

bpb:

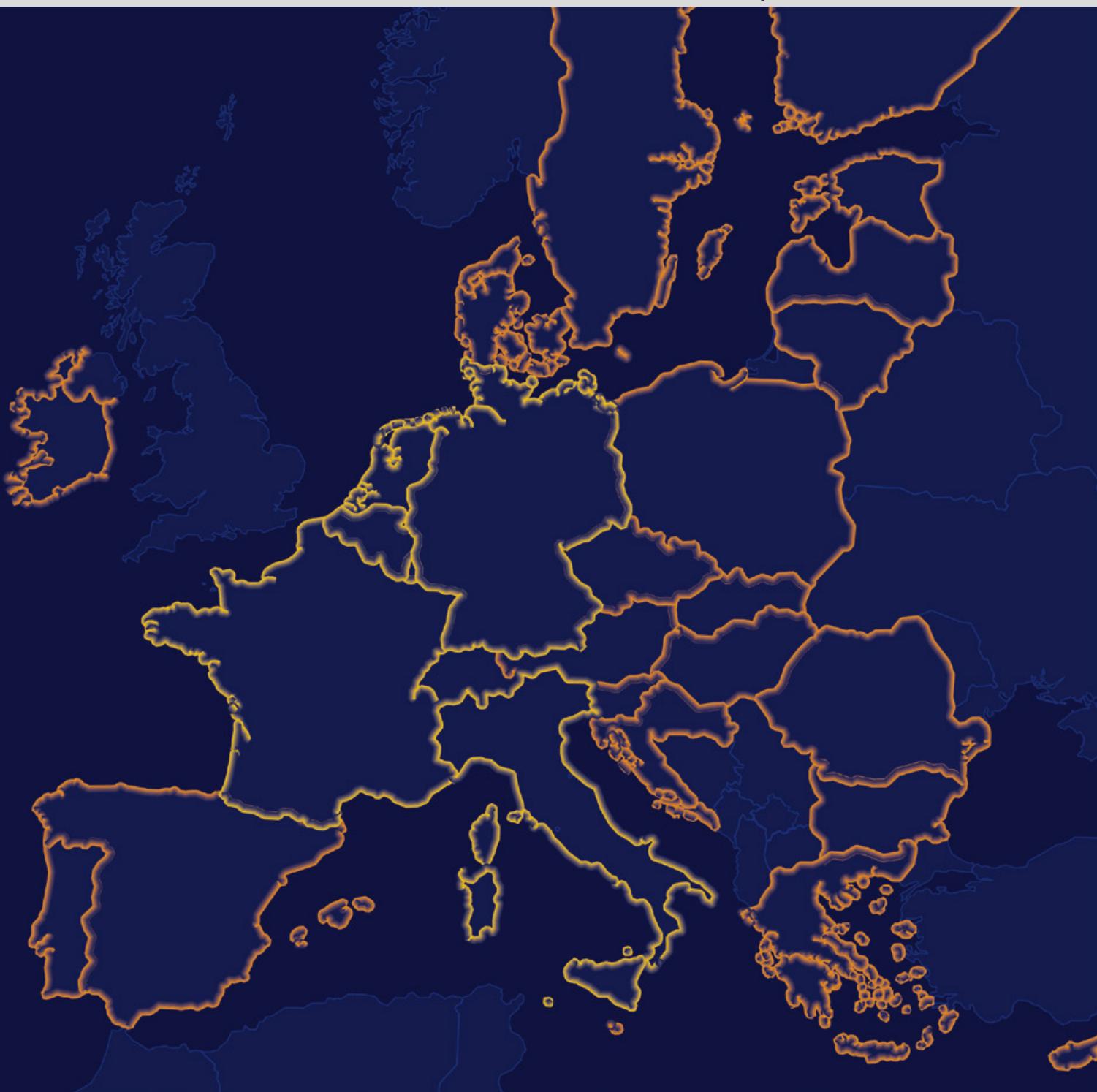
Informationen

zur politischen Bildung / izpb

345 4/2020

Europäische Union

Plus Infoaktuell – Die Europäische Union im Unterricht



Inhalt

9



13



22

4 Die EU im Krisenmodus: Herausforderungen und Reformimpulse

- 4 Veränderungen des europäischen Koordinatensystems
- 4 Einstellungen zur europäischen Einigung im Zeitverlauf
- 6 Krisen als europäische Herausforderungen
- 8 Reaktionen auf die Krisen und Reformvisionen

10 Motive und Leitbilder der europäischen Einigung

- 11 Europäische Einigungsmotive im Wandel
- 14 Zielperspektiven und Leitbilder der europäischen Einigung

18 Vertragsgrundlagen und Entscheidungsverfahren

- 18 Der Vertrag von Lissabon – aktuelle Rechtsgrundlage der EU
- 22 Die EU – kein Staat, aber ein politisches System
- 30 Die Verteilung der Haushaltssmittel
- 32 Einflussmöglichkeiten der Zivilgesellschaft

36 Ausgewählte Bereiche gemeinschaftlichen Handelns

- 36 Binnenmarkt
- 40 Europäische Währungsunion
- 44 Europas Antwort auf die Coronavirus-Pandemie
- 46 Bankenunion
- 47 Sozial- und Beschäftigungspolitik
- 49 Agrarpolitik
- 50 Umwelt-, Klima- und Energiepolitik – „Green Deal“ als Klammer
- 55 Regional- und Strukturpolitik
- 57 Innen- und Rechtspolitik, Einwanderung, Asyl und Migration

62 Das auswärtige Handeln der EU

- 62 Welt aus den Fugen
- 63 Erwartungen: normativer Rahmen und Programmatik
- 64 Kompetenzen für die EU
- 65 Fähigkeiten: Akteure, Instrumente und Ressourcen
- 69 Drei außenpolitische Handlungsfelder
- 74 Ausblick

Zu diesem Heft



46



73

- 76 Der Weg der EU – Rückblick und Ausblick**
- 77 Die europäische Einigung und ihre Konfliktlinien
 - 78 Das Wertefundament der EU
 - 79 Die Symbole der EU
 - 79 Europäisches Gesellschaftsmodell im 21. Jahrhundert

 - 82 Literaturhinweise
 - 83 Internetadressen
 - 83 Die Autorinnen und Autoren
 - 83 Impressum

Formulierung in geschlechtergerechter Sprache

In den Themenausgaben der „Informationen zur politischen Bildung“ bemühen wir uns um eine geschlechtergerechte Sprache. Grundlagen dafür sind das Bundesgleichstellungsgesetz von 2001 und die Empfehlungen des Rates für deutsche Rechtschreibung.

Die Formulierungen sollen unter anderem sachlich, korrekt, verständlich und (vor-)lesbar sein und die Konzentration der Lesenden auf wesentliche dargestellte Sachverhalte ermöglichen.

Wo letzteres schwierig wird, haben wir in diesem Heft teil- und ausnahmsweise das generische Maskulinum eingesetzt.

„Europa zwischen Abbruch und Aufbruch. Die Europäische Union vor existenziellen Herausforderungen“, so lautet der Titel des bpb-Schriftenreihe-Bandes von Kai Hirschmann. Er gibt die Situation gut wieder, in der sich die Europäische Union zurzeit befindet: Fast 30 Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht über die Schaffung einer „Europäischen Union“ scheint das Ziel einer immer tieferen Integration längst nicht mehr von allen Mitgliedstaaten geteilt zu werden.

Vieles, was vor der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1951 nicht vorstellbar gewesen war und seither durch vertragliche Vereinbarungen und Zusammenarbeit ermöglicht wurde, ist heute für viele Menschen selbstverständlich.

Einerseits ist die EU zu einer wirtschaftlich starken Macht geworden, sie garantiert ihren Bürgerinnen und -Bürgern soziale und rechtliche Sicherheit und engagiert sich global. Von einst sechs Staaten ist sie auf 27 Mitglieder angewachsenen, die unterschiedliche Geschichtserfahrungen, Wirtschaftsformen und Kulturen sowie Erwartungen in die Union eingebracht haben.

Andererseits nehmen Spannungen und Gegensätze unter den Mitgliedsländern zu: Großbritannien hat 2020 die Staatengemeinschaft verlassen, populistische Strömungen gewinnen in fast allen Mitgliedstaaten weiter an Gewicht, es gibt Streit um die Definition von Rechtsstaatlichkeit, und bei der Aufnahme von Flüchtlingen fehlt es weiterhin an Solidarität. Zusätzlich versucht die EU, die Folgen der Coronavirus-Pandemie möglichst gering zu halten: Die Kommission und das Europäische Parlament haben ein Maßnahmenpaket beschlossen, auf das sich der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs erst nach langen Verhandlungen einigen konnte.

In den kommenden Jahren wird sich die Europäische Union großen Themen gegenübersehen, etwa dem rapiden Fortschreiten des Klimawandels, neuen Wegen in der Kooperation mit dem Globalen Süden, einer verbesserten Kooperation in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der Asyl- und Flüchtlingspolitik, dem Datenschutz verbunden mit Regelungen für die großen transnationalen Internetplattformen und der veränderten Rolle der EU in der Welt.

Allen diesen Herausforderungen können die EU-Mitgliedstaaten nur gemeinsam begegnen. Auf einer Konferenz zur Zukunft Europas sollen Vorschläge für eine verbesserte Handlungsfähigkeit der Union und die Stärkung der Demokratie formuliert werden. Ein Ergebnis wird wohl auch die Reform der bestehenden EU-Verträge sein.

Viele Umfragen, aber auch die gestiegene Wahlbeteiligung bei der Wahl zum Europäischen Parlament 2019 belegen, dass die Mehrheit der EU-Bürgerinnen und -Bürger die Union weiterhin befürwortet. Es herrscht der verbreitete Wunsch nach mehr Mitsprache und Transparenz.

Wie ihre Instrumente und Mechanismen funktionieren und welche Möglichkeiten den politisch Handelnden der Europäischen Union zur Verfügung stehen, ist Gegenstand dieser Darstellung. Die Infoaktuell enthält zusätzlich Ausführungen zur Behandlung des Themas im Unterricht und ein ausführliches Glossar.

Jutta Klaeren

Die EU im Krisenmodus: Herausforderungen und Reformimpulse

Über Jahrzehnte hinweg wurde der europäische Einigungsprozess von einem weithin akzeptierten grundlegenden Einvernehmen getragen. Dem früheren Kommissionspräsidenten Jacques Delors wird der Satz zugeschrieben, Europa sei wie ein Fahrrad: „Hält man es an, fällt es um.“ Doch wird die damit verbundene Zielvorstellung einer immer stärker zusammenwachsenden Gemeinschaft heute längst nicht mehr allgemein geteilt.

Veränderungen des europäischen Koordinatensystems

Mit fortschreitender Integration hat sich der Charakter des ge-einten Europas verändert und auch die Begründungen für die Einigung haben sich gewandelt. Das Motiv der Friedenssicherung, das nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs im Vordergrund gestanden hatte, verlor mit der Zeit an Bedeutung. Zunehmend ging es um Wirtschaftsfragen, um Umweltschutz, um die innere und äußere Sicherheit sowie um Europas Rolle in der Welt. Aus dem „Europa der Sonntagsreden“ wurde die Europäische Union, eine bedeutsame politische Arena, in der seither wichtige Entscheidungen getroffen sowie Konflikte und Verteilungskämpfe ausgetragen werden. Entsprechend nahmen die widerstreitenden Positionen zu, es gab auch Verlierer und tatsächlich oder vermeintlich Zukurzgekommenen, die sich zunehmend zu Wort meldeten. Vor diesem Hintergrund formierten sich in nahezu allen EU-Staaten europafeindliche Parteien, die bei Wahlen wachsende Erfolge erzielten und in einigen Mitgliedstaaten an den dortigen Regierungen beteiligt sind.

