Chancen und Risiken**

Viele autokratische Staatsführer legitimierten ihren Herrschaftsanspruch gegenüber der EU zu einem nicht unwesentlichen Teil mit der Behauptung, die einzige Alternative zu ihrem Gewaltregime sei die Herrschaft von islamistischen Fundamentalisten. In einigen Ländern, in denen die Autokraten bei den jüngsten Umwälzungen gestürzt wurden, erhalten islamistische Strömungen nun einigen Zuspruch aus der Bevölkerung. Die politischen Lager bilden sich zunehmend nicht entlang der traditionellen Linie «links – rechts, progressiv – konservativ», sondern «säkular versus religiös», also eine Trennung von Staat und Religion oder eine islamische Verfassung. Das politische System der Türkei wird in vielen arabischen Ländern als ein gelungenes Beispiel für die Verbindung von Demokratie, Islam und muslimischer Tradition angesehen. Es stellt sich für die EU die Frage, wie man mit diesen religiösen Bewegungen umgeht. Auf der einen

Seite gibt es wichtige Gründe für eine Kontaktaufnahme mit islamistischen Strömungen, die Gewalt ablehnen. Es ist davon auszugehen, dass islamistische Parteien in den neuen Demokratien in der Region eine tragende Rolle spielen werden, auch wenn sie nicht unbedingt eine politische Mehrheit bilden. Um nicht einen Teil der Bevölkerung erneut zu verprellen, muss die EU daher das Gespräch mit islamistischen Gruppierungen suchen, denn sie sind ein zentraler Akteur der politischen Landschaft. Außerdem hat die EU nur über einen Dialog mit diesen Bewegungen die Chance, Einfluss auf ihre internen Debatten zu nehmen und gemäßigte Kräfte zu fördern. Es liegt also im Interesse der EU, sich mit islamistischen Akteuren auseinanderzusetzen, denn nur so kann sie ihre Glaubwürdigkeit wiedererlangen und zur Modernisierung und Mäßigung einer wichtigen politischen und gesellschaftlichen Kraft in der arabischen Welt beitragen.

Auch wenn es gute Argumente für die Einbindung islamistischer Gruppen und Parteien in den politischen Dialog gibt, dürfen die Schwierigkeiten und Gefahren nicht außer Acht gelassen werden. Die EU darf nach der teilweise jahrzehntelangen Zusammenarbeit mit autokratischen Herrschern in der Region nicht erneut den Fehler machen, ihre Werte aus pragmatischen oder wirtschaftlichen Gründen zu verraten. Daher sollte die EU auf einigen unabdingbaren Voraussetzungen bestehen, bevor sie Kontakt zu islamistischen Gruppen aufnimmt: Diese müssen gewaltfrei agieren und am demokratischen Prozess teilnehmen wollen; zudem dürfen sie nicht in erster Linie bestrebt sein zu missionieren, sondern eine ernsthafte politische Alternative anzubieten.

Bei alledem ist zu beachten, dass die Situation in den einzelnen Ländern der Region höchst unterschiedlich ist und die EU somit stets spezifisch beurteilen muss, mit welchen Gruppen sie in den Dialog treten kann und mit welchen nicht. Europa sollte seine Beziehungen zu den Nachbarstaaten im südlichen und östlichen Mittelmeerraum vor allem auch dadurch verbessern, dass es seinen Umgang mit den in Europa lebenden Muslimen neu definiert und verbessert.

### *Die Kooperation mit der Türkei*

Die EU könnte die neue Rolle, die sie in der Region anstrebt, sehr viel erfolgreicher ausfüllen, wenn sie zum Aufbau einer strategischen Partnerschaft mit der Türkei bereit wäre. In den vergangenen Jahren ist die Türkei zu einem wichtigen Akteur in der Region geworden, der aufgrund seiner boomenden Wirtschaft, seiner Mehrparteiendemokratie und der funktionierenden Kombination aus überwiegend muslimischer Bevölkerung und säkularem Staat vielen Ländern, wenn nicht als Musterbeispiel, so doch als Vorbild gilt. Durch eine Einbeziehung der Türkei in die Europäische Nachbarschaftspolitik ergäben sich mehrere Bereiche, in denen eine Zusammenarbeit denkbar wäre. Geld und Anreize aus

Europa könnten sich so mit den türkischen Erfahrungen beim Übergang von Autoritarismus zur Demokratie und von einer staatlich dominierten Wirtschaft zu einer sozialen Marktwirtschaft verbinden. Die Türkei kann zu vielen Themen, die für die EU wichtig sind, etwas beitragen, vom Aufbau eines privaten Sektors über Studentenaustauschprogramme bis hin zur Reformierung islamistischer Parteien und der Neuausrichtung der Beziehungen zwischen Staat und Militär.

Eine geordnete Zusammenarbeit zwischen Ankara und Brüssel würde nicht nur die Effektivität der Europäischen Nachbarschaftspolitik erhöhen, sondern auch das Vertrauensdefizit zwischen der EU und der Türkei abbauen helfen. Dann würde sich zeigen, dass die EU durch die Aufnahme der Türkei auf der Weltbühne effektiver agieren und an Einfluss gewinnen könnte.

### 3.4 Neugestaltung der Östlichen Partnerschaft

Die Revolutionen in Nordafrika und dem Nahen Osten haben die gesamte Aufmerksamkeit auf die institutionellen Beziehungen zwischen der EU und ihren südlichen Nachbarn gelenkt. Zur Europäischen Nachbarschaftspolitik gehört jedoch genauso die sogenannte Östliche Partnerschaft zwischen der EU und der Ukraine, Belarus, Moldau, Georgien, Armenien und Aserbaidschan.

Ein Großteil der genannten Kritikpunkte an der Politik der EU gegenüber ihren südlichen Nachbarn gilt auch für ihre östlichen Nachbarn: die Konzentration auf die Förderung des Handels und der Zusammenarbeit auf staatlicher Ebene; die geringe oder nicht vorhandene Einbeziehung der Zivilgesellschaft; ein Mangel an konkreten Vorteilen für einfache Bürger, etwa im Bereich der Reisefreiheit; sowie die Frage, wie ein differenzierter Ansatz, der auf die enormen Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern eingehen will, mit der fehlenden Bereitschaft in Einklang zu bringen ist, Länder mit unterschiedlich großen Fortschritten auch tatsächlich unterschiedlich zu behandeln. Zu alledem kommt hinzu, dass die EU nur äußerst geringen Einfluss auf die Entwicklung in Ländern nehmen kann, die (zumindest derzeit) keine Aussichten haben, jemals der EU beizutreten. Ein Weg, die Unterstützung der Europäer für eine erneute Erweiterung der EU zu gewinnen, bestünde, wie oben gesagt, darin, die endgültigen Grenzen der EU zu definieren. Dadurch würde man an alle sechs Nachbarn im Osten ein klares Signal senden, dass ihnen der Eintritt in die EU grundsätzlich offen steht, auch wenn wohl noch viele Jahre vergehen werden, bis es soweit ist. Diese Klarheit würde die betreffenden Länder aus der Grauzone herausholen, in der sie sich derzeit befinden. Dazu muss die EU allerdings mehr tun, als ihnen eine rosige, aber weit entfernte Zukunft zu versprechen.

Würde die EU ihre Beziehungen zu ihren östlichen Nachbarn künftig auch auf «positiver Konditionalität» aufbauen, so wäre das ein entscheidender Schritt in die richtige Richtung. Ein klares Signal, dass demokratische Reformen belohnt werden, könnte den derzeitigen Trend in diesem Teil Europas umkehren. Denn in den vergangenen Jahren sind die Regime hier immer autoritärer und undemo-

kratischer geworden, ohne dass die Politik der EU auf diese negative Entwicklung spürbar reagiert hätte.

### *Der Weg zu einer EU-Mitgliedschaft ist lang; deshalb ist es wichtig, konkrete Zwischenschritte zu definieren.*

Wenn es bei einem der östlichen Nachbarn zu Verbesserungen beim Schutz der Menschenrechte oder zu demokratischen Reformen kommt, dann sollte die EU dafür eine konkrete Belohnung gewähren, wie den leichteren Zugang zum Binnenmarkt, die engere Zusammenarbeit auf bestimmten Politikfeldern oder mehr Finanzhilfen.

Das sichtbarste Zeichen, der EU näher zu kommen, ist für die meisten Bürgerinnen und Bürger dieser Region, nicht anders als für die Menschen aus der Türkei oder Nordafrika, die erleichterte Einreise in die EU-Mitgliedsstaaten. Daher sollte man die Aufhebung der Visumpflicht in Aussicht stellen, sobald bei Grenzkontrollen und Verwaltungsverfahren sichtbare Fortschritte erzielt worden sind.

Der Weg zu einer EU-Mitgliedschaft ist lang; deshalb ist es wichtig, konkrete Zwischenschritte zu definieren, um Gesellschaft und Politik dieser Länder davon zu überzeugen, weiter an den erforderlichen Reformen zu arbeiten.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die bisherige Ostpolitik der EU ungenügend die Interessen der Menschen in der Region berücksichtigt hat. Doch nur langfristige gesellschaftliche Veränderungen können dauerhaft den Transformationsprozess in der östlichen Nachbarschaft der EU beeinflussen – hier muss sich die EU stärker engagieren. Das im Jahre 2009 gegründete Civil Society Forum ist eine sinnvolle Strategie und sollte als Basis für zivilgesellschaftliche Initiativen besser genutzt werden. Jedoch sollte die Kooperation mit der Zivilgesellschaft nicht als Alternative, sondern als Ergänzung zur Kooperation mit Behörden und Regierungen gesehen werden. Bei der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Strukturen wird auch zu fragen sein, welche Handlungsfelder gestärkt werden sollen. So ist darauf zu achten, dass jenseits des Kernfeldes von Demokratisierung, Grundrechten und Medien auch Bereiche wie Umwelt, Energie, Gesundheitswesen oder Sozialpolitik ausgebaut werden.

### 3.5 Die Beziehungen der EU zu Russland

Eine der wichtigsten Herausforderungen in der Nachbarschaftspolitik der EU besteht darin, Kohärenz herzustellen zwischen einer aktiven europäischen Russland-Politik einerseits und einer ebenso engagierten und differenzierten Politik gegenüber den anderen östlichen Nachbarn.

Die EU muss einer neuen Spaltung Europas in eine von Autoritarismus und Territorialkonflikten geprägte russische Einflusszone und eine demokratisch verfasste Europäische Union entgegenwirken. Gerade deshalb ist eine kohärente



Russland-Politik der EU so wichtig: Es kommt darauf an, die vielfältigen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen den EU-Staaten und Russland für die Modernisierung und Demokratisierung Russlands zu nutzen. Das muss auch das Ziel eines neuen Partnerschaftsabkommens zwischen der EU und Russland sein. Ein sich von Europa abwendendes Russland schadet nicht nur sich selbst, sondern verfügt über genug Störpotential, um die demokratische Transformation und die europäische Integration in der gesamten Region zu blockieren.

Bisher kann von einer kohärenten, an gemeinsamen europäischen Interessen ausgerichteten und mit klaren Botschaften operierenden Politik der EU gegenüber Russland keine Rede sein. Häufig treten Gegensätze zwischen den EU-Mitgliedsstaaten zu Tage, die ihre Ursache in unterschiedlichen historischen Prägungen, unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen und unterschiedlichen regionalpolitischen Präferenzen haben. Die unterschiedlichen Haltungen bei alten und neuen Mitgliedern der EU müssen respektiert und in einem offenen Konsultationsprozess möglichst ausgeglichen werden, um zu einer gemeinsamen Politik gegenüber Russland und dem Osten Europas zu kommen. Darin besteht eine europapolitische Kernaufgabe der nächsten Jahre.

Die EU hat auch jenseits ihrer Energieversorgung ein vitales Interesse an einem kooperativen Verhältnis zu Russland, das als Partner bei der Bewältigung globaler Herausforderungen benötigt wird: Klimawandel, Abrüstung und Rüstungskontrolle, sicherheitspolitische Konflikte wie Iran, Afghanistan, Nahost sind hier die Stichworte. Sie darf diesem Interesse jedoch nicht nachkommen, indem sie Russland Hegemonialansprüche auf sein «Nahes Ausland» einräumt. Die frisch gewonnene Souveränität der ehemaligen Sowjetrepubliken steht nicht zur Disposition. Das gilt auch für ihre Bündnisfreiheit. Wo immer möglich, sollten ökonomische und sicherheitspolitische «Win-win-Lösungen» gesucht werden, von denen alle Beteiligten profitieren. Russland sollte, wo immer möglich, eingebunden werden. Es gibt zahlreiche europäische Projekte, an denen sich Russland bereits beteiligt bzw. beteiligen könnte: im Transport-, Energie- und Umweltsektor, bei der Angleichung von Rechtsvorschriften und natürlich in der Sicherheitszusammenarbeit. Die EU sollte Russland die Perspektive einer vertieften Zusammenarbeit mit EU und NATO eröffnen.

Auch wenn eine EU-Mitgliedschaft Russlands wohl eine Illusion bleiben wird, während diese Perspektive für die anderen osteuropäischen Staaten offen bleiben muss, so geht es doch kurz- und mittelfristig gegenüber beiden um die gleiche Agenda: grenzüberschreitende Kooperation, wirtschaftliche Modernisierung, gemeinsame europäische Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, Reise- und Bewegungsfreiheit. Die östliche Nachbarschaftspolitik der EU darf dabei aber nicht als Unterfunktion ihrer Russlandpolitik definiert werden. Die EU muss gegenüber ihren Nachbarn im Osten bilaterale oder multilaterale Angebote entwickeln, die Russland einbeziehen können, aber nicht in jedem Fall einbeziehen müssen.



## 4 Fazit

Die Europäische Union ist mittlerweile an einem Punkt angekommen, wo es in ihren Beziehungen zu den Nachbarstaaten kein «Weiter so!» geben kann. Das gilt sowohl im Hinblick auf die Erweiterungs- als auch die Nachbarschaftspolitik. Innerhalb der EU ist der Rückhalt für die Aufnahme weiterer Staaten deutlich zurückgegangen, und bei den potentiellen Beitrittskandidaten verfestigt sich der Eindruck, dass der EU das Interesse an weiteren Mitgliedern vergangen ist. Verhandlungen ziehen sich hin, ohne dass eine klare Mitgliedschaftsperspektive in Sicht wäre. Vor allem im Zuge des Arabischen Frühlings sind die Schwächen der alten Nachbarschaftspolitik offen zutage getreten, im Osten ebenso wie im Süden.