Zweifellos hat die europäische Einigung über das Ziel der Friedenssicherung hinaus den EU-Bürgerinnen und -Bürgern viele konkrete Vorteile gebracht und bestimmt heute in weiten Bereichen ihre Lebenswirklichkeit.

Dadurch dass etliche Erfolge und Ziele erreicht werden konnten, entstand jedoch das Gefühl, eine weitere Unterstützung der Einigungsidee sei nicht mehr erforderlich. Diese Einstellung erwies sich vor allem im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Entwurfs für eine europäische Verfassung in den Jahren 2003/2004 als fatal. Denn die Annahme der Verfassung, die vielfach als Krönung und vorläufiger Schlusspunkt des Einigungsprozesses angesehen worden war, scheiterte im Jahr 2005 an negativen Referenden (Volksentscheiden) in den Niederlanden und Frankreich. Dieser Rückschlag, die Wahlerfolge europa-

feindlicher Parteien in zahlreichen EU-Staaten und vor allem auch der „Brexit“ (siehe S. 8) zeigten unter anderem, dass die Bürgerinnen und Bürger von der politischen Handlungsebene zu wenig in die Entscheidungen zur Gründung und Weiterentwicklung des „Elitenprojekts EU“ einbezogen worden waren. Heute ist die Unterstützung der Einigungsidee keine allgemein akzeptierte Selbstverständlichkeit mehr, sie muss immer wieder neu begründet, beworben und verteidigt werden.

Einstellungen zur europäischen Einigung im Zeitverlauf

Seit 1974 werden im Auftrag der Europäischen Kommission regelmäßig repräsentative Eurobarometer-Umfragen zu den Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger in Sachen Europa durchgeführt. Darin wird deutlich, dass diese die EU-Mitgliedschaft ihres jeweiligen Landes traditionell positiv einschätzen. Jedoch unterliegen die Bewertungen zum Teil erheblichen Schwankungen. Stimmten etwa im Herbst 1991 noch 71 Prozent der Befragten der Aussage zu, die EU-Mitgliedschaft sei positiv zu bewerten, so sank diese positive Bewertung im Frühjahr 2011 auf 47 Prozent. Danach stieg die Zustimmungsrate wieder an und bewegt sich seit 2017 kontinuierlich auf einem vergleichsweise hohen Niveau. In einer Umfrage vom Oktober 2019 lag sie bei 59 Prozent, während elf Prozent gegenteiliger Ansicht waren und 29 Prozent die EU-Mitgliedschaft ihres Landes weder für gut noch für schlecht hielten.

In allen EU-Mitgliedstaaten fühlt eine Mehrheit der Befragten sich als Bürger bzw. Bürgerin der EU. Im EU-Durchschnitt waren dies bei der Befragung vom November 2019 nach eigenen Angaben sieben von zehn Befragten (70 Prozent). Im Ländervergleich bewegten sich die Anteile zwischen 91 Prozent in

Luxemburg und 51 Prozent in Griechenland. Neben Luxemburg gibt es noch zehn weitere Länder, in denen sich mindestens acht von zehn Befragten als EU-Bürger bzw. -Bürgerin fühlen: Spanien (86 Prozent), Deutschland (83 Prozent), Litauen, Finnland, Portugal, Malta und Polen (jeweils 81 Prozent) sowie Estland, Ungarn und Irland (jeweils 80 Prozent). In Griechenland (51 Prozent), im Vereinigten Königreich (53 Prozent), in Italien (55 Prozent), Bulgarien (56 Prozent) und Frankreich (58 Prozent) war der Anteil am geringsten.

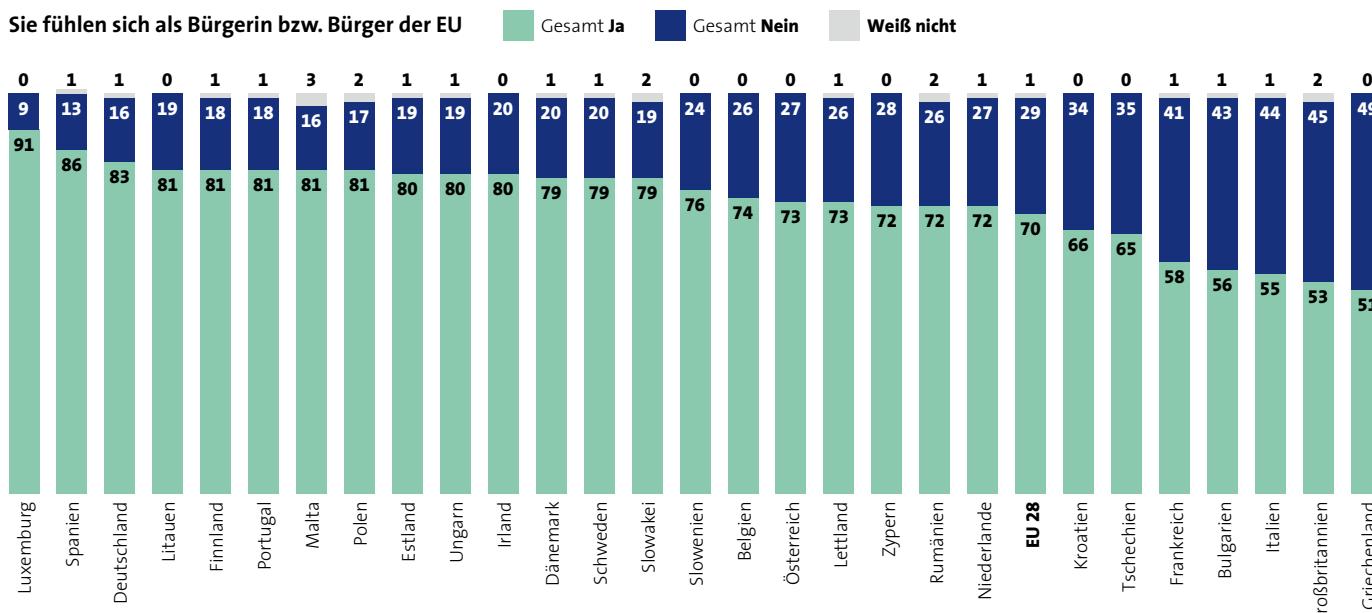
Die Umfragen belegen, dass sich die Unionsbürgerinnen und -bürger häufig nicht hinreichend über die Belange der Europäischen Union informiert fühlen und dass sie das Gefühl haben,

ihre Stimme würde in der EU nicht hinreichend gehört. So bekundeten im Oktober 2019 mehr als drei Viertel der Befragten (77 Prozent) ihr Interesse, mehr Informationen über die Tätigkeiten der europäischen Institutionen erhalten zu wollen. In der gleichen Umfrage stimmen lediglich 45 Prozent der Aussage zu, ihre Stimme zähle in der EU, während 50 Prozent gegenteiliger Ansicht waren. Zugleich zeigten sich aber auch 52 Prozent zufrieden mit der Art und Weise, wie die Demokratie in der EU funktioniert.

In den Umfragen wird auch deutlich, dass an die Europäische Union hohe Erwartungen gerichtet werden, die sie aufgrund fehlender Handlungsinstrumente und Kompetenzen

Bitte sagen Sie mir, inwieweit die folgende Aussage Ihrer eigenen Meinung entspricht oder nicht entspricht.

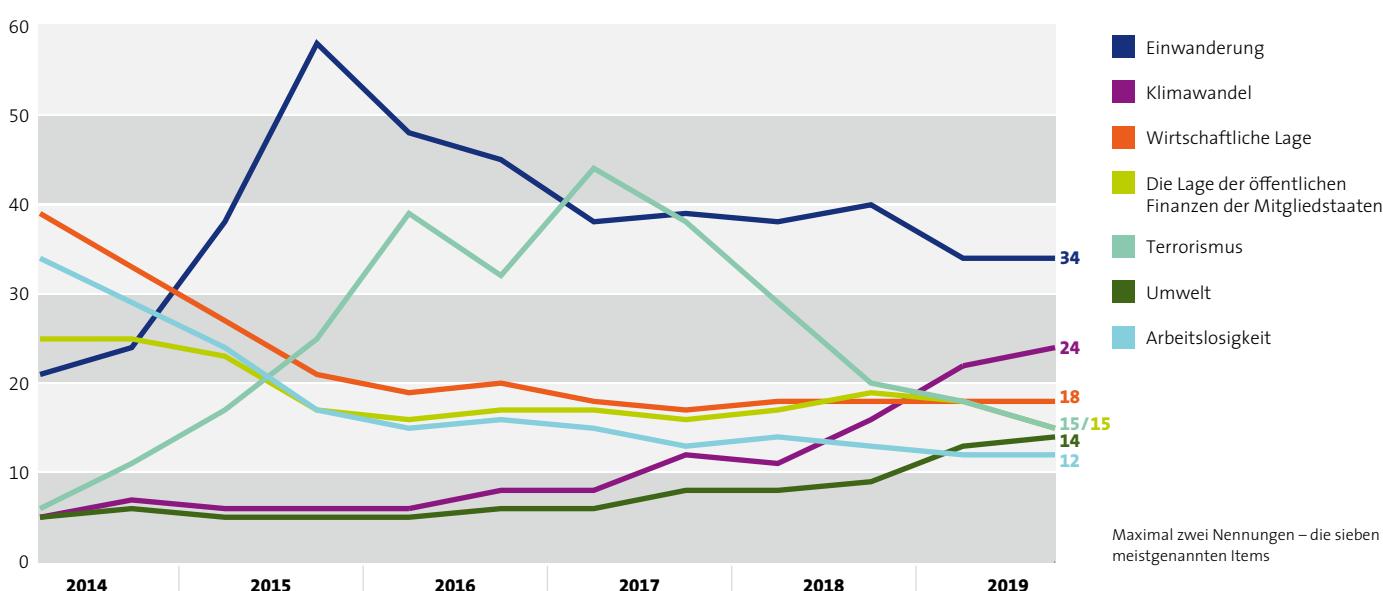
Angaben in Prozent



Standard-Eurobarometer 92 – Herbst 2019, © Europäische Union, 2019 file:///H:/downloads/eb_92_fir_de%20(2).pdf (S.16)

Was sind Ihrer Meinung nach die beiden wichtigsten Probleme, denen die EU derzeit gegenübersteht?

Angaben in Prozent



Standard-Eurobarometer 92 – Herbst 2019, © Europäische Union, 2019 file:///H:/downloads/eb_92_fir_de%20(2).pdf (S.18)

häufig nicht erfüllen kann. Im November 2019 wurde – wie auch bereits zuvor – die Einwanderung als größte Herausforderung für die EU genannt. An zweiter Stelle stand der Klimawandel. Zwei Drittel der EU-Bürgerinnen und -Bürger sprachen sich für ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem aus. In 26 der damals noch 28 Mitgliedstaaten wurde dies von einer Mehrheit der Befragten befürwortet, wenn auch in stark unterschiedlichem Ausmaß. Beinahe sieben von zehn Befragten waren für eine Verstärkung der EU-Außengrenzen mit mehr europäischem Grenzschutz und Küstenwache. Dies befürworteten in jedem Mitgliedstaat mehr als die Hälfte der Befragten. Bei dem von der Kommission als besonders wichtig eingestuften Klima- und Umweltschutzprogramm „Green Deal“ sahen die Befragten die Entwicklung erneuerbarer Energien (54 Prozent) sowie die Eindämmung von Kunststoffabfällen (53 Prozent) als vorrangig an.

Die Akzeptanz des Euro ist unverändert hoch, die Gemeinschaftswährung wird im Euroraum von mehr als zwei Dritteln der Befragten und in der Gesamt-EU von 62 Prozent befürwortet. Mehr als drei Viertel der Bürger und Bürgerinnen sind für die Einführung neuer Maßnahmen auf EU-Ebene zur Verbesserung der Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsplatz. Sieben von zehn Befragten stimmten der Aussage zu, dass die Stimme der EU in der Welt zähle.