Damit steht die EU vor der Herausforderung, ihrer Erweiterungspolitik neues Leben einzuhauchen und ihre Nachbarschaftsstrategie radikal umzuformulieren. Dabei sollte sie sich von der Skepsis im In- und Ausland nicht irritieren lassen. Nach wie vor gibt es gute Gründe, die Beitrittsverhandlungen mit den westlichen Balkanländern und der Türkei fortzusetzen und anderen möglichen Kandidaten die Tür offen zu halten. Und nach den Revolutionen in einigen Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens ist der Aufbau neuer Nachbarschaftsbeziehungen zu diesen Staaten aus Sicht der EU nicht nur wünschenswert, sondern zwingend – aus wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Gründen.

Die Aufnahme der Türkei, einer dynamischen Volkswirtschaft und Regionalmacht mit Ambitionen, liegt im ureigensten Interesse der EU. Würde man der Türkei den Beitritt aus Gründen verwehren, die letztlich auf die mangelnde Bereitschaft oder die Unfähigkeit hinauslaufen, ein europäisches Land zu integrieren, in dem die Mehrheit der Bevölkerung einer anderen Religion angehört, so würde das dem weltweiten Ansehen der EU großen Schaden zufügen.

Die Länder des westlichen Balkans sind umringt von EU-Mitgliedsstaaten. Sie dauerhaft auszuschließen würde im Herzen Europas eine Instabilität nach sich ziehen, an der die EU kein Interesse haben kann. Im Übrigen: Wie kann die EU sich in ihren Nachbarstaaten glaubhaft für die Stärkung der Demokratie einsetzen, wenn sie nicht einmal in der Lage ist, einige kleine europäische Länder zu integrieren, die mit den Folgen eines grausamen, noch nicht lange zurückliegenden Krieges kämpfen?

Diese langfristigen strategischen Überlegungen sind 2011 ebenso richtig wie sie es 1999 und 2003 waren.

Die derzeitige Politik muss zu ihrer Verbesserung auf den Prüfstand gestellt werden. Zu diesem Zwecke gilt es die letzten beiden Erweiterungsrounden von 2004 und – vor allem – 2007 kritisch zu bewerten. Eine Lehre ist aus der Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Länder allerdings bereits gezogen worden. Damit Probleme nicht mehr auf die ferne Zukunft verschoben werden, beruhen die aktuellen Verhandlungen auf strengen, an strikte Bedingungen geknüpften Grundsätzen. An die Stelle vager Reformversprechen ist der Nachweis ihrer konkreten Umsetzung getreten. In Zukunft werden nur noch Länder der EU

beitreten können, die die Kriterien bezüglich der EU-Angleichungsleistung («merits») erfüllen.

Darüber hinaus sollten drei weitere Dinge berücksichtigt werden:

*Erstens* sollte eine Entscheidung über die endgültigen Grenzen der EU fallen, um Spekulationen vorzubeugen und ein positives Signal an all jene Nachbarn zu senden, die eine Chance haben, eines Tages in die EU aufgenommen zu werden. Für die Staaten, die derzeit der Östlichen Partnerschaft angehören, wäre das die Zusicherung, dass sie theoretisch Beitrittsverhandlungen mit der EU aufnehmen könnten, wenn und sobald in der EU und bei den Beitrittskandidaten die Voraussetzungen dafür erfüllt sind.

*Zweitens* sollte es Übergangsregelungen für mögliche Kandidaten geben, bei denen in naher Zukunft nicht an Beitrittsverhandlungen zu denken ist. Die EU sollte einen Rahmen entwickeln, der schwachen und der potentiellen Kandidaten, für die ein EU-Beitritt erst in ferner Zukunft infrage kommt, die Möglichkeit gibt, langsame Fortschritte in ganz konkreten Bereichen zu machen und so näher an die EU heranzurücken, ohne sich in extrem schwierige Verhandlungen zu verwickeln, mit denen die Gefahr des Scheiterns verbunden ist und für die sie kurzfristig möglicherweise gar nicht qualifiziert sind.

*Drittens* sollte in der EU eine Debatte über eine Anpassung der internen Regeln geführt werden, so dass auch eine EU aus 35 oder mehr Mitgliedern noch effizient und demokratisch funktionieren kann.

### ***Die EU muss unnachgiebiger und flexibler zugleich sein.***

Mit der Generalüberholung ihrer bisherigen Nachbarschaftspolitik hat die EU bereits begonnen. Der Grund liegt auf der Hand: Der Arabische Frühling hat die EU zu der Einsicht gezwungen, dass die alte Strategie gescheitert und eine neue Strategie vonnöten ist, die einerseits die Fehler der Vergangenheit korrigiert und andererseits auf die Herausforderungen eingeht, die sich aus der neuen politischen Landschaft in weiten Teilen Nordafrikas und des Nahen Ostens ergeben.

Die Hauptkritik – vor allem an der europäischen Mittelmeerpolitik – konzentriert sich auf das Fehlen einer Strategie zur Demokratieförderung als zentralem Element. Die Zusammenarbeit zwischen der EU und den Partnerländern war nicht an die Bedingung geknüpft, dass Fortschritte in punkto Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erzielt werden. Die EU machte mit diesen Staaten Geschäfte, ob die Machthaber nun (Halb-)Demokraten oder Despoten waren. Die Zivilgesellschaft wurde kaum einbezogen, und konkrete Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger waren unklar oder nicht vorhanden. Die Vereinbarungen waren nicht zielgerichtet genug.

Diese schweren Mängel sollten in einer neuen Nachbarschaftsstrategie korrigiert werden. Die EU sollte sich wieder auf ihre Werte besinnen und die Zusammenarbeit mit Nachbarn konsequent daran knüpfen und in den Gesellschaften, in denen über die Werte sowie die politischen und gesellschaftlichen

Standards der EU oft noch kein tragfähiger politischer Mehrheitswille erreicht ist, eine offene und transparente Diskussion zu diesen Werten mit Nachdruck fördern. Nur dort, wo aus den Gesellschaften heraus demokratische Veränderung erwächst und eingeklagt wird, kann Konditionalität gegenüber politischen Eliten, die Modernisierung und Transformation blockieren, echte Erfolge erzielen. Eine Möglichkeit hierzu wäre, die derzeit sehr strenge Visapolitik zu lockern und Reisefreiheit zu ermöglichen. Dadurch könnte man den Menschen in Nordafrika und im Nahen Osten auch zeigen, dass es der EU nicht darum geht, den geordneten Personenreiseverkehr zu unterbinden, sondern ihn zu stimulieren.

Die EU sollte für diese Region eine neue Wirtschaftspolitik entwerfen, um bei ihren südlichen Nachbarn die Konzentration auf arbeitsintensive Produktionszweige zu fördern und die Quantität und Qualität der landwirtschaftlichen Produktion zu steigern. Von der Kooperation im Bereich Energie sollte nicht nur die EU als Hauptabnehmer von sauberer Solarenergie profitieren, sondern es sollten auch die Forderungen der Produzenten und die Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort Berücksichtigung finden.

Erleichtert würde die Implementierung einer solchen neuen Nachbarschaftspolitik für den südlichen Mittelmeerraum, wenn die EU zur Kooperation mit zwei Partnern bereit wäre, die in diesen Prozess bislang nicht eingebunden waren. Der eine ist die Türkei, die eine wichtige Größe in der Region ist und vielen Ländern dort als Vorbild gilt. Zum anderen sollte die EU Mittel und Wege finden, mit der vielleicht wichtigsten neuen politischen Kraft in vielen Staaten zusammenzuarbeiten: mit islamistischen Parteien und Bewegungen. Das könnte sich als schwierig erweisen und sollte nur unter ganz bestimmten, eindeutig definierten Bedingungen erfolgen.

Vieles von dem, was auf die Notwendigkeit einer neuen Nachbarschaftspolitik für die südlichen Nachbarn der EU zutrifft, gilt auch für die Östliche Partnerschaft. Hier könnte die Aussicht auf eine Mitgliedschaft zu einer veränderten Dynamik führen. Andererseits ist die Aufnahme dieser Länder nur eine Option für die ferne Zukunft. Bis dahin muss die EU unnachgiebiger und flexibler zugleich sein. Unnachgiebiger, wenn es darum geht, sich streng an die oben beschriebene positive Konditionalität zu halten, und flexibler, wenn es um die Visapolitik, die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und das Setzen konkreter Ziele geht, um Reformen anzuregen.

# Für ein demokratisches Europa

Zur Zukunft der europäischen Demokratie

Von Claudio Franzius und Ulrich K. Preuß<sup>1</sup>

---

**1** Der vorliegende Beitrag ist die Zusammenfassung einer Studie. Diese wurde in verschiedenen Fassungen von einem Redaktionsbeirat kommentiert. Mitglieder des Beirates waren: Jan Philipp Albrecht, Annalena Baerbock, Claire Demesmay, Silke Gebel, Gerald Häfner, Markus Jachtenfuchs, Daniela Kietz, Manuel Sarrazin, Joscha Schmierer, Michaele Schreyer.

# INHALTSÜBERSICHT

1	Einleitung	169
2	Die Europäische Union als neuartiges politisches Gemeinwesen	169
2.1	Strukturelle Voraussetzungen	170
2.2	Die demokratiepolitische Besonderheit der Europäischen Union: Lebendige Demokratie	171
2.3	Der politische Charakter der Europäischen Union als bündischer Statusvertrag	172
2.4	Institutionelle Besonderheiten: Die Verknüpfung der Demokratie in den Mitgliedsstaaten mit der Demokratie der Europäischen Union	173
2.5	Die direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union	175
3	Vorschläge zur Entfaltung der europäischen Demokratie	177
3.1	Das Europäische Parlament	178
3.2	Europäische Parteien und Assoziationen	181
3.3	Direktdemokratische Elemente	182
3.4	Demokratische Öffentlichkeit	183
4	Umgang mit Krisen – Fazit	185

## 1 Einleitung

Seit gut zweihundert Jahren wissen wir, welche Merkmale ein *Staat* erfüllen muss, um als Demokratie zu gelten. Weitgehend einig sind wir uns über einige Mindestbedingungen: Danach bedeutet Demokratie Herrschaft des Volkes, ausgeübt durch eine souveräne öffentliche Autorität, die, in seltenen Fällen, vom Volk selbst durch kollektive Entscheidungen oder, in der Regel, durch von ihm in gleichen und freien Wahlen gewählte und wieder abwählbare Repräsentantinnen und Repräsentanten ausgeübt wird, die ihrerseits dem Volk Rechenschaft schulden.

Wir wissen nicht, ob diese Definition auch Geltung für Formen von Herrschaft beanspruchen kann, die nicht auf ein geschlossenes staatliches Territorium begrenzt sind. Kann es Demokratie nach diesem Maßstab auf globaler Ebene geben? Diese Frage wird in akademischen Kreisen intensiv diskutiert. Hier überwiegt Skepsis. Kann dieser Maßstab aber wenigstens für die *Europäische Union* gelten, jener internationalen Organisation, in der 27 Völker ihr politisches Schicksal aufs Engste miteinander verknüpft haben? Diese Frage ist auch innerhalb der Mitgliedsstaaten der EU umstritten; das liegt nicht zuletzt daran, dass man sich nicht einig ist, welchen Status dieses Gebilde in der politischen Welt hat und haben soll. Ist die EU ein bloßer Wächter dafür, dass der europäische Binnenmarkt gut funktioniert? Ist sie ein Bündnis demokratischer Staaten? Oder ist sie ein politisches Gemeinwesen mit eigenem Recht, dessen Legitimität davon abhängt, dass es demokratisch ist?

Die Frage der politischen Gestalt und des demokratischen Charakters der EU sind untrennbar miteinander verbunden: Nur eine demokratische EU kann als eigenständiges politisches Gemeinwesen bestehen. Und nur weil die EU ein politisches Gemeinwesen mit eigenem Recht ist, muss sie demokratisch verfasst sein. Aber wie? Eine Antwort auf diese Frage hat mit der Schwierigkeit zu kämpfen, dass es für die EU kein passendes Vorbild gibt. Es gibt nicht nur keine demokratische Traditionslinie für dieses Gebilde, es gibt auch keine Muster in anderen Teilen der Welt, an denen sich eine Demokratietheorie für ein supranationales Gebilde orientieren könnte. Die vorliegenden Vorschläge, die dem Konzept einer «lebendigen Demokratie» verpflichtet sind, sollen daher als Gedankenexperimente verstanden werden, die zugleich mit der Stärkung der demokratischen Idee darauf gerichtet sind, das Projekt Europa als neuartiges politisches Gemeinwesen zu verdeutlichen.

## 2 Die Europäische Union als neuartiges politisches Gemeinwesen

Die Europäische Union übt *eigene* Herrschaft aus, die sich nicht allein als aus den Mitgliedsstaaten abgeleitete Herrschaft beschreiben lässt. Sie muss sich also *selbst* demokratisch rechtfertigen, das heißt, sie muss Abläufe demokratischer Legitimation ihrer politischen Herrschaft entwickeln und absichern. Erst dadurch kann sich die EU als vollgültiges politisches Gemeinwesen konstitu-

ieren. Das «demokratische Problem» Europas ist daher zugleich ein Existenzproblem der Europäischen Union.

## 2.1 Strukturelle Voraussetzungen

Die Ursachen des «demokratischen Problems» Europas liegen unserer Auffassung nach nicht ausschließlich in europäischen Eigenarten. Europa ist lediglich der Vorreiter einer weltweiten Entwicklung. Immer häufiger sind Staaten Einwirkungen ausgesetzt, deren Ursachen jenseits ihres Einflussbereichs liegen. Situationen dieser Art können bewusst gewählt sein – wie der Beitritt zur Europäischen Union – oder sich als ungeplante und häufig unvorhergesehene Folge internationaler Verflechtungen und Abhängigkeiten ergeben. Die hier entstehenden Ordnungsaufgaben werden immer häufiger von internationalen Organisationen wahrgenommen, die – wie beispielsweise die Weltbank, der Internationale Währungsfonds (IWF) oder die Welthandelsorganisation (WTO) – eigenständig internationale Programme entwickeln und umsetzen. Hierdurch wird häufig direkt auf die Lebensverhältnisse im Inneren der Mitgliedsstaaten eingewirkt. Das auf dem Prinzip der Souveränität beruhende, über Jahrhunderte geltende Prinzip der internationalen Politik, dass Staaten sich aus freiem eigenen Willen miteinander abstimmen, verliert an Bedeutung.

*Die Gegenstände politischer Entscheidungen reichen immer häufiger über die Reichweite der politischen Handlungsmöglichkeiten hinaus, die diese Entscheidungen demokratisch legitimieren und verantwortbar machen sollen.*

Zugleich aber verändern sich auch die Voraussetzungen für demokratische Selbstbestimmung grundlegend. In der noch jungen Geschichte der modernen Demokratie fanden die Kämpfe für «mehr Demokratie» stets im politischen Binnenraum der Staaten statt. Diese territoriale Begrenzung verändert sich in einer durch globale Abhängigkeiten gekennzeichneten Welt. Sie führt zu dem «demokratischen Dilemma» einer sich zunehmend entgrenzenden politischen Welt: Die Gegenstände politischer Entscheidungen reichen immer häufiger über die Reichweite der politischen Handlungsmöglichkeiten hinaus, die diese Entscheidungen demokratisch legitimieren und verantwortbar machen sollen.

Vor allem in der EU erfahren die Völker immer häufiger, dass ihre Entscheidungsfreiheit durch Akteure jenseits ihrer Grenzen zum Teil erheblich eingeschränkt wird. Immer stärker beschleicht sie das Gefühl, dass ihr in den demokratischen Institutionen des Staates verkörpertes Selbstbestimmungsrecht immer seltener die zentralen politischen Fragen der Nation ergreift. Auch die Personen,



die ihnen politische Rechenschaft schulden und die sie gegebenenfalls aus dem Amt wählen können, bleiben ungreifbar.

Es ist diese Leere des Raums demokratischen Handelns, die viele Bürgerinnen und Bürger Entscheidungen, die in internationalen Organisationen getroffen werden, als Fremdkörper in ihrer überwiegend durch nationale Traditionen geprägten und wahrgenommenen Lebenswelt empfinden lässt. In diesem Unbehagen liegt kein Widerspruch zu der bei den meisten Bürgerinnen und Bürgern vorhandenen Einsicht, dass insgesamt die wirtschaftlichen, militärischen und politischen Vorteile der Mitgliedschaft ihres Landes in internationalen Organisationen überwiegen. Viele Bürgerinnen und Bürger wissen, dass jene lebensweltlich bedeutsamen Eingriffe letztlich selbst gewählt sind und ihnen in ihrem eigenen Namen auferlegt werden. Das lässt das Gefühl der Frustration überhaupt erst entstehen und löst in der Folge das Bedürfnis nach effektiver Beteiligung aus.

Dass sich die Tragweite von Entscheidungen und die Reichweite demokratischer Kontrolle immer weniger decken, ist keine Besonderheit der EU. Das Phänomen ist stets dann zu beobachten, wenn eine Gesellschaft Einwirkungen ausgesetzt ist, deren Ursachen jenseits ihres Einflussbereichs liegen. Situationen dieser Art können bloß Folge gewachsener internationaler wirtschaftlicher Verflechtung und politischer Abhängigkeiten sein. Sie können aber auch bewusst gewählt sein.

Die Mitgliedsvölker der EU haben derartige Abhängigkeiten frei gewählt. So sind demokratische Konflikte innerhalb der EU – die Unterworfenheit der Bürgerinnen und Bürgern unter Regeln, deren supranationalen Urheber ungreifbar bleiben – keine traditionellen Herrschaftskonflikte. Es sind Interdependenz-Konflikte. Sie entstehen nicht in der Konfrontation eines «Wir» gegen «Sie»; der beklagte Verlust an demokratischer Selbstbestimmung rührt nicht daher, dass sie durch Fremdherrschaft unterdrückt würden. Er ist vielmehr das Ergebnis einer freiwilligen Selbstbindung durch die Mitgliedschaft in einer Union, in der Verbindlichkeiten gegenüber den anderen Mitgliedern und gegenüber der Union untrennbarer Bestandteil eines neuen politischen Status sind – das Volk als Mitgliedsvolk. Das hat Folgen für seine demokratische Selbstbestimmung.

### *Lebendige Demokratie braucht Foren, in denen über europäische Themen gestritten werden kann.*

#### 2.2 Die demokratiepolitische Besonderheit der Europäischen Union: Lebendige Demokratie

Die EU beruht *nicht* auf vopolitischen Gemeinsamkeiten der Mitgliedsvölker oder auf politischen Übereinstimmungen zwischen der Mitgliedsstaaten. Die europäische Demokratie beruht auch *nicht* auf einem europäischen Volk, das

die letztlich nur durch Zwang zu bewirkende Einschmelzung der Vielfalt der europäischen Völker voraussetzen würde. Ebenso wenig aber entspricht die EU einem inzwischen vor allem im Völkerrecht verbreiteten individualistisch-menschenrechtlichen Demokratiemodell, in dem vorpolitische Gemeinsamkeiten, verwurzelte Institutionen und gemeinschaftliche Verbindlichkeiten gegenüber den Autonomieansprüchen des Individuums in den Hintergrund treten oder gänzlich vernachlässigt werden. Die Alternative zu diesen beiden Konzeptionen nennen wir «lebendige Demokratie».

Lebendige Demokratie braucht Foren, in denen über europäische Themen gestritten werden kann. Es geht ihr weniger darum, Politik im Konsens zu formulieren, als vielmehr darum, Konflikte zu institutionalisieren, die von gesellschaftlichen Gruppen ausgetragen und gelebt werden. Erst dies trägt zur politischen Vergemeinschaftung bei. Eine lebendige Demokratie konzentriert sich auf den Wettstreit politischer Alternativen und will mehr Demokratie schaffen durch Möglichkeiten, an politischen Entscheidungen teilzuhaben und diese zu leben. Es geht um die Verbreiterung der Kanäle, in denen Bürgerinnen und Bürger in ihrer Vielfalt, den unterschiedlichen Interessen und moralischen Einstellungen, nicht bloß politische Entscheidungen akzeptieren oder an diesen partizipieren, sondern auch die Möglichkeit sehen, sich diese anzueignen. Man könnte sie mit Pierre Rosanvallon auch eine «Aneignungsdemokratie» nennen, die über neue Verfahren und Strukturen politischer Aktivität eine permanente Auseinandersetzung mit der Regierungspolitik ermöglicht, damit sich demokratische Herrschaft als die Herrschaft Beherrschter darstellen kann.

### 2.3 Der politische Charakter der Europäischen Union als bündischer Statusvertrag

Demokratie ist ein Konzept politischer Herrschaft, in dem Gleiche über ihresgleichen herrschen. Überschreitet sie die traditionellen Grenzen des Nationalstaates, so muss sie eine Form finden, in der dieser Anspruch verwirklicht werden kann. In der EU ist dies die Form des Bundes. Die EU ist damit weder Staatenbund noch Bundesstaat, ihr Status als Bund liegt dazwischen.

Die von den Mitgliedern der EU eingegangene Union ist ein Vertrag von existentieller politischer Qualität, da er den politischen Status jedes einzelnen Bundesmitgliedes verändert.

In einem Bund, der als eine eigenständige Form politischer Vergemeinschaftung verstanden werden kann, bringen sich die beteiligten Staaten selbst als Mittel der Verwirklichung und Entfaltung der politischen Gemeinschaft ein, indem sie die vertraglichen Pflichten in beständiger Praxis anerkennen. Aus dem Status des souveränen und unabhängigen Staates wird ein Status der Mitgliedschaft, die auf wechselseitiger Rücksichtnahme und auf Vertrauen beruht. Andererseits verlieren die Mitgliedsstaaten durch den Beitritt zum Bund nicht ihren Charakter als Subjekte des internationalen Rechts und bewahren dadurch die einem Staat eigene Fähigkeit, ihre politische und kulturelle Identität zu bewahren.

Bei den Gründungsverträgen handelt es sich weder um Zweck- noch um Fusionsverträge; es sind Statusverträge, in denen die Besonderheiten und Eigenarten der Vertragspartner respektiert werden. Das sich hieraus ergebende europäische Wir setzt wechselseitige Pflichten voraus und trägt eine zivile Solidarität.

Wenn die EU als Bund zu begreifen ist, dann ist das, was den politischen Prozessen zugrunde liegt, etwas qualitativ Neuartiges. Darin liegt ihre Eigenart, nämlich in dem Bemühen, für die Probleme der Welt eigene, europäische Lösungen anbieten und umsetzen zu können. Ein solches Wir-Bewusstsein speist sich aus dem gegenseitigen Vertrauen, das zum Beispiel bei der wechselseitigen Anerkennung von Rechtsakten erwartet wird, aber darüber hinaus als ein Modus des Politischen verstanden werden soll. Der Modus des Politischen besteht in der Herstellung eines Wir. In Europa ist es ein Wir der Verschiedenen, ja der Anderen. Dieses Wir verkörpert die der EU eigene wechselseitige Solidarität, stößt freilich auch immer wieder an die Grenzen des mitunter demokratisch verklärten Selbstbehauptungswillens der Mitgliedsstaaten.

## 2.4 Institutionelle Besonderheiten: Die Verknüpfung der Demokratie in den Mitgliedsstaaten mit der Demokratie der Europäischen Union

Wer von europäischer Demokratie spricht, kann von der Demokratie in den Mitgliedsstaaten der EU nicht schweigen. Es ist die Eigenart der EU, dass sie als eine Union der Völker, die sich in demokratischen Staaten verfasst haben, ihre eigenen demokratischen Werte und Institutionen nur im Zusammenspiel mit den demokratischen Institutionen ihrer Mitgliedsstaaten verwirklichen kann. In Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) ist ausdrücklich niedergelegt, dass der Union und ihren Mitgliedsstaaten bestimmte Werte – die Achtung der Menschenwürde, der Freiheit und eben auch das Prinzip der Demokratie – *gemeinsam* sind. Das ist mehr als nur die Bekräftigung einer Übereinstimmung. «Gemeinsamkeit» bedeutet wechselseitige Verpflichtung und geteilte Verantwortung von Union und Mitgliedsstaaten. Bezogen auf das Prinzip der Demokratie bedeutet Gemeinsamkeit die gesamthänderische Verantwortung dafür, dass die Individuen in ihrer zweifachen Rolle als Bürgerinnen und Bürger ihres Heimatstaates und als Unionsbürgerinnen und -bürger das gleiche Niveau an demokratischer Teilnahme genießen. Was sich unterscheidet ist lediglich der Modus der unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltungen für die beiden politischen Rollen. Folgerichtig legt der EU-Vertrag ausdrücklich fest, dass ein Mitglied, das in seinem Hoheitsbereich demokratische Prinzipien verletzt, nicht länger an der Willensbildung der EU im Rat mitwirken kann.

Entsprechend hat die Union eine zweigliedrige Legitimationsstruktur. Der eine Legitimationsstrang, fußend auf der Gesamtheit der Unionsbürger, führt zum Europäischen Parlament, der andere Strang über den Rat und den Europäischen Rat zu den nationalen Parlamenten und darüber zu den mitgliedstaatlich verfassten Völkern.

a) In dem Maße, in dem Politikfelder vergemeinschaftet wurden, richten sich die Hoffnungen auf demokratische Legitimation und Kontrolle durch das Europäische Parlament (EP). Ein Verzicht auf eine Parlamentarisierung Europas würde bürokratischen Strukturen Vorschub leisten, die zum beklagten Verlust an Zurechenbarkeit und Verantwortlichkeit überhaupt erst führen. Tatsächlich hat der Vertrag von Lissabon die Übermacht der Exekutive in Europa nicht beseitigt. Mit der Stärkung des Europäischen Rates, der gegenüber dem Europäischen Parlament überhaupt nicht, gegenüber den nationalen Parlamenten nur sehr begrenzt verantwortlich ist, wurde die Vorherrschaft der nationalen Regierungsspitzen festgeschrieben.

Dennoch erweist sich das Europäische Parlament als ein starkes Parlament, das den Vergleich mit nationalen Parlamenten nicht zu scheuen braucht. Wird ihm eine entscheidende Rolle beim Aufbau der europäischen Demokratie nicht zugetraut, liegt das weniger an seiner rechtlichen Stellung, die es als Kontrollparlament und damit als institutionellen Gegenspieler von Kommission und Rat ausweist. Der sich gewöhnlich im Parlament zuspitzende politische Konflikt zwischen Regierungsmehrheit und Opposition wird hier gewissermaßen externalisiert und auf die Organe verteilt. Ungleich stärker fällt vielmehr ins Gewicht, dass es in Europa bisher nur zu einer unzureichenden Personalisierung durch Wahlen gekommen ist. So gibt es entscheidende Schwächen, beispielsweise die, dass kaum jemand seine Europaabgeordneten kennt oder beim Namen nennen kann. Dazu kommt das uneinheitliche Wahl- und Parteiensystem, und es fehlen öffentliche Auseinandersetzungen über europäische Politik. Auch die Auswahl der Präsidentin bzw. des Präsidenten der Kommission durch den Rat wird bisher nicht in Frage gestellt (Art. 14 Abs. 1 S. 3 EUV). Das wird sich erst ändern, wenn es den europäischen Parteien gelingt, sich vor den Wahlen zum Europäischen Parlament auf gemeinsame Spitzenkandidatinnen und -kandidaten für dieses Amt zu einigen. Hier hat die Stärkung europäischer Demokratie anzusetzen.

Im Vergleich dazu sollte die Verzerrung der proportionalen Zuweisung nationaler Sitze im Europäischen Parlament nicht zu sehr dramatisiert werden. Eine strenge Proportionalität würde hier zu Lasten der sehr kleinen Mitgliedsstaaten gehen, was das deutsche Bundesverfassungsgericht aber nicht zu akzeptieren scheint und ihm gerade in diesem Punkt harsche Kritik eingebracht hat. Den meisten nationalen Demokratien ist eine strenge Stimmenwertgleichheit nicht bekannt. Auch in Deutschland werden die Stimmen von Parteien, die unter fünf Prozent bleiben, nicht berücksichtigt, was eine erhebliche Abweichung vom Prinzip der gleichen Repräsentation darstellt.

b) Die im Verfassungskonvent wiederentdeckten nationalen Parlamente müssen mehr demokratische Kontrolle ausüben. Der Deutsche Bundestag wird sich stärker als bisher mit Europapolitik beschäftigen müssen. Er wird in die Pflicht genommen, die nationale Europapolitik nicht einfach dem kontrollfreien Handeln der Bundesregierung zu überlassen. Allerdings stößt das Einfordern von Verantwortlichkeit auf besondere Schwierigkeiten, sind die Verhandlungen im Rat doch wenig transparent. Die Erweiterung der Informationsrechte und die

neu geschaffenen Klagemöglichkeiten der nationalen Parlamente dürften jedoch einen Druck zur Erarbeitung von Rechtsakten auslösen, die auch die nationale und regionale Ebene stärker berücksichtigen, und auf diese Weise dazu beitragen, dass Kompetenzkonflikte auf politischer Ebene beigelegt werden.