Bei einer Umfrage vom Mai 2020 unterstützten mehr als zwei Drittel der Befragten (69 Prozent) die Aussage, die EU soll mehr Kompetenzen haben, um Krisen wie die Coronavirus-Pandemie meistern zu können. Lediglich 22 Prozent waren dagegen. Diese Einschätzung ist insofern bedeutsam, als die EU in den zurückliegenden Jahren mit einer Vielzahl von Krisen konfrontiert wurde, auf die sie nur wenig vorbereitet war und in denen ihr häufig die notwendigen Instrumente fehlten, um wirkungsvoll reagieren zu können. Diese Krisen traten in schneller Abfolge und teilweise zeitgleich auf.

Krisen als europäische Herausforderungen

Immer wieder waren die EU-Institutionen gezwungen, sich eingehend mit akuten Problemlagen zu befassen und in regulären Treffen, aber auch häufigen, kurzfristig anberaumten Krisensitzungen nach Auswegen zu suchen. Dabei beschritten sie auch innovative Wege und schufen zum Teil neue Instrumente und Verfahren außerhalb der Gemeinschaftsverträge. Für die

Verfolgung einer eigenen zukunftsgerichteten Agenda blieb unter diesen Umständen kaum Zeit und Kraft.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise nach 2008

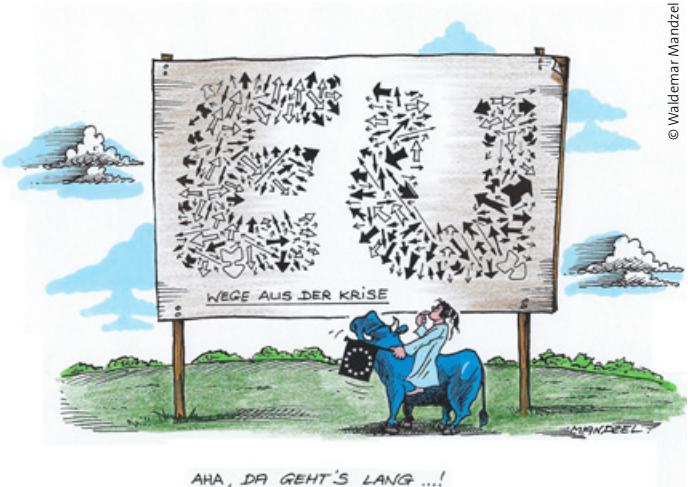
Diese Krise stellte die EU als Wirtschaftsgemeinschaft mit einer gemeinsamen Währung vor besondere Herausforderungen. Die Bankenkrise in den USA hatte in dieser Zeit auch die Geldinstitute in Europa in eine finanzielle Schieflage geraten lassen. Die EU-Staaten sahen sich gezwungen, den Bankensektor mit erheblichen Finanzmitteln zu stützen. Die Folge war eine zunehmende Staatsverschuldung. Die im Maastrichter Vertrag von 1992 vereinbarten Stabilitätskriterien mit Obergrenzen von drei Prozent jährlicher Verschuldung und 60 Prozent Gesamtverschuldung spielten in der Praxis kaum noch eine Rolle. Auch der Euro als gemeinsame Währung geriet erheblich unter Druck. Erst das energische Vorgehen der Europäischen Zentralbank und die klare Position ihres damaligen Präsidenten Mario Draghi zur Rettung zu tun, was auch immer notwendig sei („whatever it takes“), beruhigten die Märkte.

Die EU-Staaten bewiesen durch eine Reihe von Maßnahmen ihre Fähigkeit zur Überwindung der Krise. Sie einigten sich auf verbindliche Regeln zum Schuldenabbau, schufen zur Unterstützung notleidender Staaten den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und vereinbarten striktere Regeln im Bankenbereich, um vergleichbare Situationen künftig zu verhindern. Vor Beginn der Coronavirus-Pandemie galt die Wirtschaftskrise in vielen EU-Staaten als weitgehend überwunden. Jedoch verlief der Gesundungsprozess keineswegs überall gleich. Vielmehr gab es deutliche Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung und der Arbeitsmarktsituation der nördlichen und der südlichen EU-Staaten (siehe S. 42).

Die Migrationskrise

Das Management der Migration entwickelte sich zu einem weiteren wesentlichen Konflikt- und Streitpunkt in der EU. Die deutliche Zunahme der Zuwanderung von Geflüchteten im Sommer 2015 belastete die Funktionsweise der Schengen-Freizügigkeitszone und des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Die EU-Staaten konnten sich auf dem Höhepunkt der Zuwanderung nicht auf eine gemeinsame Position einigen. Damals kamen vier Millionen Menschen in die EU, die vor Krieg und Armut in ihren Ländern geflohen waren. Als Reaktion auf diese Notsituation verabschiedete der Rat der EU im September 2015 mit Mehrheit einen Umsiedlungsmechanismus zur Entlastung Griechenlands und Italiens. Auf der Grundlage einer Quotenregelung sollten 160 000 Personen, die Asyl beantragt hatten, in die anderen EU-Mitgliedstaaten umgesiedelt werden. Obwohl dieser Beschluss auf der Grundlage von EU-Recht zustande kam, verweigerten Polen, Ungarn, die Slowakei und die Tschechische Republik die Umsetzung.

Bis heute ist die Frage, wie mit dem anhaltenden Zustrom von Asylsuchenden und Bürgerkriegsflüchtlingen in die EU umgegangen werden soll, höchst umstritten. In allen EU-Staaten gewannen fremdenfeindliche politische Bewegungen an Einfluss: Im Norden forderten sie die Suspendierung der mit dem Schengen-Vertrag vereinbarten Politik der offenen Grenzen und im Süden verlangten sie die vollständige Rückführung von Zugewanderten. Weitgehende Einigkeit besteht lediglich darüber, dass die Vereinbarungen von Dublin dringend überarbeitet werden müssen, die bisher den EU-Ankunftsstaaten der Flüchtlinge auch die Verantwortung für deren Unterbringung zuweisen. (Zu den Vereinbarungen von Dublin siehe Geauer S. 59)





Kriseneindrücke eines Jahrzehnts: Baustopp als Folge der Finanzkrise in Dublin, Januar 2010; aus Seenot gerettete Migranten im Hafen von Malaga, April 2020; Jean-Claude Juncker und George Soros auf einem Plakat der ungarischen Regierung in Budapest 2019. Die Aufschrift „Auch Du hast das Recht zu wissen, was Brüssel zu tun vorhat“ wird überdeckt vom Graffiti „Orbán Dieb“ in Anspielung auf den umstrittenen Umgang des Premierministers Orbán mit EU-Geldern; Feier des britischen Austritts aus der EU am 31. Januar 2020 in London; Gedenken an obdachlose Todesopfer der Coronavirus-Pandemie in Barcelona, Oktober 2020

Die Rechtsstaatlichkeitskrise

In mehreren EU-Staaten ist die Rechtsstaatlichkeit bedroht, was zu erheblichen Konflikten führt. Obwohl Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) die Achtung der Menschenwürde sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte als gemeinsame Werte der EU und ihrer Mitgliedstaaten feststellt, haben in mehreren Mitgliedstaaten rechtliche und politische Entwicklungen stattgefunden, die verfassungsrechtliche Grundprinzipien wie die Unabhängigkeit der Justiz, die Gewaltenteilung und die Fairness des Wahlprozesses offen infrage stellen.

Betroffen sind vor allem Staaten, die 2004 und 2007 der EU beigetreten sind. Der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán äußerte ausdrücklich, dass sein Land beabsichtige, eine autoritäre „illiberale“ Demokratie aufzubauen. Auch aus Polen und Rumänien, der Slowakei sowie aus Malta und Zypern wurden Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit gemeldet. Die

EU-Institutionen gingen mit einiger Verzögerung gegen die Missachtung der Grundrechte vor. Die Kommission hat im Dezember 2017 ein Verfahren gegen Polen eingeleitet und den Rat aufgefordert, festzustellen, dass dort die eindeutige Gefahr eines schwerwiegenden Verstoßes gegen die Rechtsstaatlichkeit besteht. Im September 2018 forderte das Europäische Parlament, auch gegen Ungarn entsprechend vorzugehen. In verschiedenen Verfahren hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) zudem beide Staaten daran gehindert, umstrittene Gesetze in Kraft zu setzen. Dabei ging es unter anderem um Verstöße gegen die EU-Grundsätze für Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz und gegen die Unabhängigkeit der Wissenschaft. Im Oktober 2020 wurde gegen Malta und Zypern ein Verfahren eingeleitet. Den beiden Inselstaaten wird vorgeworfen ihre Staatsbürgerschaften an Personen, die nicht Bürgerinnern und Bürger der Union sind, verkauft zu haben. Diese erhielten damit automatisch alle Rechte einer Unionsbürgerschaft.

In Vorbereitung des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021–2027 hat die Kommission einen Mechanismus zum Einfrieren von Mitteln der Strukturfonds für EU-Mitgliedstaaten vorgeschlagen, die gegen die Rechtsstaatlichkeit verstößen. Wegen der vertraglich vorgesehenen einstimmigen Beschlussfassung über den Mehrjährigen Finanzrahmen im Rat ergeben sich jedoch kaum überwindbare Probleme bei der Umsetzung dieses Vorschlags.

Der Brexit

Vor allem der „Brexit“, das Austrittsreferendum im Vereinigten Königreich vom 23. Juni 2016, stürzte die EU aus einer Vielzahl von Gründen in eine tiefe Krise. Erstmals hatte ein Mitgliedstaat von der im Vertrag von Lissabon 2009 neu vereinbarten Austrittsklausel (Art. 50 des EUV) Gebrauch gemacht und damit die bis dahin vorherrschende Zielvorstellung der stets weiter fortschreitenden Integration durchbrochen. Die EU-Institutionen mussten viel Zeit und Kraft darauf verwenden, die Auswirkungen des Brexits zu verhandeln. So mussten die seit 1973 gewachsenen engen Verbindungen zu Großbritannien auf eine neue Grundlage gestellt werden und es galt, die politischen, organisatorischen und finanziellen Folgen zu klären. Unter anderem war die Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament auf die Mitgliedstaaten neu zu verhandeln.

Der am 31. Januar 2020 vollzogene Austritt Großbritanniens aus der EU wurde und wird von EU-Gegnerinnen und -Gegnern häufig als Argument für die nachlassende Strahlkraft der Einigung herangezogen. Mit dem Brexit wurde der Austritt aus der EU zu einer realistischen Option, mit der im Streitfall zumindest gedroht werden kann. Einer der bemerkenswertesten Aspekte des Austrittsprozesses ist es jedoch, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten in den Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich geeint blieben und sich trotz entsprechender Versuche und Angebote der britischen Regierung während der Brexit-Verhandlungen nicht gegeneinander ausspielen ließen. Umfragen und Bürgerreaktionen – wie etwa die Bewegung „Pulse of Europe“ – zeigten zudem nach der Brexit-Entscheidung, dass die Unterstützung für den europäischen Einstiegsprozess nach wie vor vorhanden ist und in Teilen sogar gestärkt wurde.

Die Herausforderung der Coronavirus-Pandemie

Wenig vorbereitet war die EU auch auf die Krise, die von der Coronavirus-Pandemie ausgelöst wurde. Als sich das Coronavirus SARS-CoV-2 Anfang 2020 in Europa und in der ganzen Welt mit großer Geschwindigkeit ausbreitete, setzten die EU-Mitgliedstaaten zunächst nahezu ausschließlich auf ein nationales Handeln. Italien, Spanien und Frankreich waren am stärksten betroffen und ergriffen besonders drastische Maßnahmen. Ungarn nutzte die Pandemie, um Notstandsgesetze zu verabschieden, die der Regierung ohne parlamentarische Kontrolle nahezu unbeschränkte Macht einräumten.

Schulen, Fabriken und öffentliche Einrichtungen wurden geschlossen, der Personenverkehr wurde lahmgelegt, öffentliche Versammlungen wurden verboten und Krankenhäuser so weit wie möglich für die Bewältigung der Gesundheitskrise ausgestattet. Die Regelungen der EU-Mitgliedstaaten erfolgten unkoordiniert, wobei einige Länder unter Missachtung des EU-Rechts den innergemeinschaftlichen Handel von Medizinprodukten einseitig aussetzten und EU-Grenzkontrollen einführten.

Erst mit einiger Verzögerung setzte auf EU-Ebene eine Reaktion auf die Coronavirus-Pandemie ein. Die EU-Institutionen mobilisierten erhebliche Ressourcen, um den von der Gesundheitskrise am schlimmsten betroffenen Mitgliedstaaten zu helfen. Die Europäische Investitionsbank (EIB) entwickelte ein spezielles Covid-19-Investitionsprogramm zur Stärkung kleinerer und mittlerer Unternehmen, und die Europäische Zentralbank kaufte zur Unterstützung in verstärktem Maß Staatsanleihen auf den Finanzmärkten auf. Die Kommission setzte die Anwendung staatlicher Beihilferegeln vorübergehend aus: Sie überprüfte zeitweilig nicht, ob öffentliche Gelder zur Stützung heimischer Wirtschaftszweige oder einzelner Unternehmen

wettbewerbsverzerrend sind. Stattdessen aktivierte sie erhebliche Mittel aus den Struktur- und Investitionsfonds sowie aus dem EU-Solidaritätsfonds. Zudem schlug sie ein mit 100 Milliarden Euro ausgestattetes neues Instrument zur „vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in Ausnahmesituationen“ (*Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency, SURE*) vor. Dabei handelt es sich um ein Rückversicherungssystem auf Darlehensbasis, das die unter hohem Druck stehenden nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme entlasten soll.

Am 18. Mai 2020 brachten Deutschland und Frankreich zudem gemeinsam eine „Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Corona-Krise“ in Gang. Diese Initiative sah unter anderem die Erarbeitung einer EU-Gesundheitsstrategie vor sowie die Einrichtung eines EU-Fonds zur wirtschaftlichen Erholung auf EU-Ebene für Solidarität und Wachstum, der mit bis zu 500 Milliarden Euro ausgestattet werden sollte. Dieser zeitlich begrenzte Fonds sollte gemäß Planung im Rahmen des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) angesiedelt sein, und der Europäischen Kommission sollte es hierzu gestattet werden, im Namen der EU Finanzmittel an den Märkten aufzunehmen. Voraussetzung müsse jedoch eine rechtliche Grundlage sein, die den EU-Vertrag und den Haushaltsumrahmen ebenso uneingeschränkt achte wie die Rechte der nationalen Parlemente. Damit bekäme die EU erstmals die Erlaubnis zur Aufnahme von Krediten auf den Märkten, was allerdings zu einer Verschuldung der EU führen würde. Dieser deutsch-französische Vorschlag wurde zunächst von der Kommission und danach auch vom Europäischen Rat bei seiner Sondersitzung vom 17. bis 21. Juli 2020 aufgegriffen. Das hierzu vereinbarte Aufbauprogramm „*Next Generation EU*“ soll sogar mit 750 Milliarden Euro ausgestattet werden (siehe hierzu auch S. 21 und 44).

Dieser gestraffte Überblick über die Vielzahl der Krisen, mit denen die EU konfrontiert war und ist, belegt zum einen die Vielzahl von Problemen, welche die EU bewältigen muss(te) und zugleich auch das Fehlen wesentlicher Handlungsinstrumente zur effektiven Krisenreaktion. Zum anderen beweist er jedoch auch die Bereitschaft und die Fähigkeit der EU-Institutionen und der Mitgliedstaaten, die Herausforderungen gemeinsam zu meistern und hierzu auch neue Wege zu gehen.

Reaktionen auf die Krisen und Reformvisionen

Vor allem der unerwartete negative Ausgang des Austrittsreferendums in Großbritannien im Juni 2016 wirkte in der EU wie ein Schock. Nach dem Brexit-Referendum ging es den proeuropäischen Kräften zunächst vor allem darum, das Erreichte zu erhalten. Weitreichende Reformen erschienen damals wenig realistisch.

Am 16. September 2016 trafen sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsländer in Bratislava und vereinbarten einen Fahrplan zur Fortführung des Einigungsweges. Auch die Bürgerinnen und Bürger engagierten sich in dieser Situation verstärkt für Europa. Ende 2016 gründete sich in Frankfurt am Main die proeuropäische Bürgerinitiative „*Pulse of Europe*“, deren Ziel es nach eigenem Bekunden war und ist, „dass es auch in Zukunft ein vereintes, demokratisches Europa gibt – ein Europa, in dem die Achtung der Menschenwürde, die Rechtsstaatlichkeit, freiheitliches Denken und Handeln,



EU-Anhänger feiern in Paris am 25. November 2017 den 60. Jahrestag der Römischen Verträge, die die Vorgängerorganisation der EU ins Leben riefen.

Der französische Präsident Emmanuel Macron und die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel bekräftigen ihren Willen zu verstärktem Zusammenhalt und Reform der Europäischen Union bei einem Treffen im brandenburgischen Schloss Meseberg am 19. Juni 2018.



Toleranz und Respekt selbstverständliche Grundlagen des Gemeinwesens sind". In 99 Städten und Gemeinden wurden im Vorfeld der Europawahlen 2019 dezentrale Veranstaltungen durchgeführt, in denen – zumeist auf den Marktplätzen – zahlreiche Bürgerinnen und Bürger mit Europaflaggen ihrer Unterstützung für den Einigungsprozess Ausdruck verliehen. Personen aus Wissenschaft und Kultur bekundeten in Artikeln und Aufrufen ihre proeuro päische Haltung.

Die Europäische Kommission, deren originäre Aufgabe es ist, Motor der Einigung und Hüterin der Verträge zu sein, bot in dieser Situation zunächst eher wenig Orientierung. Im März 2017 legte ihr damaliger Präsident Jean-Claude Juncker ein Weißbuch zur Zukunft Europas vor, das die Diskussion ohne dezidierte Vorgaben auf der Grundlage von fünf Szenarien anregen wollte. Diese Anregungen wurden auf der europäischen und der mitgliedstaatlichen Ebene in unterschiedlicher Weise aufgegriffen. Während die Reaktionen in den meisten EU-Staaten – so auch in Deutschland – eher zurückhaltend ausfielen, gab es aus Frankreich engagierte proeuro päische Impulse.

Emmanuel Macron hatte sich bereits vor seiner Wahl zum französischen Staatspräsidenten in starkem Maß für die Weiterentwicklung Europas im Sinne einer „Neugründung“ eingesetzt. In mehreren Reden, unter anderem am 26. September 2017 vor Studierenden der Universität Sorbonne in Paris, forderte er einen ehrgeizigen Reformprozess unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in Versammlungen und Konventen.

Macron strebte eine enge Zusammenarbeit mit Deutschland an, doch blieb die deutsche Regierung über lange Zeit hinweg zurückhaltend. Erst bei einem deutsch-französischen Treffen auf dem brandenburgischen Schloss Meseberg am 19. Juni 2018 gab es eine vorsichtige Annäherung an die Vorstellungen des französischen Präsidenten. Die Abschlusserklärung des Treffens bekräftigte die feste Entschlossenheit beider Länder, die Errungenschaften der Europäischen Union nicht nur zu bewahren, sondern auch ihre beiderseitige Zusammenarbeit innerhalb der EU weiter zu stärken. Mit diesem Treffen wurde auch das Thema der von Präsident Macron vorgeschlagenen europäischen Zukunftskonferenz auf die europäische Tagesordnung gesetzt.

Positive Signale für Europa setzen darüber hinaus die Europawahlen vom Mai 2019, bei denen aus mehreren Gründen ein deutlich erhöhtes Interesse an europäischen Themen vorhan-

den war. Wie bei den Wahlen fünf Jahre zuvor waren die europäischen Parteienzusammenschlüsse mit Spitzenkandidaten und -kandidatinnen für das Amt des Kommissionspräsidenten/der Kommissionspräsidentin angetreten. Diese Personalisierung hatte eine stärkere Medienresonanz zur Folge. Auch der Brexit trug zu einer stärkeren Mobilisierung bei, denn vielen Betroffenen wurden die Vorteile der europäischen Einigung erst durch den mühsamen Weg des Vereinigten Königreichs aus der EU wirklich bewusst. Entsprechend stieg die Wahlteiligung von 42,6 Prozent 2014 auf 50,7 Prozent. In Deutschland gaben 2019 sogar 61,4 Prozent der Wahlberechtigten ihre Stimme ab – gegenüber nur 48,1 Prozent fünf Jahre zuvor.

Nach den Wahlen konnten sich die EU-Institutionen zunächst nicht auf die Besetzung der Spitzenpositionen in der EU einigen. Umstritten war vor allem das Präsidentenamt der Kommission. In der Wählerschaft und im Europäischen Parlament wurde Unmut laut, als letztlich keine/r der von den Parteien bei den Wahlen präsentierten Kandidatinnen bzw. Kandidaten zum Zug kam, sondern die damalige deutsche Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen, die der Europäische Rat nun vorschlug. Diese setzte sich am 27. November 2019 in ihrer Antrittsrede vor dem Europäischen Parlament mit Nachdruck für eine neue Reforminitiative ein und sagte die Unterstützung der Kommission für die von Macron angeregte Konferenz zur Zukunft Europas zu. Auch das Europäische Parlament sprach sich mit großer Mehrheit für eine derartige Reforminitiative aus. In einer Entschließung vom 15. Januar 2020 legte es seinen Standpunkt hierzu dar.

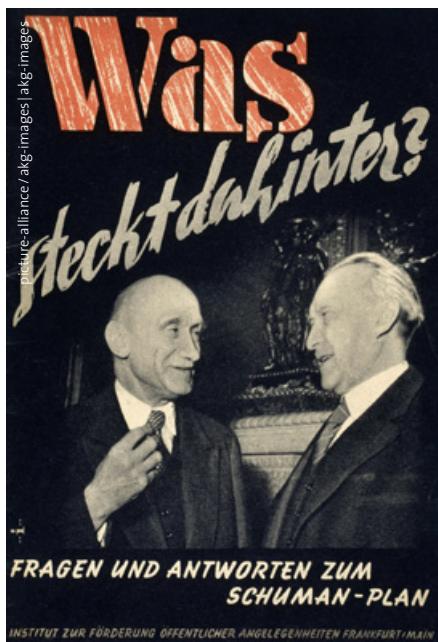
Die Konferenz zur Zukunft Europas bietet die Gelegenheit zu einer Bestandsaufnahme und zur Ausarbeitung von Vorschlägen, um die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zu verbessern und die Demokratie zu stärken. Die Zukunftskonferenz soll in verschiedenen Foren und Formaten zwei Jahre tagen. Dabei sollen auch die Bürgerinnen und Bürger in einen konstruktiven Dialog einzbezogen werden. Die Ergebnisse der Konferenz müssen in nachfolgenden Entscheidungen der EU-Institutionen und der Mitgliedstaaten ihren Niederschlag finden. Um wirkliche Verbesserungen zu erreichen, werden Änderungen der geltenden Verträge unumgänglich sein. Die Durchführung dieser Konferenz wird allerdings durch die Beschränkungen der Coronavirus-Pandemie deutlich erschwert.



picture alliance/AP Images/Sanders



picture alliance/PRASA | PRASA



picture alliance/akg-images | akg-images



picture-alliance/dpa | BPA Steffen Kugler

OTTO SCHMUCK

Motive und Leitbilder der europäischen Einigung

Bundesstaat mit starken Institutionen, europäischer Staatenbund, in dem letztlich die Mitgliedstaaten entscheiden, oder etwas gänzlich Neues? Die Frage nach dem Leitbild begleitet den Einigungsprozess seit seinen Anfängen. Die Erwartungen an die EU haben sich jedoch gewandelt und sind in den jeweiligen Mitgliedsländern sehr unterschiedlich.