Über ein parlamentarisches Mandat lassen sich der Verhandlungsfreiheit nationaler Regierungen wirksam Grenzen setzen. Die immer wieder ins Feld geführte Effizienz unionaler Entscheidungsverfahren ist jedenfalls kein Selbstwert, der neben den Legitimationsbedarf gestellt werden könnte. Gerade weitreichende Entscheidungen bedürfen der Legitimation durch die mitgliedstaatlichen Parlamente. Dafür benötigen diese effektive Informationsrechte, um die nationalen Regierungen kontrollieren zu können. Wo den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat die Möglichkeit eingeräumt wird, von der Einstimmigkeits- zur Mehrheitsentscheidung zu wechseln, ist für das Handeln des deutschen Vertreters ein Gesetz erforderlich. Ein verantwortungsvoller, die Vor- und Nachteile politisch abwägender Umgang in der «Steuerung» der nationalen Exekutiven, die für ihre Aufgaben im Ministerrat nicht direkt gewählt sind, stärkt die Rückbindung von Europapolitik an die europäischen Völker und trägt dazu bei, Entscheidungen dort zu politisieren, wo es erforderlich ist – in den nationalen Arenen, die Europa mittragen und das auch sollen.

## 2.5 Die direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union

Lebendige Demokratie findet nicht nur durch Organe der EU und der Mitgliedsstaaten statt. Die EU ist ein Bund, deren Bürgerinnen und Bürger nicht nur demokratisch repräsentiert werden, sondern auch selbst aktiv und direkt auf die Politik der EU Einfluss nehmen können. Es handelt sich dabei um Formen der partizipativen Demokratie, unter denen der Europäischen Bürgerinitiative besondere Bedeutung zukommt.

a) Der Vertrag von Lissabon definiert die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger als Teil des demokratischen Lebens der EU, wobei Gleichheit, Repräsentation und Partizipation als Grundsätze einer demokratischen Gesellschaft festgeschrieben werden. Bei der Ausgestaltung der Beteiligungsformen wird zu beachten sein, dass das politische Handeln nicht einfach organisationsstarken Gruppen ausgeliefert werden darf, damit im Sinne der Chancengleichheit und im Hinblick auf Generationen- und Geschlechtergerechtigkeit auch kleinere Gruppen und Minderheitsmeinungen eine Chance auf Beteiligung haben.

*In der Zusammenführung von Repräsentation und Partizipation dokumentiert der Vertrag von Lissabon ein beachtliches Potential für Neuerungen.*

Der Vertrag von Lissabon weist die Regelungen zur Gleichheit (Art. 9 EUV), Repräsentation (Art. 10 EUV) und Partizipation (Art. 11 EUV) als demokratische Grundsätze aus und greift so auf Grundsätze demokratischer Selbstbestimmung zurück. Dass sich die europäische Demokratie nicht allein über punktuelle Wahlakte realisieren lässt, macht Art. 10 Abs. 3 EUV deutlich, wonach alle Bürgerinnen und Bürger das Recht haben, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen, und die Entscheidungen so offen und bürgernah wie möglich getroffen werden. Hiermit wird darauf verzichtet, ein Kollektiv emphatisch zum Adressaten zu machen oder bloß symbolisch zu versuchen, demokratische Teilnahme durch ein Gebot der Transparenz zu verbessern. Dies macht die Forderung nach Rechenschaft und Verantwortlichkeit – über den Dialog – nachdrücklicher, gestützt auf Art. 10 Abs. 3 und Art. 11 EUV. Art. 11 Abs. 3 verpflichtet die Organe der EU, den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit zu geben, ihre Ansichten in allen Bereichen der Union öffentlich bekannt zu machen. Die Organe sollen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft führen. Schließlich veranstaltet die Europäische Kommission umfangreiche Anhörungen von Betroffenen, wodurch das Handeln der Union transparenter und stimmiger werden soll.

In der Zusammenführung von Repräsentation und Partizipation dokumentiert der Vertrag von Lissabon ein beachtliches Potential für Neuerungen. Insbesondere durch die Möglichkeit, den Raum für demokratische Beteiligungsrechte auszuweiten, verdeutlicht der Vertrag, dass es keinen institutionellen Zwang gibt, ein parlamentarisches Regierungssystem nach dem Vorbild eines Mitgliedsstaates, beispielsweise Deutschlands, aufzubauen.

b) Weil das politische System der Union eine Parlamentarisierung nur zweispurig verfolgen kann, die Europapolitik aber zu einem guten Teil in der Hand der Regierungen liegt, kann sich die Stärkung europäischer Demokratie nicht allein am starken Repräsentationsideal moderner Verfassungsstaaten orientieren. Sie muss auch in Formen direkter Demokratie zum Ausdruck gebracht werden. Was auf lokaler und staatlicher Ebene in der Praxis längst erprobt ist, erhält mit der Europäischen Bürgerinitiative auf der überstaatlichen Ebene eine Chance. Hier besteht das Angebot, partizipative Demokratie in Form der Mitwirkung vieler Bürgerinnen und Bürger zu entfalten – und sie eben nicht länger darauf zu beschränken, dass zivilgesellschaftliche Organisationen von der Kommission zu Rate gezogen werden. Die entsprechende, vom Verfassungskonvent vorgeschlagene Regelung hat das Scheitern des Verfassungsvertrags unbeschadet überstanden. Art. 11 Abs. 4 EUV bestimmt:

«Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedsstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener



Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.»

Die Europäische Bürgerinitiative soll es möglich machen, Politik «von unten nach oben» zu formulieren. Das bisher als Projekt der Eliten wahrgenommene Handeln der Organe soll ihre Ausrichtung an den Interessen einzelner, einflussreicher und gut organisierter Interessengruppen verlieren. Da jeweils nur ein bestimmtes Thema zum Gegenstand einer Initiative gemacht werden kann, dürfte sich dieser neue Mechanismus kaum für einen umfassenden Politikwandel eignen, doch immerhin: Weil die Initiative von Staatsangehörigen «aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedsstaaten» getragen werden muss, lassen sich hierüber grenzübergreifende Debatten zu europäischen Themen anstoßen, was dazu führen könnte, dass die öffentliche Wahrnehmung von und die Beteiligung an EU-Politik wächst. Anders als das weitgehend wirkungslose Petitionsrecht zum Europäischen Parlament richtet sich die Europäische Bürgerinitiative an die Kommission, die weiterhin über das Recht zur Gesetzesinitiative verfügt. Im Gegensatz zur Kommission, die in die Konsenszwänge der Entscheidungsprozesse eingebunden ist, faktisch nicht verantwortlich gemacht werden und deshalb auch nur begrenzt politische Führung übernehmen kann, erlaubt es die Europäische Bürgerinitiative einer bestimmten Anzahl von Unionsbürgerinnen und -bürgern, die politische Auseinandersetzung mit vernachlässigten Themen zu erzwingen.

### 3 Vorschläge zur Entfaltung der europäischen Demokratie

Der Vertrag von Lissabon verkörpert beispielhaft jenen Wandel, den Pierre Rosanvallon als *Dezentrierung der Demokratien* bezeichnet hat. Lange Zeit habe es so ausgesehen, als könne «der Gemeinwille nur in einem zentralen Raum Gestalt und Gewalt annehmen, der sich auf das Moment der Wahlen» orientiere. Doch jede Vereinfachung der Ideale der Demokratie unter der *einen* Verfassung in einem Territorium lässt die komplexen Verwobenheiten der pluralisierten Weltgesellschaft außer Betracht, die weder eine Konzentration der Macht an *einem* Ort noch deren Legitimation durch einheitliche Willensbildungsprozesse eines staatsanalogen Kollektivsubjekts erlauben. Die frühere Konzentration auf die nationale Demokratie, so beobachtet Rosanvallon, weiche «einer Logik der Ausbreitung, Auffächerung und Ausdifferenzierung. Allgemeinheit, Gleichheit und Repräsentation stellen sich künftig durch Diversifizierung und Überlagerung her.» Was die nationalen Demokratien angeht, mag dies für bestimmte Denkschulen noch befremdlich anmuten, für die europäische Demokratie ist dieser Tatbestand jedoch konstitutiv.

Damit die EU demokratischer wird, muss sie kein Staat werden. Die föderale Erfahrung zeigt, dass in «Mehrebenenordnungen» den Bürgerinnen und Bürgern auf den verschiedenen Ebenen, Angebote sich zu beteiligen, gemacht werden können und müssen. Den Mitgliedsstaaten, verstanden als überkommene Gebilde souveräner Selbstherrschaft, fehlen in der Welt des 21. Jahrhunderts jene



Gestaltungsspielräume, derer sie bedürften, um die drängenden, sich auf ihre Territorien auswirkenden Probleme der Weltgesellschaft zu bewältigen. Entsprechend findet, wie Habermas jüngst angemerkt hat, die Forderung, politische Handlungsfähigkeit über die nationalen Grenzen hinaus zu erweitern, ihren Grund im normativen Sinn der Demokratie selber.

Im Vertrag von Lissabon ist dieses normative Postulat für die EU in seinen Grundzügen institutionell eingelöst. Es ist eine *politische* Frage, wie die dort festgelegte zweigliedrige Legitimationsstruktur ausgestaltet wird. Wir haben es mit einem sich wechselseitig ergänzenden Herrschaftsverband zu tun, der auf beiden Seiten einer Verbesserung der Legitimation bedarf. Das Legitimationssubjekt, das heißt, die Staatsangehörigen der Mitgliedsstaaten, die zugleich Unionsbürgerinnen und -bürger sind, kann sich dafür aussprechen, die Handlungskompetenzen innerhalb der Union auf eine Art und Weise zu verteilen, die den Problemen angemessen ist. Geschieht dies, erhält die EU eine größere Legitimation.

### 3.1 Das Europäische Parlament

*Initiativrecht:* Eine Schwäche des Europäischen Parlaments wird darin gesehen, dass ihm das Recht fehlt, Gesetzesinitiativen einzubringen. Zwar kann im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren kein Rechtsakt ohne Zustimmung des EP zustande kommen. Zu einem gleichberechtigten Mitgesetzgeber muss das EP aber erst noch werden. Das Europäische Parlament ist der Ort, an dem Verteilungsentscheidungen gegenüber den Unionsbürgerinnen und -bürgern verantwortet werden können und müssen. Entsprechend problematisch ist es, dem EP zugunsten des faktischen Einigungsvorbehalts im Ministerrat beziehungsweise im Europäischen Rat positive Gesetzgebungskompetenzen in Gestalt eines formellen Initiativrechts und eines originären legislativen Beschlussrechtes vorzuenthalten.

***Die EU-Kommission muss stärker an die Wahlentscheidung der Unionsbürgerinnen und -bürger gekoppelt werden.***

*Bestellung der Europäischen Kommission:* Wichtiger noch ist, dass innerhalb der EU diejenigen, die Entscheidungen treffen, für diese kaum verantwortlich gemacht werden können. Europawahlen haben kaum Einfluss auf die Entscheidungen von Kommission und Ministerrat. Insoweit hat die EU weniger ein Öffentlichkeits- als vielmehr ein Verantwortlichkeitsdefizit. Damit sich das ändert, muss die EU-Kommission stärker an die Wahlentscheidung der Unionsbürgerinnen und -bürger gekoppelt werden. Das betrifft vor allem die Auswahl der Mitglieder der Kommission anhand der Mehrheiten im Europäischen Parlament.

Das erfordert allerdings eine – heute nicht sehr wahrscheinliche – Vertragsänderung. Jedoch ließe sich schon jetzt der Einfluss der Unionsbürgerinnen und -bürger auf die EU-Politik dadurch stärken, dass europäische politische Parteien grenzüberschreitende Wahllisten und Spitzenkandidaten aufstellen. Solange die Wählerinnen und Wähler keinen Einfluss auf die personelle und politische Ausrichtung der EU-Kommission haben, werden es weiter die nationalstaatlichen Exekutiven sein, die das Handeln der Union bestimmen.

#### *Die Parlamente der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union*

Wann immer von demokratischen europäischen Institutionen die Rede ist, müssen auch die entsprechenden Institutionen der Mitgliedsstaaten beachtet werden – nur so können wir den transnationalen Charakter der europäischen Demokratie begreifen. Ein wichtiger Aspekt hierbei ist die Gleichrangigkeit des Europäischen Parlaments mit den Volksvertretungen der Mitgliedsstaaten.

Die nationalen Parlamente sind derzeit nur begrenzt dazu bereit (oder in der Lage) EU-Politik mitzugestalten. Auch das Maß, in dem nationale Parlamente die Arbeit der «eigenen» Regierung im Rat kontrollieren, schwankt von Land zu Land stark. In politischen Systemen, in denen die Regierung von der Mehrheit des Parlaments getragen wird, liegt die Last der Kontrolle in den Händen der parlamentarischen Opposition. Deshalb gilt es parlamentarische Minderheitenrechte zu stärken, zumal gerade den Parlamenten die Aufgabe zufällt, ein Abgleiten in zwischenstaatliche Verhandlungen zugunsten europäischer Lösungen zu verhindern. Um die Demokratie in Europa zu stärken, müssen die Parlamente der Mitgliedsstaaten in der Lage sein, die nationalen Regierungen besser zu überwachen. Damit ihnen das möglich ist, brauchen sie einen besseren, selbstverständlichen Zugang zu Informationen, über die oft nur die Regierungen verfügen.