← Meilensteine der europäischen Einigung: Am 14. Juli 1946 feiern der vormalige britische Premierminister Winston Churchill (mit Victory-Zeichen) und der französische Finanzminister Robert Schuman in Metz den französischen Nationalfeiertag. Beide wollen Frieden und Sicherheit in Europa; Titelseite einer Informationsbroschüre von 1951 über die geplante Montanunion auf Basis des Schuman-Plans; Schuman lädt als Außenminister Frankreichs im April 1951 in Paris die Außenminister Belgiens, Luxemburgs, Italiens, der Niederlande und Bundeskanzler Konrad Adenauer zum Gründungsakt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl; Bundeskanzlerin Angela Merkel unterzeichnet am 13. Dezember 2007 den Vertrag von Lissabon.

Europäische Einigungsmotive im Wandel

Zahlreiche Motive lassen sich für die europäische Einigung ins Feld führen. Diese Motive geben – neben den konkurrierenden politisch-institutionellen Leitbildern – Aufschluss über die Triebkräfte und über die Zielrichtung der historischen Integrationsentwicklung Europas. Zudem helfen sie, die Gestalt, die das politische Europa heute hat, besser zu verstehen. Im Überblick können sechs Motivbündel als wesentliche Triebkräfte für die europäische Einigung genannt werden:

- Friedenssicherung,
- Steigerung des wirtschaftlichen Wohlstands,
- Zugehörigkeit zu einer Wertegemeinschaft,
- mehr Einfluss in der Außen- und Sicherheitspolitik,
- die Aussicht auf größeren Erfolg bei der Lösung grenzüberschreitender Probleme,
- der Wunsch nach guter Nachbarschaft im zusammenwachsenden Europa.

Die Bedeutung dieser Motive war im Zeitverlauf unterschiedlich groß und variiert von Land zu Land.

Friedenssicherung – nach wie vor aktuell

Die Idee der europäischen Einigung ist nicht neu. Philosophen, Schriftsteller und Politiker wie Immanuel Kant (1724–1804), Victor Hugo (1802–1885), Aristide Briand (1862–1932) oder Gustav Stresemann (1878–1929) haben bereits vor langer Zeit sehr unterschiedlich ausgestaltete Pläne zum friedlichen Zusammenleben der europäischen Staaten zur Diskussion gestellt. Diese Vorstellungen fanden in der Öffentlichkeit durchaus Beachtung, Auswirkungen auf die politische Praxis hatten sie jedoch nicht. Erst die Katastrophe des Zweiten Weltkriegs führte zu einem Umdenken und zu konkreten politischen Entscheidungen.

Während des Zweiten Weltkriegs hatten Teile der Widerstandsbewegung einen übersteigerten Nationalismus als eine der wesentlichen Ursachen für die Kriege in Europa ausgemacht. Nach 1945 wurde dieser Gedanke in zahlreichen Treffen von Politikerinnen und Politikern und anderen engagierten Bürgerinnen und Bürgern intensiv diskutiert, unter anderem im September 1946 im schweizerischen Hertenstein, im August 1947 in Montreux, ebenfalls Schweiz, und im Mai 1948 im niederländischen Den Haag.

Eine wichtige, auf diesen Treffen entwickelte These lautete, dass eine auf nationalen Konzepten basierende politische Ordnung in Europa in der Vergangenheit immer wieder zu Rivalitäten und Spannungen, nachfolgend auch zu Aufrüstung und kriegerischen Handlungen geführt hätte. Um diese Gefahr für die Zukunft abzuwenden, schlug neben anderen auch der ehemalige britische Premierminister Winston Churchill

(1874–1965) in seiner viel zitierten Zürcher Rede vom 19. September 1946 einen staatenübergreifenden Ansatz vor. Dieser sollte die enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit, die Übertragung von Zuständigkeiten in genau definierten Teilbereichen sowie die friedliche Konfliktlösung durch ein gemeinsames europäisches Gericht zur Grundlage haben.

Von besonderer Bedeutung für die Geschichte der europäischen Einigung war der Vorstoß des französischen Außenministers Robert Schuman (1886–1963). Dieser schlug am 9. Mai 1950 die Gründung einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, oft auch als Montanunion bezeichnet) vor, an der alle europäischen Staaten gleichberechtigt zusammenwirken sollten. Sein Hauptmotiv war die Versöhnung zwischen Deutschland und Frankreich. Grundlage der EGKS war es, der Gemeinschaft Zuständigkeiten in genau abgegrenzten Bereichen zu übertragen. Entscheidungen sollten in neuartigen Gemeinschaftsverfahren getroffen werden und gerichtlich überprüft werden können. Durch die gemeinsame und gleichberechtigte Entscheidung und Kontrolle über die kriegswichtigen Rohstoffe Kohle und Stahl sollte der Frieden dauerhaft gesichert werden. Mit diesem Angebot wurde ein neuer Weg im Verhältnis zwischen den Siegern und Verlierern eines Krieges beschritten, der Weg einer gleichberechtigten Partnerschaft.

Dieses Motiv der Friedenssicherung, das der europäischen Einigung maßgeblich zugrunde liegt, ist heute etwas in den Hintergrund getreten, da der Frieden innerhalb der europäischen Staatengemeinschaft von vielen längst als etwas Selbstverständliches empfunden wird.

Wirtschaftliche Beweggründe – die Vorteile des Binnenmarktes

Ein weiteres herausragendes Motiv für die europäische Einigung war und ist die Nutzung der Vorteile eines großen europäischen Binnenmarktes. In einem gemeinsamen Markt von 27 Staaten mit knapp 450 Millionen Menschen kann besser und billiger produziert werden als in einer nationalen Volkswirtschaft. Große Serien ermöglichen eine kostengünstigere Fertigung. Zusätzliche Erschwerisse durch jeweils unterschiedliche nationale Zulassungsverfahren, Zölle oder Grenzkontrollen entfallen. Die gemeinsame europäische Währung der Mitgliedstaaten der Eurozone erhöht die Vorteile des Binnenmarktes durch den Wegfall von Umtauschkosten und Wechselkursrisiken wie Kursschwankungen.

Heute ist die EU der größte Wirtschaftsraum und zugleich die größte Handelsmacht der Erde. Zwar bringt die große Konkurrenz innerhalb des Binnenmarktes für wirtschaftsschwächere Anbieter auch Nachteile, doch die Vorteile überwiegen bei Weitem. In anderen Weltregionen (Südostasien, Nordamerika) versuchen benachbarte Staaten deshalb mit unterschiedlichem Erfolg, den wirtschaftlichen Zusammenschluss der EU nachzuahmen, beispielsweise im Rahmen von ASEAN (= Association of Southeast Asian Nations, dt.: Verband Südostasiatischer Nationen) oder von NAFTA (= North American Free Trade Agreement, dt.: Nordamerikanisches Freihandelsabkommen), das im Juli 2020 vom USMCA (= United States Mexico Canada Agreement) abgelöst wurde.

Wirtschaftliche Motive sind im Hinblick auf die EU-Mitgliedschaft noch in anderer Hinsicht von Bedeutung: Strukturschwächere EU-Staaten und -Regionen erhalten in vielfältiger Weise Unterstützung aus Brüssel. Rund ein Drittel aller EU-Ausgaben fließen in die Regionalpolitik und hier vor allem in die Regionen, deren Einkommen unterhalb der Schwelle von 75 Prozent des EU-Durchschnitts liegt. Diese Förderung, die

auch den ostdeutschen Ländern nach der Wiedervereinigung beachtliche finanzielle Leistungen einbrachte, kommt heute vor allem den wirtschaftsschwachen Regionen der neuen EU-Staaten in Mittel- und Osteuropa zugute.

Zugehörigkeit zu einer Wertegemeinschaft

Die Ziele der europäischen Einigung gingen von Anfang an über die Mehrung des wirtschaftlichen Wohlstands hinaus. Bereits die Gründung des Europarates 1949 sollte der Achtung und Wahrung gemeinsamer Werte dienen, zu denen – neben der Friedenssicherung – der Schutz der Menschenrechte und der Vorrang des Rechts gehören. Auch der Vertrag zur Gründung der Montanunion 1951, die Römischen Verträge 1957 sowie der Maastrichter Vertrag von 1992 zur Gründung der Europäischen Union (EU) enthalten allgemeine Bezüge zu den grundlegenden gemeinsamen Werten der Mitgliedstaaten.

Der Vertrag von Lissabon von 2007 fasst die wesentlichen Merkmale dieser gemeinsamen Werte in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) folgendermaßen zusammen: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

Im Zuge der Diskussion um die EU-Osterweiterung und der damit verbundenen Initiative zur Ausarbeitung einer europäischen Verfassung trat im Jahr 2000 unter der Leitung des früheren deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog ein Konvent zusammen, der die „Charta der Grundrechte der EU“ ausarbeitete. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 wurde diese Grundrechtecharta rechtsverbindlich (siehe S. 20 und 79).

Die Achtung und Wahrung der Grundrechte ist wegen umstrittener Gesetze und Maßnahmen in mehreren EU-Staaten zu einem zunehmend wichtigeren Thema in den EU-Institutionen geworden. Die Kommission reichte wegen Missachtung der europäischen Normen und Werte im Zeitraum 2017 bis 2020 mehrere Klagen gegen Polen und Ungarn beim Europäischen Gerichtshof ein. Dabei ging es unter anderem um politisch motivierte Justizreformen, die unzumutbare Behandlung von Asylsuchenden sowie die Diskriminierung von missliebigen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Hochschulen. Die Kommission arbeitete zudem Vorschläge aus, auf deren Grundlage die Vergabe von EU-Mitteln an die Beachtung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit gebunden werden soll (siehe S. 78).

Einfluss in der Außen- und Sicherheitspolitik

Die Erkenntnis, dass die europäischen Staaten als Einzelakteure auf der Weltbühne keine oder nur eine sehr eingeschränkte Rolle spielen können, verstärkte die Motivation für den europäischen Zusammenschluss. Bereits Anfang der 1970er-Jahre gab es Bemühungen zu einer „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“ (EPZ) mit dem Ziel, die damals so empfundenen Defizite des „Wirtschaftsdinosauriers“ EG zu überwinden. Doch Veränderungen der Entscheidungsstrukturen und der Zuständigkeiten in der Außen- und Sicherheitspolitik waren seinerzeit nur außerhalb der Gemeinschaftsverfahren erreichbar. Konkret bedeutete dies, dass außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen von den Regierungen unter Umgehung des Europäischen Parlaments in der Regel nur einstimmig ge-

Wichtige EU-Verträge

Römische Verträge: Frankreich, Deutschland, Italien, Belgien, Luxemburg und die Niederlande, die Gründungsstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), unterzeichnen am 25. März 1957 die Römischen Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom). Sie treten am 1. Januar 1958 in Kraft. Die drei Gemeinschaften haben zwei gemeinsame Organe: den Gerichtshof der EGKS und die Parlamentarische Versammlung.

Vertrag von Maastricht: Am 1. November 1993 tritt der Vertrag von Maastricht in Kraft. Die EWG wird zur EG; die Wirtschafts- und Währungsunion wird beschlossen. Die vormalige Europäische Politische Zusammenarbeit wird nun zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Hinzu kommt die Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz. Diese drei Säulen bilden die neue Europäische Union.

Vertrag von Amsterdam: Am 1. Mai 1999 tritt der Vertrag von Amsterdam in Kraft, der institutionelle Reformen und das neue Amt des Hohen Vertreters / der Hohen Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik umfasst.

Vertrag von Nizza: Der am 1. Februar 2003 in Kraft getretene Vertrag von Nizza nahm mit Blick auf die 2004 und 2007 anstehende „EU-Osterweiterung“ (zehn neue Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa) einige institutionelle Veränderungen vor. Dazu gehörten unter anderem die Neugewichtung der Stimmen bei Abstimmungen im Rat der EU, eine neue Sitzverteilung im EP (sie spiegelte die Bevölkerungsgröße wesentlich stärker wider), der Übergang zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit und die Möglichkeit von Sanktionen gegen Mitgliedstaaten.

Vertrag von Lissabon: Dieser am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Reformvertrag war das Ergebnis eines langwierigen Verhandlungsprozesses. Durch die Neuerungen wurden die Entscheidungsverfahren demokratischer und effizienter, die EU erhielt etwa in der Klimapolitik neue Befugnisse und die nationalen Parlamente wurden im Rahmen der neuartigen Subsidiaritätsüberwachung in den EU-Entscheidungsprozess eingebunden. Zudem erhielten die Unionsbürgerinnen und -bürger mit der „Europäischen Bürgerinitiative“ ein Beteiligungrecht an der Gesetzgebung.

Eigene Zusammenstellung

troffen wurden und der Europäische Gerichtshof nicht zuständig war. In wichtigen Fragen der Außenpolitik konnten sich die Mitgliedstaaten oft nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigen.

Die veränderte weltpolitische Lage nach dem Ende des Kalten Krieges Anfang der 1990er-Jahre und die damit verbundenen höheren Erwartungen anderer Staaten – vor allem seitens der USA – an ein verstärktes europäisches Engagement erhöhten den Druck auf die EU, eine größere weltpolitische Verantwortung zu übernehmen. Dies betraf vor allem die internationale Friedenssicherung und Krisenbewältigung. Konflikte und Kriege am Persischen Golf, in Ex-Jugoslawien, in Afghanistan, im Irak und in Syrien belegen die Notwendigkeit einer verstärkten Beteiligung der EU bei der Lösung internationaler

Konflikte. Die Union hat auf diese Anforderungen durch verbesserte Verfahren und Instrumente reagiert. Entsprechende Reformen wurden mit dem Vertrag von Lissabon vereinbart, der im Dezember 2009 in Kraft trat.

Die außenpolitischen Motive für ein gemeinsames europäisches Handeln beinhalten auch die Zusammenarbeit mit Ländern des globalen Südens; hier leistet die EU auf der Grundlage von Verträgen mit einer Vielzahl afrikanischer, karibischer und pazifischer Staaten („AKP-Staaten“) seit Jahrzehnten einen überwiegend positiven Beitrag. Sie hat sich bei diesen Ländern durch ihre langjährige Zusammenarbeit mit neuartigen und partnerschaftlichen Instrumenten als „Zivilmacht Europa“ erhebliches Vertrauen erworben, wenngleich es auch in diesem Punkt durchaus noch Verbesserungsbedarf gibt.

Grenzüberschreitende Probleme fordern gemeinsame Lösungen

Viele der heutigen politischen Probleme können auf rein nationaler Ebene nicht mehr wirkungsvoll angegangen werden – diese Erkenntnis ist ein weiterer wesentlicher Beweggrund für den europäischen Einigungsprozess. Am deutlichsten zeigt sich dies bei der Umwelt- und Klimapolitik. Die Bekämpfung von saurem Regen, die Reinerhaltung der Flüsse oder die Vorbeugung von Katastrophen, die durch technische Großprojekte wie Kernkraftwerke oder chemische Fabriken verursacht werden, kann nur gemeinsam, über die Grenzen hinweg erfolgen. Anschauliche Beispiele hierfür sind die hilflosen internationalen Reaktionen in den 1980er-Jahren auf Umweltkatastrophen wie das Reaktorunglück in Tschernobyl, die Rheinverseuchung nach einem Betriebsunfall der Chemiefirma Sandoz in Basel (beide 1986) oder auch das Tankerunglück vor der spanischen Atlantikküste im Jahr 2002.

Auch in anderen Bereichen wird ein koordiniertes europäisches Vorgehen zunehmend notwendiger. Dies betrifft die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, des Drogenschmuggels und der internationalen Geldwäsche ebenso wie die Ankurbelung der Wirtschaft, die Schaffung neuer Arbeitsplätze, die langfristige Sicherung der natürlichen Rohstoffe und die Lösungsansätze für die Ursachen der weltweiten Migration. Die Coronavirus-Pandemie mit ihren vielfältigen grenzüberschreitenden Auswirkungen ist ebenfalls ein anschauliches Beispiel. In vielen Fällen wären globale Lösungen am wirkungsvollsten, doch häufig fehlt es entsprechenden Übereinkünften – etwa im Rahmen der Vereinten Nationen – an Verbindlichkeit.

Den europäischen Nachbarn besser kennen- und verstehen lernen

Nicht zuletzt gehört zu den Motiven der europäischen Einigung auch das Streben nach einer guten europäischen Nachbarschaft. Regionen, Städte, Schulen und Vereine schließen Partnerschaften; Schülerinnen und Schüler, Studierende, junge Berufstätige und andere interessierte Bürgerinnen und Bürger nehmen an Austauschprogrammen teil und bauen damit ein „Europa von unten“ auf. Derartige Kontakte werden erleichtert durch offene Grenzen und verbesserte Sprachkenntnisse, die in Schulen, Universitäten, Volkshochschulen und speziellen Sprachkursen freier Träger, aber auch bei privaten Kontakten erworben werden. Die EU fördert und unterstützt derartige Aktivitäten durch eine Vielzahl von Programmen. Studierende können beispielsweise am ERASMUS+ Austauschprogramm teilnehmen und für einige Semester im Ausland studieren. Für Schulen gibt es das Comenius-Programm. Und mit dem Lingua-Programm wird die Vermittlung von Sprachen unterstützt.



picture alliance/Godong | Philippe Lissac



picture alliance/PA/AGENCE MATTEO NARDONE

Private Kontakte, Austauschprogramme und gemeinsames Lernen in Schule, Studium und Berufsausbildung fördern den Zusammenhalt Europas „von unten“: die Städtepartnerschaften des französischen Ortes Saint Marcel und studentischer Festumzug in Roms Via dei Fori Imperiali aus Anlass des ERASMUS Kulturtreffens im November 2018.

Viele Gründe sprechen für eine Fortführung des europäischen Einigungsweges. Über die Ausgestaltung und über das Endziel des geeinten Europas gab und gibt es allerdings unterschiedliche Vorstellungen. Diese wurden in den zurückliegenden Eingungsetappen immer wieder sichtbar.

Zielperspektiven und Leitbilder der europäischen Einigung

Beim Aufbau Europas bezogen und beziehen sich die handelnden Politikerinnen und Politiker immer wieder auf bestimmte europapolitische Leitbilder, die durch ihren jeweiligen nationalen, politischen und kulturellen Hintergrund erklärbar sind. Besonders bedeutsam war und ist hierbei der Gegensatz zwischen „föderalistischen“ und „intergouvernementalistischen“ Leitbildern. Dabei geht es vor allem um die Frage, wie tiefgehend die europäische Integration voranschreiten soll. Während das föderalistische Leitbild einen mit Souveränitätsrechten ausgestatteten europäischen Bundesstaat favorisiert, bevorzugt das intergouvernementalische einen europäischen Staatenbund, der die Souveränität der Nationalstaaten

weitgehend unangetastet lässt und bei dem die Zusammenarbeit der nationalen Regierungen im Vordergrund steht. Daneben gibt es weitere Vorstellungen zur Zukunft Europas, wie das Konzept einer „Republik Europa mit starken Regionen“ oder unterschiedliche Ansätze zu einer verstärkten Zusammenarbeit einzelner Staaten oder Staatengruppen. Vor dem Hintergrund, dass zunehmend Menschen aus ärmeren und oft von Bürgerkriegen betroffenen Weltregionen in die EU einwandern, wird zudem häufiger diskutiert, ob die EU international eine Rolle als „Partner Europa“ einnehmen will oder sich zu einer „Festung Europa“ entwickeln wird.

In der politischen Praxis kommen diese Modelle nicht in reiner Ausprägung vor. Dennoch sind sie für eine Bestimmung der erreichten Integrationsdichte und der europäischen Zielperspektiven wichtig.

Modell „Europäischer Bundesstaat“

Vor allem Vertreterinnen und Vertreter der sechs Gründungsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Niederlande und Luxemburg – verfolgen als Zielperspektive einen europäischen Bundesstaat. Das föderale Modell erscheint aus deutscher Perspektive auch deshalb einleuchtend, weil es dem eigenen politischen System aus dem Bund und den 16 Bundesländern entspricht. Der euro-

Leitbilder der Europäischen Integration im Überblick

In der Diskussion um die künftige Entwicklung Europas stehen sich häufig klar definierte Positionen gegenüber, die fünf Grundrichtungen zugeordnet werden können:

Modell „Europäischer Bundesstaat“

Das föderale Konzept basiert auf handlungsfähigen und demokratisch legitimierten Institutionen. Grundlage ist eine geschriebene Verfassung mit einer Zusammenstellung der gemeinsamen Grundwerte. Entscheidungen können mit Mehrheit effizient und demokratisch legitimiert getroffen werden. Hauptkritikpunkt an dem Modell ist der Machtverlust der Mitgliedstaaten, der zur Folge hätte, dass diese nicht mehr allein über wichtige politische Fragen entscheiden könnten.

Modell „Europäischer Staatenbund“

Dieses Konzept ist gekennzeichnet durch eine beherrschende Stellung der Regierungen der Mitgliedstaaten. Im Vordergrund steht das Bemühen dieser Regierungen, gemeinsame Probleme zwar in begrenztem Rahmen gemeinsam zu lösen, aber das Letztentscheidungsrecht nicht aus der Hand zu geben. Die Zusammenarbeit ist durch schwerfällige Verfahren gekennzeichnet, da es keine Mehrheitsentscheidungen gibt. Parlamente spielen in diesem Modell nur eine untergeordnete Rolle.

Modell „Differenzierte Integration“

Die an Fortschritten in Europa interessierten EU-Staaten vereinbaren einen engeren Zusammenschluss mit demokratisch legitimierten handlungsfähigen Entscheidungsstrukturen und einer verbesserten Kompetenzverteilung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene. Bisherige EU-Staaten, die dieser Kerngruppe nicht angehören wollen, erhalten Zugang zum Binnenmarkt und zu ausgewählten Programmen und Aktivitäten, sind aber an anderen Feldern der Zusammenarbeit zeitlich befristet oder auf Dauer nicht beteiligt. Auch können EU-Staaten je nach Interessenlagen weitere Felder der

Zusammenarbeit vereinbaren. Dieses Modell gilt als möglicher Ausweg, wenn einzelne zögernde Staaten nicht zu weiteren Integrationsschritten bereit sind. Kritisiert werden allerdings die komplizierten Strukturen durch das Nebeneinander verschiedener Gruppierungen, die jeweils über unterschiedliche Institutionen und Verfahren verfügen.

Modell „Europäische Republik mit starken Regionen“

Angestrebt wird ein grundlegend veränderter Handlungsrahmen für eine demokratische Zukunft in Europa. Orientiert am Gemeinwohl („res publica“) sollen die Bürgerinnen und Bürger gleichberechtigt an europäischen Entscheidungen mitwirken können. Die Willensbildung soll über starke Regionen erfolgen. Dabei sollen die heute bestehende Dominanz der Staaten und das Denken und Handeln in nationalen Kategorien überwunden werden. Der Europäische Rat und der Ministerrat müssten abgeschafft werden. Als Vorteil dieses Modells wird die Bürger Nähe genannt.

Modell „Binnenmarkt mit Festungscharakter“

Dieses Modell zielt auf den Erhalt des funktionierenden europäischen Binnenmarktes, einschließlich der für den Ausgleich von Strukturdefiziten als notwendig erachteten Kohäsionsleistungen ab und hält zur Absicherung verschärfte Kontrollen an den EU-Außengrenzen sowie eine restriktive Einwanderungs- und Asylpolitik der EU-Staaten für erforderlich. Weitere Eingungsschritte werden abgelehnt. Dieses Modell wird vor allem von den mittel- und osteuropäischen Staaten unterstützt.