#### *Wahlrecht*

Reformen müssen vor allem am Wahlrecht ansetzen.

a) *Einheitliches europäisches Wahlrecht:* Bislang gibt es eine große Kluft zwischen der demokratischen Beteiligung der Völker an dem, was ihre Regierungen tun, und einem weitgehenden Desinteresse der Unionsbürgerinnen und -bürger an der Europawahl. Damit sich das ändert, muss das Wahlrecht zum EP so reformiert werden, dass nicht wie bisher der politische Wille der Mitgliedsstaaten, sondern der politische Wille der Unionsbürgerinnen und -bürger im Mittelpunkt steht. Sie, nicht die Staatsvölker, bilden das Wahlvolk.

Bis heute wird der Europawahlkampf von nationalen Themen beherrscht, weshalb die Europawahl den Wählerinnen und Wählern oft dazu dient, nationale Regierungen abzustrafen. Das Wahlsystem begünstigt eine nationale Wahrnehmung der Europawahl, da die Unionsbürgerinnen und -bürger nur für Parteien aus ihrem Heimatstaat stimmen können. Entsprechend gibt es für die Abgeordneten im EP nur wenige Anreize, nationale Interessen zugunsten europäischer zurückzustellen. Gewählt wird nach nationalstaatlichen Vorschriften, die von

Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat variieren. Diese Verschiedenheit wird den gewachsenen Kompetenzen des Europäischen Parlaments nicht gerecht.

Um die unmittelbare Legitimation politischen Handelns zu erhöhen, muss ein einheitliches europäisches Wahlrecht eingeführt werden. Durch eine nachhaltige Europäisierung des Wahlkampfs dürften dann auch gesamteuropäische Parteien entstehen. Schon die Gleichheit der Wahl setzt ein einheitliches Wahlverfahren voraus. Zu fordern ist deshalb einer weitere Harmonisierung des europäischen Wahlrechts.

b) *Transnationale Wahllisten*: Wichtig erscheint uns auch die Schaffung transnationaler Wahllisten. Unterstützung verdient der Vorschlag, nationale Listen durch grenzübergreifende zu ergänzen. Danach wäre jeder europäischen Partei zu erlauben, vorerst 25 Kandidatinnen und Kandidaten zur Wahl vorzuschlagen, die aus mindestens einem Drittel der Mitgliedsstaaten stammen müssen. Die Wählerinnen und Wähler hätten dann zwei Stimmen, eine für eine weiterhin nationale Liste und eine für eine grenzübergreifende Liste für einen einzigen Wahlkreis, der das gesamte Gebiet der Union umfasst. Die Stimmen für die grenzübergreifend gewählten Abgeordneten würden proportional auf 25 neu zu schaffende Parlamentssitze umgerechnet. Ohne eine Vertragsanpassung ist eine solche Reform, für die es auch einer europäischen Wahlbehörde bedürfte, allerdings nicht möglich. Das Europäische Parlament könnte in dieser Angelegenheit aber erstmals sein neues Recht nach dem Vertrag von Lissabon (Art. 48 Abs. 2 EUV) nutzen, ein Verfahren zur Änderung des Vertrags einzuleiten. Ungeachtet der sich im EP abzeichnenden Schwierigkeiten, eine Mehrheit für diesen Vorschlag zu finden, sollte dieses wichtige Reformvorhaben von den Mitgliedsstaaten unterstützt werden.

c) *Briefwahl und elektronische Wahl*: Weiter gefördert werden sollten auch Briefwahl und elektronische Wahl, da so Wahlbeteiligung und Qualität der Wahlentscheidung gehoben werden können. An Stelle des Zeitdrucks in der Wahlkabine träte dadurch ein stärker überlegter Wahlakt, denn die für die Wahl zur Verfügung stehende Frist könnte zum Gedankenaustausch und dafür genutzt werden, sich weitere Informationen zu beschaffen. Sobald das «Heimwählen» eine gewisse Masse erreicht, ließe sich die Wahl weiter ausdifferenzieren, zum Beispiel dadurch, dass Wählerinnen und Wähler mehrere Stimmen erhalten, die sie auf verschiedene Kandidatinnen und Kandidaten auf den Parteilisten verteilen können (sogenanntes Panaschieren). Weiter könnte auch die Möglichkeit eines «none of the above» (NOTA) auf dem Stimmzettel erscheinen. Das heißt, statt den Wahlzettel ungültig zu machen oder der Wahl fernzubleiben, hätten die Wählerinnen und Wähler die Möglichkeit, eine gültige Stimme abzugeben und gleichzeitig kritisch Stellung zu beziehen. Aus diffusem Protest würde so eine engagiertere und reflektiertere Form der Wahlentscheidung. Dann könnte – bei allen Vorbehalten – auch über eine Wahlpflicht neu nachgedacht werden.

## *Ein europäisiertes Wahlrecht würde europäische Parteien stärken, was wiederum zu einem stärker europäischen politischen Bewusstsein führen würde.*

### 3.2 Europäische Parteien und Assoziationen

Ein europäisiertes Wahlrecht würde europäische Parteien stärken, was wiederum zu einem stärker europäischen politischen Bewusstsein führen würde, das, wie es im Vertrag von Lissabon heißt, zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union beitragen soll (Art. 10 Abs. 4 EUV).

a) *Rechtsstatus*: Eine Demokratisierung der Union verlangt, die Nabelschnur zu den nationalen Parteien zu lockern und es zu ermöglichen, dass europäische Parteien nicht bloß als Ableger der mitgliedstaatlich organisierten Parteien entstehen. Bislang sind die europäischen politischen Parteien lediglich Dachorganisationen für nationale Parteien, weshalb europäische Interessen nur wenig wirkungsvoll vertreten werden können. Nachdem die EU im Vertrag von Lissabon eine eigene Rechtspersönlichkeit erhalten hat, sollten auch die Parteien einen europäischen Rechtsstatus erhalten. Die Hürden für die Anerkennung von Parteien dürfen allerdings nicht zu hoch sein, besteht doch sonst die Gefahr, dass die etablierten Parteien die EU-Politik auch weiterhin dominieren. Neue politische Strömungen, die demokratischen Mindestanforderungen genügen, müssen die Möglichkeit haben, als Partei anerkannt zu werden, um im Europawahlkampf mit eigenen Listen antreten zu können.

Europäische Parteien könnten helfen, jene gefährliche Schieflage zu verringern, die sich zwischen dem normativen Anspruch der Verträge und der faktischen Dominanz nationaler Partikularinteressen aufgetan hat. Die Unionsbürgerschaft verlangt starke politische Parteien auf europäischer Ebene. Sie könnten zudem die Gefahr mildern, dass nationalistisch gefärbte Volksabstimmungen in Mitgliedsstaaten europäische Angelegenheiten torpedieren. Europäische Parteien müssten dazu in der Lage sein, auch auf nationale Wahlkämpfe einzuwirken.

Um die europäische Demokratie zu stärken, muss deshalb der Netzwerkcharakter der europäischen Parteien ausgebaut werden. Neben den europäischen Parteien spielen die europäischen Stiftungen, die EP-Fraktionen und die nationalen Parteien und Stiftungen eine wichtige Rolle in der EU. Für eine lebendige Demokratie wäre es darüberhinaus notwendig, auch eher spontanen politischen Formationen mehr Einfluss zu geben. Sollen die technokratischen Züge der Union reduziert werden, müssen jenseits der formalen Repräsentations- und Legitimationszusammenhänge neue Mechanismen zivilgesellschaftlicher Demokratie etabliert werden.

b) *Bürgernahe Parteienfinanzierung*: Grundlegende Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang einer bürgernahen Parteienfinanzierung zu. Ein denkbare Modell für eine neue Form der Finanzierung könnte darin gesehen

werden, den Bürgerinnen und Bürgern eine jährliche «Demokratie-Steuer» von beispielsweise 100 Euro aufzuerlegen und ihnen dafür einen Gutschein auszuhandigen, den sie nach der Wahl an gemeinnützige Organisationen weiterreichen können. Der Vorteil gegenüber steuerbegünstigten Zuwendungen an gemeinnützige Einrichtungen wäre eine «Demokratisierung» der Spenden durch einen gewissen Ausgleich gegenüber wohlhabenden Bevölkerungsgruppen und Lobbys. Der systematische Zusammenhang von Bürgerstatus und Besteuerung würde erhellt und demokratiefördernd eingesetzt.

### 3.3 Direktdemokratische Elemente

Neben der Schaffung transnationaler Wahllisten und einem europäischen Parteienstatut ruhen berechtigte Hoffnungen auf der Europäischen Bürgerinitiative (EBI). Sie könnte zu einem wichtigen Instrument für die pluralistische Legitimation der EU werden, die aus der unfruchtbaren Trennung von Repräsentation und Partizipation hinausweist. Ob dies gelingt, wird wesentlich davon abhängen, wie die EBI in der politischen Praxis konkret ausgestaltet wird. Mit der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 16.2.2011 wurden erste wichtige Voraussetzungen geschaffen. Wir widersprechen hier ausdrücklich jenen Stimmen, die die EBI kleinreden wollen und in ihr nur ein besseres Petitionsrecht sehen. Den viel weitergehenden Möglichkeiten der EBI muss in der Praxis eine Chance gegeben werden. Zu hoffen ist, dass es durch die EBI gelingt, wichtige politische Themen auch zu Themen der EU-Politik zu machen. Darauf ist eine lebendige Demokratie angewiesen.

Im Vergleich zu mitgliedsstaatlichen Initiativrechten ist die Zahl notwendiger Unterstützerinnen und Unterstützer mit einer Million (etwa 0,2 Prozent der Unionsbevölkerung) niedrig angesetzt. Dem Europäischen Parlament gelang es zudem, die nach Art. 11 Abs. 4 EUV erforderliche Mindestzahl von Staaten, aus denen die Unterschriften kommen, auf ein Viertel, also mindestens sieben Staaten, festzuschreiben. Wichtig für die praktische Durchführung von EBIs ist auch, dass Unterstützungsbekundungen online gesammelt werden können. Dafür kann ein System in mehreren oder allen Mitgliedsstaaten verwendet werden, für das die Kommission eine Open-Source-Software kostenfrei zur Verfügung stellt. Die Mitgliedsstaaten sind aufgefordert, entsprechende elektronische Plattformen einzurichten. Insoweit bleibt die Verordnung lückenhaft, der Verzicht auf ein einheitliches Verfahren könnte die Durchführung unnötig erschweren.

Eine Begrenzung der EBI auf die Gegenstände im Kompetenzbereich der Union erscheint uns zu restriktiv. Was für die europäischen Bürgerinnen und Bürger interessant ist und sie aktivieren *könnte*, was sie bewegt und von der europäischen Politik nach ihrem Eindruck nicht aufgegriffen oder nur zurückhaltend verfolgt wird, das *dürfen* sie nach den geltenden Verträgen häufig gerade nicht zum Gegenstand einer EBI machen. Es sollten daher auch solche Initiativen für zulässig erklärt werden, die mittelbar nur über Änderungen des Primärrechts

zum Ziel führen können. Lediglich offenkundig gegen verfassungsrechtliche Bestimmungen verstoßende Initiativen dürfen und müssen von der Kommission – unter Angabe der Gründe – für unzulässig erklärt werden.

Wünschenswert wäre eine rechtliche Bindungswirkung der zulässigen und erfolgreichen EBI, mit der die Kommission zu einem Vorschlag für einen Rechtsakt *aufgefordert* wird. Daraus keine Verpflichtung zu entnehmen, wird dem Ziel der Vertragsparteien, den Bürgerinnen und Bürgern mehr Einfluss auf die Europapolitik einzuräumen, nicht gerecht. Wäre die EBI nur eine unverbindliche Anregung, hätte es einer solchen Regelung nicht bedurft, da ohnehin jede Unionsbürgerin, jeder Unionsbürger berechtigt ist, der Kommission Anregungen zu geben. Die EBI geht über das unverbindliche Petitionsrecht hinaus, weshalb sich die Kommission nur in begründeten Ausnahmefällen weigern darf, einen Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen. Das muss bei ihrer Umsetzung auch deutlich werden.

***Wünschenswert wäre eine rechtliche Bindungswirkung der zulässigen und erfolgreichen EBI, mit der die Kommission zu einem Vorschlag für einen Rechtsakt aufgefordert wird.***

Verbindlichkeit ist vor allem hinsichtlich der Verfahren anzustreben. Erfolgreiche EBIs müssen öffentlich angehört werden. Der Anhörungspflicht muss die Kommission in den zuständigen Fachausschüssen nachkommen. Jedenfalls ist der Petitionsausschuss hierfür nicht der richtige Ort. Ihrem eigenen Anspruch auf eine bürgernahe Politik wird die Kommission nur gerecht, wenn sie der EBI ein angemessenes, öffentliches und politisches Forum bietet und sie nicht ins Leere laufen lässt.

### 3.4 Demokratische Öffentlichkeit

Im Zentrum der Debatte über die europäische Demokratie steht schließlich die Frage nach der europäischen Öffentlichkeit. Dieser Aspekt darf weder überhöht noch unterschätzt werden.

Von einer europäischen Öffentlichkeit können wir sprechen, wenn die gleichen Themen unter gleichen Relevanzgesichtspunkten gleichzeitig in unterschiedlichen EU-Mitgliedsstaaten diskutiert werden. Das war beispielsweise der Fall, als in den Massenmedien mehrerer Mitgliedsstaaten über die Fragen der Lebensmittelsicherheit infolge des BSE-Skandals diskutiert wurde. Wächst die Zahl der europäischen Politikthemen und nehmen die nationalen Medien aufeinander Bezug, steigt also die Vernetzung, dann kann ebenfalls von einer Europäisierung der Medienlandschaft und damit von europäischer Öffentlichkeit gesprochen werden. Solche grenzüberschreitenden Öffnungen und Verschrän-



kungen sind in Ansätzen durchaus vorhanden, und es ist klar, dass die Medien für eine demokratische Öffentlichkeit entscheidend sind. Werden hingegen europäische Themen allein aus nationaler Perspektive unter dem Nutzen, was eine bestimmte Entscheidung für den Heimatstaat bringt, behandelt, dann liegt darin keine Stärkung europäischer Öffentlichkeit. In der Berichterstattung über die Schuldenkrise wurde dies gerade auch in der deutschen «Qualitätspresse» deutlich.

Allerdings müssen wir uns fragen, ob die derzeitigen Proteste in europäischen «Schuldenstaaten» wie Griechenland oder – medial in Szene gesetzt – auf dem Plaza del Sol in Madrid noch Ausdruck einer nationalen oder nicht längst Ausdruck einer europäischen Öffentlichkeit sind, einer Öffentlichkeit, die sich dagegen zur Wehr setzt, dass ihr die Zuständigkeit für die eigenen Angelegenheiten entzogen wird. Zu einem guten Teil scheint die zögerliche Politik der einen Staaten für den Protest in anderen Staaten verantwortlich zu sein. Öffentliche Auseinandersetzungen erhalten so, obgleich national verschieden, einen europäischen Anstrich.