In der politischen Praxis kommen diese Modelle in einer reinen Ausprägung nicht vor. Dennoch sind diese Modelle wichtig für eine Bestimmung der erreichten Integrationsdichte und der europäischen Zielperspektiven.

Eigene Darstellung



Dem Modell „Europäischer Staatenbund“ zugeneigt: die Außenminister aus Polen, Tschechien, der Slowakei und Ungarn im Juli 2020 vor dem Denkmal von Papst Johannes Paul II. im polnischen Wadowice

päische Bundesstaat ist durch eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie durch jeweils handlungsfähige und demokratisch legitimierte Regierungen auf den verschiedenen politischen Ebenen gekennzeichnet. Auch auf der europäischen Ebene würde die Regierung nach diesem Modell aus Wahlen hervorgehen. Dies könnte beispielsweise dadurch geschehen, dass die europäische Regierungschefin oder der europäische Regierungschef vom Europäischen Parlament mit Mehrheit gewählt würde.

Alle Ebenen tragen eine Mitverantwortung für das Gesamtsystem. Grundlage des demokratischen Zusammenlebens wäre eine ausformulierte Verfassung, in der die Grund- und Menschenrechte als gemeinsame Werte verbindlich festgeschrieben sind. Der europäische Bundesstaat müsste daneben eine klar definierte Zuständigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der Wirtschafts- und Währungspolitik erhalten. Zudem würde die EU über eigene Steuereinnahmen und ein Steuerfindungsrecht verfügen.

Enge Zusammenarbeit in klar definierten Teilbereichen kennzeichnet das Modell der differenzierten Integration. Videokonferenz der Eurostaaten, aufgenommen am 9. Juli 2020 in Lissabon

Modell „Europäischer Staatenbund“

Vor allem britische und skandinavische Stimmen plädieren seit jeher für ein pragmatisches Vorgehen in Richtung eines europäischen Staatenbundes. Auch in Österreich und in vielen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten findet ein derartiges Konzept bei bedeutsamen politischen Parteien Unterstützung. Ein Staatenbund beruht auf der Zusammenarbeit der Regierungen souveräner Staaten, ohne dass diese das Letztentscheidungsrecht aus der Hand geben. Die Vertreterinnen und Vertreter der Regierungen entscheiden – in der Regel einstimmig – im Ministerrat oder im Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs über alle wesentlichen Themen.

Aktuelle Probleme sollen durch die Bündelung der Kräfte gemeinsam effizienter gelöst werden, als es im staatlichen Alleingang möglich wäre. Ein starkes Europäisches Parlament wird in diesem Konzept nicht angestrebt, da es die Handlungsmöglichkeiten der Regierungen beschränken würde. Die Entscheidungsverfahren sind wegen des Einstimmigkeitszwangs langwierig und – zumindest auf der europäischen Ebene – demokratisch nicht hinreichend legitimiert. Die Verhandlungsresultate sind wegen der notwendigen Kompromisssuche unter Konsenszwang oftmals wenig zufriedenstellend. Zudem können solche Entscheidungen nur bedingt von einem unabhängigen europäischen Gericht überprüft werden.

Modell „Differenzierte Integration“

Die Schwierigkeiten, in einer größer werdenden EU Einigungsfortschritte zu erzielen, führten immer wieder zu Überlegungen und Konzepten einer „differenzierten Integration“. Modelle nach diesem Muster sind gekennzeichnet durch mehrere, sich teilweise oder vollständig überlagernde Zusammenschlüsse unterschiedlich ausgeprägter Integrationsdichte, die sich um einen föderalen Kern gruppieren. Auf diese Weise können sich die Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Zusammensetzung und mit unterschiedlicher Aufgabenstellung an Teilbereichen der Zusammenarbeit beteiligen. Ein derartiges Vorgehen erscheint auf den ersten Blick deswegen besonders reizvoll, weil es leicht umsetzbar ist. Zu nennen sind hier drei Varianten, die bei näherer Beobachtung aber allesamt deutliche Nachteile aufweisen.



„Europa der zwei Geschwindigkeiten“: Hier werden gemeinsame Ziele von allen Mitgliedstaaten verbindlich festgeschrieben, doch nach unterschiedlichen Zeitvorgaben erreicht. So können bei unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen neue politische Aufgaben in Angriff genommen werden, indem eine Gruppe von Staaten vorangeht und die anderen Staaten sich verpflichten, nach einer festgelegten Zeit oder nach Erreichen bestimmter Kriterien nachzufolgen.

Vermehrtes Zulassen von staatlichen Sonderwegen (engl.: *opting out*): Einzelne Staaten können sich zeitlich begrenzt oder auf Dauer von gemeinsamen Entwicklungen ausklinken. Wie die Einführung des Euro beispielhaft zeigt, funktioniert dieses Verfahren, doch kann es institutionelle Probleme bei der Entscheidungsfindung aufwerfen und so die Solidarität zwischen den EU-Staaten gefährden.

Konzept der „variablen Geometrie“: Hier finden sich einzelne Mitgliedstaaten in immer neuen Arrangements zur gemeinsamen Problemlösung pragmatisch zusammen. Beispielsweise könnten alle 27 Staaten an den Verfahren des Binnenmarktes mitwirken, zehn von ihnen eine europäische Forschungspolitik betreiben und acht andere sich zu einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zusammenfinden. Dieses Verfahren gefährdet nach Ansicht von Fachleuten jedoch die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und damit die EU als Ganzes. Zudem kann es eine demokratische Legitimation auf europäischer Ebene kaum gewährleisten.

Vor allem dann, wenn sich im Rahmen der erweiterten Europäischen Union keine Einigungsfortschritte mehr erzielen lassen, könnte das Konzept des „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ an Attraktivität gewinnen: Es öffnet den dazu bereiten EU-Staaten den Weg für die zügige Errichtung einer demokratischen und handlungsfähigen Europäischen Union. Für die anderen EU-Staaten müssten akzeptable vertragliche Regelungen für einen späteren Beitritt gefunden werden.

Kritisiert werden allerdings die sehr komplizierten Strukturen durch das Nebeneinander verschiedener Gruppierungen, die jeweils über unterschiedliche Institutionen und Verfahren verfügen.

Modell „Republik Europa mit starken Regionen“

Die europäischen Regionen haben sich seit Mitte der 1980er-Jahre in der Diskussion um die Zukunft Europas verstärkt zu Wort gemeldet und eine Weiterentwicklung von der EG/EU zu einem „Europa der drei Ebenen“ gefordert. Auf einer solchen dritten Ebene könnten die Regionen an der Entscheidungsfindung in der EU mitwirken. Die Regionen waren zu Beginn des europäischen Einigungsprozesses vorrangig Objekte europäischer Politik. In der Folge drängten sie jedoch auf stärkere Mitwirkungsmöglichkeiten in der EU.

Mit dem im November 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht konnten sie eine Reihe von Positionsverbesserungen erreichen. Die wichtigsten davon sind die Einrichtung des Ausschusses der Regionen (AdR), in dem aktuell 329 Vertreterinnen und Vertreter der Regionen und der kommunalen Ebene beratend an der europäischen Rechtsetzung mitwirken, sowie die geänderte Fassung von Artikel 16 Absatz 2 EUV mit der Folge, dass seitdem auch Ministerinnen und Minister der regionalen Ebene für die Mitgliedstaaten im Rat handeln können. Konkret bedeutet dies für Deutschland, dass nach Artikel 23 Absatz 6 Grundgesetz in Bereichen der ausschließlichen Länderzuständigkeit – schulische Bildung, Kultur und Rundfunk – die Wahrnehmung der Rechte, die Deutschland in der EU zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter oder eine Vertreterin der Länder übertragen wird.

Mit der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in Artikel 5 EUV ist auch die Bedeutung der unteren Ebene in der Gemeinschaft unterstrichen worden. Zudem sollen in der EU „Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden“ (Art. 1 EUV). Diese bürgernahe Entscheidung darf aus Sicht der Regionen nicht bei der nationalen Ebene Halt machen. Mit diesen Neuerungen hat sich die EU erkennbar in Richtung eines „Europas der drei Ebenen“ weiterentwickelt, in dem – neben den Mitgliedstaaten und der europäischen Ebene – auch die Regionen eine eigenständige Rolle spielen.

Interessante Impulse zur Aufwertung der Regionen entwickelten die deutsche Politikwissenschaftlerin Ulrike Guérot und der Schriftsteller und Publizist Robert Menasse aus Österreich.



Die deutsche Politikwissenschaftlerin Ulrike Guérot und der österreichische Schriftsteller Robert Menasse setzen sich für ein Europa der starken Regionen ein. Hier bei der Veranstaltung „European Balcony Project – Verlesung eines Bürger-Manifests“ im Oktober 2018 in Wiens Schauspielhaus



picture alliance/dpa/Jörg Carstensen

Protest gegen die „Festung Europa“: Demonstration eines Bündnisses aus Pro Asyl, der Seebrücke Berlin und weiteren Gruppen, das sich für die sofortige Evakuierung aller griechischen Auffanglager einsetzt und die Bundesregierung auffordert, die Aufnahmefähigkeit der Kommunen und Länder nicht länger zu blockieren. Berlin, September 2020

Guérat setzt sich für das Konzept einer europäischen Republik mit Regionen, Provinzen und Metropolen als deren konsstitutiven Trägerinnen ein: „Das Alltägliche bleibt in der Provinz und den Metropolen, das Große geht an die Republik, so könnte die europäische Demokratie der Zukunft aussehen.“ In dieser Utopie würde den Nationalstaaten keine Bedeutung mehr zukommen. Vielmehr seien die freien Bürgerinnen und Bürger der Regionen und Städte die eigentlichen tragenden Säulen des Projekts. Das europäische Bürgereuropa würde geboren, das Elitenprojekt Europa begraben. Robert Menasse sprach sich für ein europäisches Netzwerk der Regionen aus. Regionen hätten eine überschaubare Größe, die konkret identitätsstiftend sei und die politische Partizipation der Menschen ermöglichte. Zudem wüssten die Regionen genau, dass sie nie autark sein könnten, also auf Kooperation mit anderen Regionen angewiesen seien.

In jeden Fall können die Regionen in Europa eine wichtige Brückenfunktion übernehmen: Sie stellen überschaubare politische Einheiten dar, in denen sich ihre Bürgerinnen und Bürger beheimatet fühlen. Ein wohldurchdachtes Konzept eines „Europa der Regionen“ könnte einen Beitrag zur stärkeren Akzeptanz der europäischen Einigung bei den Bürgerinnen und Bürgern leisten.

„Festung Europa“ als Gegenbild

Neben diesen zumeist positiv besetzten Leitbildern der europäischen Einigung wird in der Diskussion um die Zukunft Europas häufiger auch auf das Gegenbild der „Festung Europa“ Bezug genommen. Dieses Gegenbild ist gekennzeichnet durch verschärfte Kontrollen an den Außengrenzen der EU, Diskussionen über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen innerhalb der EU – etwa zwischen Dänemark und Deutschland – sowie durch eine restriktive Einwanderungs- und Asylpolitik der EU-Staaten.

Dabei wird unterstellt, dass sich die innerhalb der Grenzen Europas lebenden Menschen auf einer „Insel der Glückseligkeit“ von Sicherheit und Wohlstand befinden, während darum herum Armut herrscht und ein „Kampf ums Überleben“ stattfindet. Aus dieser Perspektive scheint es unabdingbar, dass sich die EU vor einem unkontrollierten Zuzug von Zuwanderungswilligen durch die Errichtung von Grenzanlagen und durch strenge Kontrollen an den Außengrenzen schützen muss. Dabei wird häufig auf aktuelle Fernsehbilder von ankommenden Flüchtlingen auf der italienischen Insel Lampedusa, auf Malta oder auch im griechischen Grenzgebiet zur Türkei verwiesen.