*Es muss ein freier und gleicher, von politischen wie technologischen Einschränkungen ungehinderter Zugang zum Internet hergestellt werden.*

Für den Austausch von Argumenten und Befindlichkeiten sind die Informationsträger entscheidend. Was im 19. Jahrhundert die Presse, im 20. Jahrhundert Rundfunk und Fernsehen waren, wird im 21. Jahrhundert von stark ausdifferenzierten neuen Kommunikationstechnologien überlagert. Hierbei spielt das Internet eine entscheidende Rolle, da heute Proteste und selbst Revolutionen über soziale Netze wie Facebook organisiert werden. Werden diese neuen Medien zu stark reguliert, droht das Potential, das sie für einen erneuten Strukturwandel der Öffentlichkeit haben können, verloren zu gehen. Wir sind deshalb gut beraten, das Internet mit seiner staatenübergreifenden Kommunikation von hoheitlichen Überreglementierungen freizuhalten. Nur so werden neue demokratische, grenzübergreifende Öffentlichkeiten einen Beitrag zur europäischen Demokratie leisten können. Dafür muss ein freier und gleicher, von politischen wie technologischen Einschränkungen ungehinderter Zugang zum Internet hergestellt werden. Dass ein schneller Breitbandzugang selbst in Deutschland nicht flächendeckend vorhanden ist, wirft auf das europäische Modell der Universaldienste, das im Prinzip nur verpflichtend macht, was der Markt ohnehin bereitstellt, kein gutes Licht.

Netzöffentlichkeiten erzeugen Netzgemeinschaften. Netzneutralität ist heute eine Voraussetzung für Demokratie. Die EU ist insofern gut beraten, das Internet nicht in erster Linie unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu sehen. Nicht die Investitionssicherheit der Netzbetreiberinnen und Netzbetreiber darf im Vorder-



grund stehen, sondern es muss um die demokratischen Qualitäten des Netzes gehen. Notwendig bleibt ein öffentlich-rechtlicher Rahmen der Massenmedien, die wie der Rundfunk vom Zugriff der europäischen Grundfreiheiten und des Wettbewerbsrechts freigestellt bleiben müssen. Ein Europa, das die grenzenlose Vermarktlichung der Kommunikationsmedien fördert, wird seinem Demokratieversprechen nicht gerecht.

#### **4 Umgang mit Krisen – Fazit**

Wie sollen wir mit wiederkehrenden Krisen der EU umgehen? So richtig es ist, über die Stabilisierung «schwacher» Mitgliedsstaaten öffentlich zu streiten, so sollte mit Krisenszenarien doch vorsichtig umgegangen werden. Damit ist nicht gesagt, dass es für die EU keine bedrohlichen Krisen gibt. Aber nicht jedes Problem ist eine Krise; vielfach ist es nur Ausdruck eines demokratischen Prozesses.

Die gegenwärtige Schuldenkrise macht deutlich, dass den Herausforderungen der europäischen Integration demokratisch begegnet werden muss. Hierfür können wir nicht einfach die Maßstäbe anlegen, die uns vom Nationalstaat her vertraut sind. Europäische Politik muss stärker an den Willen der Bürgerinnen und Bürger in ihrer Doppelrolle als Staatsangehörige einerseits sowie als Unionsbürgerinnen und -bürger andererseits zurückgebunden werden. Dabei gilt es die zivilgesellschaftlichen Rechte der Teilhabe zu stärken. Das ist nicht nur eine Aufgabe der Europäischen Union, es ist auch eine Herausforderung für die demokratischen Systeme der Mitgliedsstaaten.

# DIE MITGLIEDER DER FACHKOMMISSIONEN SOWIE AUTORINNEN UND AUTOREN

## **Joachim Fritz-Vannahme** (Bertelsmann Stiftung)

Joachim Fritz-Vannahme ist seit 2007 Projektleiter Europa in der Gütersloher Zentrale der Bertelsmann Stiftung. Zuvor war er Auslandskorrespondent in Paris und Brüssel sowie Ressortleiter Wissen und Politik bei der Wochenzeitung *Die Zeit*. Von 1995 bis 1999 war Joachim Fritz-Vannahme außerdem deren Stellvertretender Chefredakteur. Zu seinen Themenschwerpunkten zählen die Politik der Europäischen Union sowie Europäische Institutionen. Publikationen u.a.: «Das neue Paris» (Harenberg 1992), «Wozu heute noch Soziologie» (Leske+Budrich 1996).

## **Ralf Fücks** (Heinrich-Böll-Stiftung)

Ralf Fücks ist seit 1996 Vorstandsmitglied der Heinrich-Böll-Stiftung. Er ist verantwortlich für die Inlandsarbeit der Stiftung sowie die Außen- und Sicherheitspolitik, Europa und Nordamerika. Von 1985 bis 1989 war er Fraktionsvorsitzender in der Bremischen Bürgerschaft. Danach wurde er als Co-Vorsitzender in den Bundesvorstand der Grünen gewählt. 1991 kehrte er in die Bremer Politik zurück und wurde Senator für Stadtentwicklung. Ralf Fücks publiziert in den großen deutschen Tages- und Wochenzeitungen, in internationalen politischen Zeitschriften sowie im Internet zum Themenkreis Ökologie und Ökonomie, Politische Strategie, Europa und Internationale Politik.

## **Christine Pütz** (Heinrich-Böll-Stiftung)

Christine Pütz ist Referentin Europäische Union im Europa-Referat der Heinrich-Böll-Stiftung. Bis 2007 arbeitete sie an Forschungs- und Bildungseinrichtungen wie dem Centre Marc Bloch (Berlin), dem Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung und dem Centre de la Vie politique Française (CEVIPOF) in Paris. Schwerpunkt ihrer Tätigkeit in Wissenschaft und politischer Bildung ist die Europa- und Frankreich- sowie die Parteienforschung. Daneben bietet sie Schulungen und Coaching für Doktoranden und Studierende an.

## **Rainer Steenblock** (Landesminister a.D.)

Rainer Steenblock war von 1996 bis 2000 stellvertretender Ministerpräsident und Minister für Umwelt, Natur und Forsten in Schleswig-Holstein und von 1994 bis 1996 sowie von 2002 bis 2009 Mitglied des Deutschen Bundestages. Als Europapolitischer Sprecher und Obmann im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union im Bundestag gehörten Fragen des EU-Beitritts und

der Europäischen Nachbarschaftspolitik zu seinen Schwerpunkten. Zuvor war Rainer Steenblock als Vorsitzender der grünen Kreistagsfraktion in Pinneberg und als Landesvorstandssprecher der Grünen in Schleswig-Holstein tätig.

## **Fachkommission Europäische Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik**

### **Annalena Baerbock** (Sprecherin BAG Europa)

Annalena Baerbock ist Sprecherin der Bundesarbeitsgemeinschaft Europa und im Vorstand der Europäischen Grünen Partei. Sie war Mitglied der Autorengruppe des Grünen Europawahlprogramms und schrieb unter anderem federführend an dem Positionspapier der Europagrünen zur Sozialpolitik mit. Im November 2009 wurde Annalena Baerbock als brandenburgische Landesvorsitzende gewählt. Zudem promoviert sie derzeit als Stipendiatin der Heinrich-Böll-Stiftung zum Völkerrecht.

### **Reinhard Bütikofer** (MdEP)

Reinhard Bütikofer ist seit 2009 Mitglied des Europäischen Parlaments. Er ist Sprecher der Europagruppe Grüne sowie stellvertretender Fraktionsvorsitzender und Schatzmeister der Grünen/EFA-Fraktion. Er ist Mitglied des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie, stellvertretendes Mitglied des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, Mitglied des Unterausschusses für Sicherheit und Verteidigung und dort grüner Koordinator. Von 2002 bis 2008 war Reinhard Bütikofer Bundesvorsitzender von Bündnis 90/Die Grünen. Davor war er vier Jahre lang politischer Geschäftsführer im Bundesvorstand.

### **Thea Dückert** (Carl von Ossietzky Universität Oldenburg)

Thea Dückert ist seit März 2010 Gastwissenschaftlerin am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Oldenburg. Dort bietet sie Lehrveranstaltungen zu europäischer Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik an. Von 1998 bis 2009 war sie Mitglied des Deutschen Bundestages. Bis 2002 war sie arbeitsmarkt- und sozialpolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, von 2000 bis 2007 stellvertretende Vorsitzende der grünen Bundestagsfraktion und von 2007 bis 2009 deren Parlamentarische Geschäftsführerin.

### **Sven Giegold** (MdEP)

Sven Giegold ist seit 2009 für die Grünen Mitglied des Europäischen Parlamentes. Dort ist er Koordinator der Grünen/EFA im Wirtschafts- und Währungsausschuss. Mitglied der Präsidialversammlung des Deutschen Evangelischen Kirchentags. Zudem baute er die europäische Attac-Koordination mit auf. Im Januar 2010 war Sven Giegold Mitbegründer des Instituts Solidarische Moderne e.V. Die Schwerpunkte seiner politischen Arbeit liegen in den Bereichen Globalisierung, Finanzpolitik und Ökologie.

### **Rainer Emschermann** (Europäische Kommission)

Rainer Emschermann ist Volkswirt und arbeitet derzeit für die Generaldirektion für Erweiterung der Europäischen Kommission. Er ist Mitarbeiter des für die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei zuständigen Teams und hier zuständig für die Bereiche Wettbewerbspolitik, öffentliches Ausschreibungswesen, Haushalts-

kontrolle, Kultur, Bildung und Zivilgesellschaft. Von 2000 bis 2004 arbeitete er für das Kabinett der Europäischen Haushaltskommissarin. Von 1995 bis 1999 beriet er die Grüne Fraktion im Europaparlament zum EU-Haushalt.

**Wolfram Lamping** (Georg-August-Universität Göttingen)

Wolfram Lamping ist Oberassistent am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hannover, Privatdozent an der TU Darmstadt und vertritt derzeit die Professur «Politisches System der Bundesrepublik Deutschland» am Seminar für Politikwissenschaft der Universität Göttingen. Zuvor war er bereits Vertretungsprofessor an den Universitäten in Bremen, Hannover, Gießen und Münster. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen Sozialpolitik und Sozialstaatlichkeit in Deutschland, Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung sowie Europäische Sozialpolitik.

**Arnaud Lechevalier** (Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder und Centre Marc Bloch)

Arnaud Lechevalier ist seit 2007 Gastprofessor an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder und hält dort Lehrveranstaltungen im Rahmen des Master of European Studies. Zudem ist er seit 2001 assoziierter Forscher des Centre Marc Bloch in Berlin und seit 2005 Forscher am Centre d'Economie de la Sorbonne in Paris. 2006 habilitierte er an der Université de Paris zum Thema «Ökonomische Analyse der sozialen Sicherungssysteme in der EU». Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen die Wirtschaftspolitik in der EU, das soziale Europa und der Vergleich der Beschäftigungs-, Renten- und Pflegepolitik in Deutschland und Frankreich. Außerdem schreibt er einen bekannten Blog über Deutschland.

**Gerhard Schick** (MdB)

Gerhard Schick ist seit 2005 Mitglied des Deutschen Bundestages. Dort ist er finanzpolitischer Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Mitglied des Finanzausschusses sowie stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Von 2001 bis 2007 war er Sprecher der Bundesarbeitsgemeinschaft Wirtschaft und Finanzen der Grünen. Gerhard Schick gehörte 2009 als Obmann dem HRE-Untersuchungsausschuss an. Seit 2008 ist er Mitglied des Parteirats der grünen Bundespartei.

**Kai Schlegelmilch** (Green Budget Europe, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)

Kai Schlegelmilch ist Bankkaufmann und Volkswirt. Er ist Gründungsmitglied und seit 2002 stellvertretender Vorsitzender der Initiativen Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) und Green Budget Europe (GBE). Im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) hat er an der Einführung der Ökologischen Steuerreform intensiv mitgewirkt. Seit 2007 ist er im BMU Referent im Bereich der Erneuerbaren Energien. Parallel dazu beriet er im Auftrag der GIZ die Regierungen in China, Vietnam und Thailand zur Einfüh-

zung von Ökosteuern. Zuvor war er am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie und bei der Europäischen Umweltagentur in Kopenhagen beschäftigt.

**Daniela Schwarzer** (Stiftung Wissenschaft und Politik)

Daniela Schwarzer leitet die Forschungsgruppe Europäische Integration der SWP. Zu ihren Forschungsfeldern gehören Economic Governance in der EU, Krisenmanagement in der Eurozone sowie Perspektiven der Integration in der EU-27. Von 1999 bis 2004 war sie Redakteurin der *Financial Times Deutschland*. Derzeit gehört sie zum externen Beraterteam des polnischen Staatssekretärs für Europaangelegenheiten im Vorfeld der polnischen EU-Ratspräsidentschaft 2011. Sie ist Mitgründerin und Ko-Herausgeberin der *European Political Economy Review* und der Website [www.eurozonewatch.eu](http://www.eurozonewatch.eu). Sie unterrichtet regelmäßig an deutschen und internationalen Universitäten.

**Mechthild Veil** (Büro für Sozialpolitik und Geschlechterforschung in Europa)

Mechthild Veil ist selbstständig arbeitende feministisch orientierte Sozialwissenschaftlerin im «Büro für Sozialpolitik und Geschlechterforschung in Europa» in Frankfurt a.M. Zuvor war sie Vertretungsprofessorin an der Fachhochschule für Sozialarbeit in Frankfurt a.M. und hatte Lehraufträge am Frankfurter Nell Breuning Institut. Ihre Forschungsschwerpunkte sind der deutsch-französische Vergleich der Sozialreformen, speziell der Renten- und Familienpolitiken unter dem Gender-Aspekt. Mechthild Veil ist Mitherausgeberin der *Feministischen Studien*, seit 2008 im Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung Hessen und Trägerin des Elisabeth-Selbert-Preises der Hessischen Landesregierung.

**Helmut Wiesenthal** (Prof. em. für Politikwissenschaft)

Helmut Wiesenthal war von 1994 bis 2003 Professor für Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität Berlin. Seit 2003 befindet er sich im Ruhestand. Vor seiner Professur war er unter anderem wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Universitäten Bielefeld und Bremen sowie am Max-Planck-Institut in Köln. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören politische Steuerung, Globalisierung und Institutionenreform sowie Zukunftsoptionen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Wichtigste Publikationen: «Gesellschaftssteuern und gesellschaftliche Selbststeuerung» (VS Verlag für Sozialwissenschaften 2006), «Das soziale Europa» (Heinrich Böll-Stiftung 2008).

## Fachkommission Europäische Agrarpolitik

### **Holger Bartels** (Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt)

Holger Bartels ist Leiter des Bereichs Agrar und Umwelt für den Bundesvorstand der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt. Er ist Vizepräsident der EFAT (Dachverband der europäischen Agrargewerkschaften) und Sprecher der Gewerkschaften bei der Kommission für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen. Darüber hinaus ist Holger Bartels Mitglied der Beratenden Ausschüsse der Europäischen Kommission DG Agrar und Experte für Agrarfragen im Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Union.

### **Andrea Beste** (Büro für Bodenschutz und Ökologische Agrarkultur)

Andrea Beste gründete im Jahr 2001 das Büro für Bodenschutz und Ökologische Agrarkultur, das sie seitdem leitet. Sie studierte Diplomgeographie an der Universität Mainz mit dem Schwerpunkt «Standortgerechter Landbau in den Tropen» und promovierte 2002 in Agrarwissenschaften an der Universität Gießen. Von 1996-2000 arbeitete sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprojekt «Ökologische Bodenbewirtschaftung» der Landesanstalt für Pflanzenbau und Pflanzenpflege RLP in Mainz und der Stiftung Ökologie & Landbau in Bad Dürkheim.

### **Christine Chemnitz** (Heinrich-Böll-Stiftung)

Christine Chemnitz arbeitet seit 2007 als Referentin für Internationale Agrarpolitik bei der Heinrich-Böll-Stiftung in Berlin. Sie studierte Agrarwissenschaften in Göttingen und Berlin und arbeitete nach ihrem Studium als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Humboldt-Universität zu Berlin. Inhaltlich arbeitet Christine Chemnitz vor allem zu dem Zusammenhang einer nachhaltigen Agrarentwicklung, Ernährungssicherheit und der Ausgestaltung eines ökologisch und sozial gerechten Agrarhandels.

### **Stephan von Cramon-Taubadel** (Georg-August-Universität Göttingen)

Stephan von Cramon-Taubadel ist seit 1999 Inhaber des Lehrstuhls für Agrarpolitik an der Georg-August-Universität Göttingen. Nach Bachelor- und Masterstudium in Montreal bzw. Winnipeg Promotion und Habilitation im Fach Agrarökonomie an der Christian-Albrechts-Universität Kiel. Lehr- und Forschungsschwerpunkte in den Bereichen EU-Agrarpolitik, die Transformation der Landwirtschaft in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion, Preistransmission in der Vermarktungskette für Agrarprodukte, Integration der Land- und Agrarwirtschaft in Israel und Palästina.

### **Martin Häusling** (MdEP)

Martin Häusling ist gelernter Agrartechniker und bewirtschaftet seinen landwirtschaftlichen Betrieb Kellerwaldhof seit 1988 nach Bioland-Richtlinien. Seit Juli 2009 ist er Mitglied des Europäischen Parlaments für die Fraktion der Grünen/



EFA. Er ist Mitglied des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung und Mitglied des Haushaltskontrollausschusses. Davor war Martin Häusling Mitglied des Hessischen Landtages und fachpolitischer Sprecher für Landwirtschaft, Forsten, Jagd, Europa, Verbraucherschutz.

**Ulrike Höfken** (Landesministerin für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forste)

Ulrike Höfken ist seit Mai 2011 Ministerin für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten des Landes Rheinland-Pfalz. Zuvor war sie von 1994 bis 2011 Mitglied des Deutschen Bundestages. Von 2002 bis 2005 war sie verbraucher- und agrarpolitische Sprecherin der grünen Bundestagsfraktion. Von 2009 bis 2011 war Ulrike Höfken Sprecherin für Ernährungspolitik und Agrotechnik und, wie schon von 1998 bis 2005, stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Zudem war sie Mitglied des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU.

**Matthias Meißner** (World Wide Fund For Nature)

Matthias Meißner arbeitet seit 2008 für den World Wide Fund For Nature (WWF) Deutschland als Referent für Internationale Agrarpolitik und Nachhaltige Landnutzung. Er koordiniert die europaweite Arbeitsgruppe des WWF zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik 2020. Zusätzlich ist er beim WWF Deutschland für Fragen einer globalen Ernährungssicherung auf Grundlage einer nachhaltigen Landwirtschaft verantwortlich. Vor dem WWF Deutschland arbeitete Matthias Meißner für andere Nichtregierungsorganisationen in den Bereichen Nachhaltige Landwirtschaft sowie Artenschutz in Deutschland und Europa.

**Friedrich Ostendorff** (MdB)

Friedrich Ostendorff ist Landwirt (Hofumstellung auf Biolandbau 1983) und seit 2009 Mitglied des Deutschen Bundestages, Mitglied des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft und landwirtschaftspolitischer Sprecher der grünen Fraktion. Zwischen 1982 und 1996 war er NRW-Landesvorsitzender der AbL (Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft). 1994 wurde er Fraktionsvorsitzender der Grünen im Kreistag Unna und 1999 im Regionalrat der Bezirksregierung Arnsberg. Von 2002 bis 2005 war er schon einmal Bundestagsabgeordneter. Zwischen 2007 und 2010 war er stellvertretender Landesvorsitzender des BUND NRW und Bundesagrarsprecher des BUND.

**Theo Rauch** (Freie Universität Berlin)

Theo Rauch ist seit 2002 freiberuflich tätiger Honorarprofessor sowie entwicklungspolitischer Gutachter und Trainer. Derzeit lehrt und forscht er am Institut für Geographie der FU Berlin, am Seminar für ländliche Entwicklung der Humboldt-Universität Berlin sowie an der Universität Zürich. Sein fachlicher Schwerpunkt liegt im Bereich der Entwicklungspolitik mit Fokus auf der ländli-

chen Entwicklung. Wichtigste Publikationen: «Entwicklungspolitik» (Westermann 2009), «Afrika im Prozess der Globalisierung» (Westermann 2007).

**Tobias Reichert** (Germanwatch)

Tobias Reichert ist Diplom-Volkswirt und arbeitet seit Mitte der 1990er-Jahre bei verschiedenen Nichtregierungsorganisationen und als freier Gutachter zu den Themenbereichen Welthandel, Landwirtschaft, Umwelt und Entwicklung. Seit 2007 ist er Referent für Welthandel und Ernährung bei Germanwatch in Berlin, wo die Auswirkungen der EU-Agrarpolitik auf Entwicklungsländer zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen.

**Bernd Voß** (MdL von Schleswig-Holstein)

Bernd Voß ist Diplom-Ingenieur und als selbständiger Landwirt tätig. Seit 2009 ist er Mitglied des Landtages von Schleswig-Holstein. Von 1994 bis 2003 war er für Bündnis 90/Die Grünen Abgeordneter des Steinburger Kreistages und hatte dort den Fraktionsvorsitz sowie das Amt des stellvertretenden Kreisrates inne. Von 2002 bis 2006 war Bernd Voß Mitglied des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Europäischen Union. Aktuell ist er Sprecher der grünen Bundes- und Landesarbeitsgemeinschaften ländliche Entwicklung und Landwirtschaft.

**Marita Wiggerthale** (Oxfam Deutschland)

Marita Wiggerthale ist Handels- und Agrarexpertin bei Oxfam Deutschland. Ihr Themenfeld umfasst Welternährungsfragen, den internationalen Agrarhandel, die Europäische Agrarpolitik und Supermarktketten. Nach ihrem Magisterstudium der Politik, Wirtschaft und Pädagogik war Marita Wiggerthale als Generalsekretärin der Internationalen Katholischen Landjugendbewegung mit Sitz in Brüssel tätig und arbeitete dann zwei Jahre bei Germanwatch als Lobbyistin im Handelsbereich, bevor sie zu Oxfam Deutschland wechselte.

## **Fachkommission für europäische Außen- und Sicherheitspolitik und Krisenmanagement**

### **Eltje Aderhold** (Vereinte Nationen)

Eltje Aderhold arbeitet seit 1992 im diplomatischen Dienst. Ihr erster Auslandsposten führte sie an die deutsche Botschaft in Hanoi. Danach folgten Tätigkeiten an multilateralen Vertretungen bei den Vereinten Nationen und der OSZE und als politische Beraterin bei der NATO in Mazedonien. An der Botschaft Kabul war sie zuständig für Kontakte mit der Zivilgesellschaft. Von 2006 bis 2009 war Eltje Aderhold wissenschaftliche Koordinatorin des Arbeitskreises für internationale Politik und Menschenrechte der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen.

### **Annegret Bendiek** (Stiftung Wissenschaft und Politik)

Annegret Bendiek ist seit 2005 wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehung der Stiftung Wissenschaft und Politik und seit 2007 stellvertretende Forschungsgruppenleiterin. Dort forscht sie zu den finanziellen und institutionellen Aspekten der GASP, zu den EU-Außenbeziehungen sowie zu Fragen von Justiz und Inneres in der EU-USA-Zusammenarbeit. Von 2003 bis 2005 war sie wissenschaftliche Assistentin im Fach Politikwissenschaft an der Universität Bielefeld. Von 1998 bis 2003 Stipendiatin des DFG-Kollegs «Europäische Integration und gesellschaftlicher Strukturwandel» sowie Lehrbeauftragte an der Universität Osnabrück, wo sie 2003 auch promovierte.

### **Franziska Brantner** (MdEP)

Franziska Brantner ist seit 2009 Mitglied des Europäischen Parlaments für die Fraktion der Grünen/EFA. Dort ist sie außenpolitische Sprecherin des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten. Nach dem Abitur arbeitete sie zunächst ein Jahr für die Heinrich-Böll-Stiftung in Tel Aviv und Washington, D.C., bevor sie ein Studium der Politikwissenschaften und Volkswirtschaft in Paris und New York aufnahm. Im Jahr 2010 Promotion an der Universität Mannheim zum Thema Reformfähigkeit der UNO. Sie war Mitglied der Friedens- und Sicherheitspolitischen Kommission der grünen Bundespartei und Mitautorin des Programms zur Europawahl 2009.

### **Ulrike Guérot** (European Council on Foreign Relations)

Ulrike Guérot ist Politikwissenschaftlerin und leitet seit der Gründung im Jahr 2007 das Berliner Büro des European Council on Foreign Relations. Dort arbeitet und forscht sie in den Bereichen Europäischer Integrationsprozess, Europäische Institutionen, Deutsch-Französische Beziehungen und Deutsch-Amerikanische Beziehungen. Sie ist Vorstandsmitglied von Europa-Professionell der Europa-Union Deutschland. Von 2000 bis 2003 war Ulrike Guérot Leiterin der Programmgruppe Europa bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik und von 2004 bis 2007 wissenschaftliche Mitarbeiterin beim German Marshall Fund.

### **Omid Nouripour** (MdB)

Omid Nouripour ist seit September 2006 Mitglied des Deutschen Bundestages. Von 2006 bis 2008 war er Mitglied im Europaausschuss des Bundestages und im Unterausschuss zu Fragen der Europäischen Union des Haushaltsausschusses. Im Mai 2008 wechselte er in den Haushalts- und den Verteidigungsausschuss des Bundestages. In der laufenden 17. Wahlperiode des Bundestages ist Omid Nouripour sicherheitspolitischer Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und Obmann im Verteidigungsausschuss.

### **Frithjof Schmidt** (MdB)

Frithjof Schmidt ist seit 2009 Mitglied des Deutschen Bundestages. Er ist stellvertretender Fraktionsvorsitzender von Bündnis 90/Die Grünen und Mitglied im Auswärtigen Ausschuss. Als politischer Koordinator des Arbeitskreises Internationale Politik und Menschenrechte der grünen Bundestagsfraktion engagiert er sich im Bereich der Internationalen Beziehungen, der Friedens- und Entwicklungspolitik und der Menschenrechte. Von 2000 bis 2006 war Frithjof Schmidt Landesvorsitzender der Grünen in Nordrhein-Westfalen und von 2004 bis 2009 Mitglied des Europäischen Parlaments. Mitglied im Vorstand der Europäischen Grünen Partei war er von 2000 bis 2006.

### **Joscha Schmierer** (Kommune. Forum für Politik, Ökonomie und Kultur)

Joscha Schmierer ist Publizist und Mitherausgeber der Zeitschrift *Kommune. Forum für Politik, Ökonomie und Kultur*, als deren Chefredakteur er von 1983 bis 1999 fungierte. Von 1999 bis 2007 war Joscha Schmierer Mitarbeiter im Planungsstab des Auswärtigen Amts unter Bundesaußenminister Joschka Fischer sowie dessen Nachfolger Frank-Walter Steinmeier. Dort war er unter anderem für Grundsatzfragen der Europapolitik zuständig. Wichtigste Publikationen: «Mein Name sei Europa» (Fischer Taschenbuch 1996), «Keine Supermacht, nirgends. Den Westen neu erfinden» (Wagenbach Verlag 2009).

### **Constanze Stelzenmüller** (The German Marshall Fund of the United States)

Constanze Stelzenmüller ist seit 2009 Senior Transatlantic Fellow im Berliner Büro des German Marshall Fund of the United States. Zuvor leitete sie das Büro vier Jahre lang. Von 1994 bis 2005 war sie Redakteurin im Politikressort der Wochenzeitung *Die Zeit*. Constanze Stelzenmüller ist promovierte Juristin. Sie schreibt über ein breites Spektrum von Themen, darunter deutsche und europäische Außen- und Sicherheitspolitik, die transatlantischen Beziehungen und Verteidigungspolitik. Sie ist Vorstandsvorsitzende der deutschen Sektion von Women in International Security und leitet den wissenschaftlichen Beirat der Deutschen Stiftung Friedensforschung.

### **Stefani Weiss** (Bertelsmann Stiftung)

Stefani Weiss ist seit 1999 Projektmanagerin in der Bertelsmann Stiftung, seit 2007 in deren Brüsseler Büro für die Programme «Europas Zukunft» und «Inter-

national Regieren». Zuvor war sie Assistentin der Geschäftsführung der Atlantik-Brücke und Studienleiterin Europarecht und Politik am Gustav-Stresemann-Institut in Bonn. Ihre thematischen Schwerpunkte: Europäische Außen- und Sicherheitspolitik, NATO-EU-Beziehungen, Abrüstung, Konfliktprävention und Krisenmanagement sowie Internationale Beziehungen und Globalisierung.

## **Fachkommission europäische Klima- und Energiepolitik**

### **Michael Cramer (MdEP)**

Michael Cramer ist seit dem Jahr 2004 Mitglied des Europäischen Parlaments und in dieser Funktion Sprecher der Grünen im Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr (TRAN). Zudem ist er mitwirkungsberechtigtes Mitglied des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union im Deutschen Bundestag und Sprecher der Parlamentarier-Gruppe der Europa-Union im Europäischen Parlament. Von 1989 bis 2004 war Michael Cramer Mitglied im Abgeordnetenhaus von Berlin und dort verkehrspolitischer Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

### **Hans-Josef Fell (MdB)**

Hans-Josef Fell ist seit 1998 Mitglied des Deutschen Bundestages. Dort ist er derzeit Sprecher für Energiepolitik der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen und Mitglied im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Von 2002 bis 2005 war Hans-Josef Fell Sprecher für Forschungspolitik und Obmann der Grünen im Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung. Von 2005 bis 2009 war er Sprecher für Technologiepolitik und Obmann im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

### **Rebecca Harms (MdEP)**

Rebecca Harms ist seit 2004 Mitglied des Europäischen Parlaments für die Fraktion Die Grünen/EFA, deren Ko-Vorsitzende sie zudem ist. Sie arbeitet als stellvertretendes Mitglied sowohl im Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie als auch im Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit. Vor ihrer Mitgliedschaft im Europäischen Parlament war Rebecca Harms von 1994 bis 2004 Abgeordnete im Niedersächsischen Landtag, ab 1998 als Fraktionsvorsitzende.

### **Michaele Hustedt (CPC Berlin)**

Michaele Hustedt ist selbständige Politikberaterin und Coach. Gemeinsam mit Albert Schmidt leitet sie das von ihnen gegründete Institut CPC Berlin. Sie arbeitet vor allem im Spannungsfeld Politik/NGOs/Wirtschaft. Von 1994 bis 2005 war Michaele Hustedt Mitglied des Deutschen Bundestages, zuletzt als energiepolitische Sprecherin der Grünen-Fraktion und Mitglied in den Ausschüssen für Wirtschaft und Arbeit sowie Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

### **Christine Lins (Europäischer Rat für Erneuerbare Energien)**

Christine Lins, seit 2001 Generalsekretärin des Europäischen Rats für Erneuerbare Energien (EREC) in Brüssel, studierte Internationale Volkswirtschaftslehre und Angewandte Sprachwissenschaften mit dem Schwerpunkt Marketing an der Universität Linz. Sie verfügt über 15 Jahre Berufserfahrung im Bereich der Erneuerbaren Energien. EREC ist die gemeinsame Stimme der europäischen Erneuerbaren Energien.

erbare-Energien-Industrie in Brüssel, die derzeit mehr als 550.000 Menschen beschäftigt und jährlich 70 Milliarden Euro umsetzt.

**Lutz Mez** (Freie Universität Berlin)

Lutz Mez ist Koordinator des Interdisziplinären Zentrums «Berlin Centre for Caspian Region Studies» der FU Berlin. 1986 gründete er mit Martin Jänicke und Thomas Ranneberg die Forschungsstelle für Umweltpolitik, deren Geschäftsführer er bis April 2010 war. 1993 bis 1994 war er Gastprofessor am Roskilde Universitetscenter, Dänemark. 2001 habilitierte er sich im Fach Politikwissenschaft. Lutz Mez ist Mitglied im Editorial Board des *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* und Herausgeber der Reihe «Energiepolitik und Klimaschutz» bei VS Research. Sein Forschungsschwerpunkt ist die Energie- und Umweltpolitik von Industrie- und Transformationsländern.

**Sascha Müller-Kraenner** (The Nature Conservancy)

Sascha Müller-Kraenner ist seit 2007 Geschäftsführer von The Nature Conservancy in Europa. Zudem ist er einer der Gründer und Gesellschafter des Ecologic Instituts in Berlin. Im April 2008 wurde er stellvertretender Vorsitzender des Ecologic Instituts in Washington, D.C. Von 2003 bis 2006 leitete er die Referatsgruppe EU/Nordamerika der Heinrich-Böll-Stiftung sowie das Stiftungsprogramm für Außen- und Sicherheitspolitik. Von 1998 bis 2002 führte er als Gründungsdirektor das Nordamerika-Büro der Heinrich-Böll-Stiftung in Washington, D.C.

**Martin Rocholl** (European Climate Foundation)

Martin Rocholl ist seit 2008 Program Director Transport und Political Director der European Climate Foundation. Zudem ist er Ehrenvorsitzender des BUND-Netzwerks Friends of the Earth Europe. Von 2005 bis 2008 war er Berater für Umwelt- und Europapolitik, Umweltprojekte und NRO-Management und Vorsitzender von Friends of the Earth Europe, davor Geschäftsführer von Friends of the Earth Europe in Brüssel. Martin Rocholl hat über 30 Jahre ehrenamtliche und hauptamtliche Erfahrungen in Umweltorganisationen gesammelt und als Journalist und Molekularbiologe gearbeitet.

**Stefan Scheuer** (Stefan Scheuer S.P.R.L.)

Stefan Scheuer ist seit 2007 selbständiger Berater für Umwelt- und Energiepolitik sowie EU-Angelegenheiten. Zu seinen Kunden gehören unter anderen die European Climate Foundation, Greenpeace, UK's Energy Saving Trust, Friends of the Earth, WWF und das European Environmental Bureau. Von 2000 bis 2007 arbeitete Stefan Scheuer im European Environmental Bureau in Brüssel, zuletzt als Policy Director, und war Vorsitzender bei der European Environmental Citizens Organisation for Standardisation (ECOS).



**Michaele Schreyer** (EU-Kommissarin a.D., Europäische Bewegung Deutschland)

Michaele Schreyer ist Vizepräsidentin der Europäischen Bewegung Deutschland und Ko-Sprecherin des Aufsichtsrates der Heinrich-Böll-Stiftung, in den sie 2007 gewählt wurde. Sie gehört seit 2008 dem Stiftungsrat der Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder und seit 2009 dem Stiftungsrat der Universität Göttingen an. Von 1999 bis 2004 war Michaele Schreyer Mitglied der Europäischen Kommission. Zuvor war die Politikerin der Grünen Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin und Mitglied des Berliner Senats. Die promovierte Wirtschaftswissenschaftlerin hält als Lehrbeauftragte Vorlesungen in Europapolitik an verschiedenen Universitäten.

**Delia Villagrasa** (Energiepolitische Beraterin)

Delia Villagrasa ist derzeit Senior Advisor für die European Climate Foundation für Fragen des Klimawandels in Bezug auf die EU, der Klimafinanzierung und der UNFCCC-Verhandlungen. Nach einiger Zeit im privatwirtschaftlichen Sektor begann sie ihre umweltpolitische Karriere bei WWF International. Von 1995 bis 1999 war Delia Villagrasa Direktorin des Climate Action Network Europe und danach mehrere Jahre Leiterin des Business Council for Sustainable Energy. Anschließend machte sie sich als Beraterin für EU-Umweltfragen mit einem Schwerpunkt auf EU-Energie- und Klimapolitik selbständig.

## **Fachkommission für europäische Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik**

**Joost Lagendijk** (Istanbul Policy Center, Sabanci University)

Joost Lagendijk ist Senior Adviser am Istanbul Policy Center der Sabanci University in Istanbul. Von 1998 bis 2009 war er Mitglied des Europäischen Parlaments für die niederländischen Grünen. Dort beschäftigte er sich schwerpunktmäßig mit der EU-Politik gegenüber dem Balkan und der Türkei. Er war lange Jahre Vorsitzender der Türkei-Delegation des EP und parlamentarischer Berichterstatter für den Kosovo. Er veröffentlichte drei Bücher zu den Grenzen der EU, den USA-EU-Beziehungen und zu Europas muslimischen Nachbarn.

**Kai-Olaf Lang** (Stiftung Wissenschaft und Politik)

Kai-Olaf Lang ist stellvertretender Forschungsgruppenleiter der Forschungsgruppe EU-Integration in der Stiftung Wissenschaft und Politik. Zu seinen Forschungsgebieten gehören: Außen- und Sicherheitspolitik Polens, der Tschechischen Republik und der Slowakei; EU-Beitritt dieser Länder; Transformations- und Konsolidierungsprozess in den Visegrad-Ländern. Publikation u.a.: «Postkommunistische Nachfolgeparteien im östlichen Mitteleuropa» (Nomos 2009).

**Cornelius Ochmann** (Bertelsmann Stiftung)

Cornelius Ochmann ist Senior-Projektmanager bei der Bertelsmann Stiftung. Dort ist er unter anderem verantwortlich für die Projekte in Osteuropa. Zudem berät er europäische Institutionen zum Thema EU-Ostpolitik. Weitere thematische Schwerpunkte seiner Arbeit sind europäische Politik, insbesondere die Beziehungen zwischen der EU und Russland, sowie die EU-Osterweiterung. Bevor er zur Bertelsmann Stiftung kam war Cornelius Ochmann wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Mainz.

**Rachid Ouaisa** (Philipps-Universität Marburg)

Rachid Ouaisa leitet seit 2009 den Lehrstuhl Politik des Nahen und Mittleren Ostens am Centrum für Nah- und Mitteloststudien an der Universität Marburg. Zudem ist er Leiter des Irak-Zentrums DARCI. Von 2002 bis 2008 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen der Universität Leipzig. Seine Schwerpunkte liegen im Bereich der politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Prozesse des modernen Nahen und Mittleren Ostens seit 1800. Aktuelles DFG-Projekt: «Die moderaten islamistischen Parteien als künftige EU-Partner im Rahmen des Barcelona-Prozesses? Zur Außen- und Wirtschaftspolitik der moderaten islamistischen Parteien».

**Isabel Schäfer** (Humboldt-Universität zu Berlin)

Isabell Schäfer ist seit 2008 Ko-Projektleiterin des Volkswagen-Forschungsprojektes «Hybride europäisch-muslimische Identitätsmodelle», angesiedelt

am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. Von 2001 bis 2009 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft an der FU Berlin. Zu ihren Schwerpunkten in Lehre und Forschung gehören die Europäische Nachbarschaftspolitik, die euro-arabischen Beziehungen sowie deutsche und europäische Nahostpolitik.

**Manuel Sarrazin** (MdB)

Manuel Sarrazin ist seit 2008 Mitglied des Deutschen Bundestages und seit Beginn der 17. Wahlperiode Sprecher für Europapolitik der grünen Fraktion. Zudem ist er Mitglied im Europaausschuss und im Unterausschuss des Haushaltsausschusses zu Fragen der EU. Mit 16 Jahren trat er dem Hamburger Landesverband der Grünen, der Grün-Alternativen Liste (GAL), bei. Im Jahr 2004 wurde Manuel Sarrazin in die Hamburgische Bürgerschaft gewählt, der er bis 2008 angehörte. Seit Juni 2008 ist er Beisitzer im Landesvorstand der GAL Hamburg und seit 2010 stellvertretendes Mitglied im Council der European Green Party.

## **Autoren der Studie zur Europäischen Demokratie**

**Claudio Franzius** (Humboldt-Universität zu Berlin)

Claudio Franzius ist seit 2008 Privatdozent an der Juristischen Fakultät der HU Berlin und hat gegenwärtig eine Lehrstuhlvertretung an der Universität Hamburg. Zuvor war er an den Universitäten Bremen, Konstanz und Frankfurt/Main tätig. Am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft an der FU Berlin unterrichtete Claudio Franzius die rechtlichen Grundlagen der Politik. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen Europäisches Verfassungsrecht, Staats- und Verwaltungsrecht sowie europäische Innenpolitik. Aktuelle Veröffentlichung: «Strukturfragen der Europäischen Union» (mit Franz C. Mayer und Jürgen Neyer; Nomos 2010).

**Ulrich K. Preuß** (Prof. em. für Öffentliches Recht)

Ulrich K. Preuß ist Professor emeritus der FU Berlin, wo er von 1996 bis 2005 Öffentliches Recht und Politik lehrte. Von 2005 bis 2010 war er Professor of Law and Politics an der Hertie School of Governance. Er studierte Jura und Soziologie an den Universitäten in Kiel und Berlin und promovierte an der Universität Gießen. Von 1972 bis 1996 war er Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bremen, von 1991 bis 1996 zugleich Direktor des dortigen Zentrums für Europäische Rechtspolitik (ZERP). Als Gastprofessor lehrte er an der University of Princeton, der New School University in New York und der University of Chicago. Seit 1992 ist er Mitglied des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen.



















Die Europäische Union befindet sich an einem Scheideweg. Einerseits hat die Schuldenkrise die Notwendigkeit verstärkter Koordination und Integration gezeigt. Andererseits schwindet der gesellschaftliche Rückhalt für eine erweiterte Haftungs- und Solidargemeinschaft. Doch bei aller Skepsis gegenüber einer weiteren Zentralisierung politischer Entscheidungen wächst auch die Erwartung an die EU, sich drängenden globalen Herausforderungen zu stellen. Es gibt ein verbreitetes Bewusstsein, dass Europa sich zusammenschließen muss,

um als Gestaltungskraft handeln zu können. Die Antwort auf diese Herausforderungen könnte in einer Stärkung der europäischen Demokratie liegen. Die Heinrich-Böll-Stiftung hat namhafte Expertinnen und Experten eingeladen, Konzepte und Empfehlungen für die Zukunft der EU zu formulieren. Gerade in Zeiten der Krise und der Skepsis gegenüber den europäischen Institutionen brauchen wir eine offene Debatte über die Perspektiven Europas. Dieser Band gibt Anstöße und Argumente für diese Debatte.

**Heinrich-Böll-Stiftung e.V.**

Schumannstr. 8, 10117 Berlin

Die grüne politische Stiftung

**T** 030-285340 **F** 030-28534109

**E** [info@boell.de](mailto:info@boell.de) **I** [www.boell.de](http://www.boell.de)

ISBN 978-3-86928-063-9