Ein derartiges Leitbild „Festung Europa“ gilt allerdings aus vielerlei Gründen weder als eine realistische noch als eine erstrebenswerte Alternative für die Zukunft des Kontinents.

Vertragsgrundlagen und Entscheidungsverfahren

Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 hat es keine grundlegende institutionelle Reform der europäischen Verträge mehr gegeben. Trotzdem hat sich im institutionellen Gefüge seitdem einiges verändert, da die vertraglichen Regelungen auslegungsfähig sind und Spielraum zur Anwendung lassen. Verschiedene Krisen in Europa ebenso wie der Brexit führten ebenfalls zu Änderungen im institutionellen System, da die EU nur so politische Handlungsfähigkeit zeigen konnte.

Der Vertrag von Lissabon – aktuelle Rechtsgrundlage der EU

Die aktuelle primärrechtliche Grundlage für das Handeln der Europäischen Union ist der Vertrag von Lissabon. Dieser Vertrag gibt den Stand der bisher letzten Änderung der europäischen Verträge wieder, die sich seit 1952 (Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, EGKS) stetig entwickelt haben. Er besteht aus zwei (Teil-)Verträgen, wobei der Vertrag über die Europäische Union (EUV) die Grundanlage der EU darstellt, während der Vertrag über

die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) das Handeln der Organe und die Zuständigkeiten der EU präzisiert. Mit dem Vertrag von Lissabon gibt es für die institutionelle Organisation der europäischen Integration nur noch die Bezeichnung EU; die bisherigen Europäischen Gemeinschaften (EG und Euratom) gehen in der EU auf.

Der Vertrag nennt und bekräftigt die Werte und Ziele der Europäischen Union. Er steht für ein Europa der Freiheit und Sicherheit und sieht neue Instrumente der Solidarität vor. Jeder Mitgliedstaat der EU muss die Grundwerte achten: Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Schutz von Minderheiten. Diese vertraglich festgelegten



Das Europaviertel in Brüssel ist die Herzkammer der Europäischen Union. Hier haben mit der Kommission, dem Europaparlament und dem Rat der EU / Ministerrat Institutionen ihren Sitz, die das Leben von fast 450 Millionen Unionsbürgerinnen und -bürgern mit beeinflussen.

Kriterien mögen auf den ersten Blick selbstverständlich erscheinen, doch hat sich in den vergangenen Jahren erwiesen, dass es in konkreten Fällen nicht immer einfach ist, ein gemeinsames politisches Verständnis über sie herzustellen (siehe dazu S. 4ff.).

Im Vertrag werden die sozialen Belange der Bürgerinnen und Bürger den wirtschaftlichen Zielen der EU gleichgestellt. Die EU erhält mehr Kompetenzen in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht. Das Leitbild der sozialen Marktwirtschaft wird erstmalig im europäischen Vertragswerk genannt, ebenso der Grundsatz der repräsentativen Demokratie.

Der Lissabonner Vertrag ist nach einer Phase der Stagnation Anfang des 21. Jahrhunderts und des „Nachdenkens“ ein Schritt in die europäische Zukunft. Der Reformvertrag weist eine hohe Detaildichte auf und auf den ersten Blick sind viele Regelungen nur schwer zu durchschauen. Trotzdem ermöglicht der Vertrag im Vergleich zu seinen Vorgängern (EWG-Vertrag, Einheitliche Europäische Akte, Maastrichter Vertrag, Vertrag von Amsterdam, Vertrag von Nizza) mehr Transparenz und Klarheit. So regelt er erstmals den freiwilligen Austritt eines Staates aus der Union.

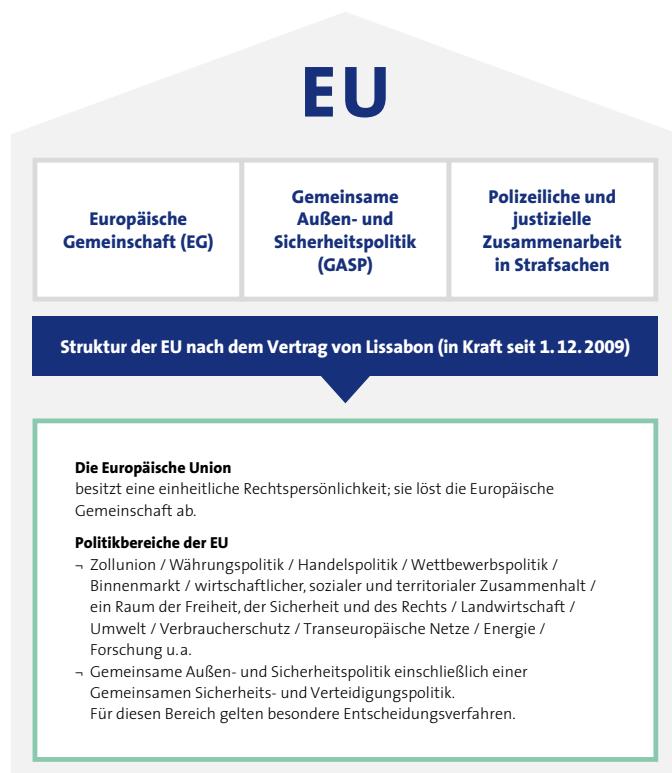
Die EU – eine Rechtsunion

Die beiden Teilverträge des Lissabonner Vertrages sind klassische intergouvernementale Verträge (Primärrecht). Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben sie ausgearbeitet und nach den Regeln ihrer nationalen Verfassungen ratifiziert. Mit den Verträgen werden Souveränitätsrechte durch die Mitgliedstaaten an die EU übertragen. Die EU gewinnt ihre Souveränität somit durch die Abgabe von Souveränitätsrechten seitens der Mitgliedstaaten („Souveränitätsgewinn durch Souveränitätsverzicht“) und bildet eine eigene Rechtsunion. Konkret heißt das: Die Organe der EU setzen für die EU, deren Mitgliedstaaten, ihre Bürgerinnen und Bürger (natürliche Personen) sowie Körperschaften (juristische Personen) unmittelbar geltendes Recht (Sekundärrecht).

Darüber hinaus kann die EU auch abgeleitete, sogenannte tertiäre Rechtsakte verfügen; so kann der Kommission zum Beispiel mittels eines sekundärrechtlichen Rechtsaktes die Befugnis erteilt werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter, aber mit allgemeiner Wirkung zu erlassen. Dies kann sie in allen Politikbereichen, wie zum Beispiel in der Landwirtschaft, indem sie Vorschriften für Betriebe festlegt, in denen Landtiere gehalten werden. In einem Interinstitutionellen Register werden diese delegierten Rechtsakte katalogisiert. Die EU kann für die Mitgliedstaaten politisch handeln, Gesetze erlassen und durchsetzen – allerdings nur im Rahmen der ihr von Mitgliedstaaten in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung).

Die EU verfügt über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie ist befugt, völkerrechtlich verbindliche Verträge abzuschließen und internationalen Organisationen beizutreten. Das eigenständige Generieren von Zuständigkeiten („Kompetenz-Kompetenz“) ist der EU und ihren Organen grundsätzlich nicht gestattet – auch wenn es immer wieder Versuche gibt, diese Grenze zu überschreiten und durch extensive Auslegung von im Vertrag getroffenen Regelungen eine Ausweitung der EU-Kompetenzen zu erreichen. Es gibt allerdings eine Klausel im Vertrag, die entsprechende Möglichkeiten eröffnet: Sie erlaubt die Vervollständigung von Kompetenzen der EU, indem der Europäische Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments (EP) geeignete Vorschriften erlassen kann. In bestimmten Bereichen, etwa in Teilen

Von den drei Säulen zur einheitlichen EU



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 714 020

der Außen- und Sicherheitspolitik, bleiben die Mitgliedstaaten jedoch weiterhin die entscheidenden Akteure.

Im Lauf der Jahre hat sich so eine eigenständige Rechtsordnung der EU ausgebildet, wobei die unmittelbare Geltung des Unionsrechts auch bei Kollisionen mit nationalem Recht Vorrang hat. Dieser Grundsatz „Europarecht bricht nationales Recht“ war jahrelang Konsens, aber nicht in allen (auch wissenschaftlichen) Diskursen unumstritten. Nationale Verfassungs- und Höchstgerichte haben hier immer mal wieder widersprochen. So hat ein Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom Mai 2020 zu den Staatsanleihekäufen durch die EZB diesem (bisherigen) Grundsatz einen weiteren Riss hinzugefügt: Das Bundesverfassungsgericht hat die Anläufe als teilweise verfassungswidrig befunden und widersprach damit dem EuGH, der sie als rechtens eingestuft hatte. Das Bundesverfassungsgericht stellt damit den EuGH als die Instanz zur Auslegung europäischen Rechts in Frage.

Das sekundäre Gemeinschaftsrecht wird von drei der (Haupt-)Organe der EU – Kommission, Rat der Europäischen Union und Europäischem Parlament – gesetzt. Der Gerichtshof der Europäischen Union legt das Recht aus. So ist über die Jahrzehnte ein dichtes Netz von rechtlichen Regelungen entstanden. Das Primärrecht und das daraus entstandene sekundäre Gemeinschaftsrecht werden auch als „gemeinschaftlicher Besitzstand“ (frz.: *acquis communautaire*) bezeichnet; diesen muss jedes Beitrittsland übernehmen, wenn es Mitglied der EU werden will.

Der Vertrag von Lissabon sieht den Beitritt der EU zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte vor, die – ausgearbeitet durch den Europarat – 1953 in Kraft getreten war. Aktuell ist dieser Beitritt noch nicht vollzogen worden, da noch geregelt werden muss, in welchen Bereichen die Ent-

scheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die des EuGH gelten sollen. Außerdem verlieh der Lissabon-Vertrag der im Dezember 2000 von den Staats- und Regierungschefs der EU unterzeichneten Grundrechtecharta Rechtsverbindlichkeit, auch wenn sie nicht unmittelbar in das Vertragswerk aufgenommen wurde. EU-Bürgerinnen und -Bürger können sich vor dem Gerichtshof der EU auf dieses Dokument berufen. Die Charta steht nicht im Widerspruch zu nationalen Grundrechtsgarantien; wo diese weitergehen, sind sie von der europäischen Charta nicht berührt. Polen ist hier ein „*opting out*“ eingeräumt worden; für dieses Land gelten Ausnahmeregelungen, weil die Regierung befürchtete, dass einige allgemeine Bestimmungen der Charta, etwa zu Fragen der Moral und der Familie, im Gegensatz zur polnischen Gesetzgebung stehen und juristische Probleme auftreten könnten.

Die Kompetenzen der EU

Grundsätzlich gilt in der EU das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Die EU darf also nur innerhalb der Grenzen derjenigen Zuständigkeiten tätig werden, die die Mitgliedstaaten ihr übertragen haben. Im Laufe der Zeit sind der EU auf fast allen klassischen Politikfeldern von den Mitgliedstaaten Kompetenzen übertragen worden; dies können Gesetzgebungs-kompetenzen sein, aber auch „nur“ Kompetenzen zur Koordinierung von Politikfeldern. Es gibt

- ausschließliche Zuständigkeiten der EU: hier setzt die EU verbindliches Recht;
- geteilte Zuständigkeiten: sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten können gesetzgeberisch tätig sein;
- unterstützende Zuständigkeiten: die EU ergänzt oder koordiniert Maßnahmen der Mitgliedstaaten;
- Sonderformen für die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie für die Außen- und Sicherheitspolitik.

Zwei Prinzipien sind für die Rechtsetzung leitend: Das Subsidiaritätsprinzip regelt, dass die EU in den Politikfeldern, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur dann tätig werden darf, wenn die Ziele von den Mitgliedstaaten allein nicht erreicht werden. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit bedeutet, dass

Subsidiarität

Formel für ein bürgerliches Europa

Darf die Europäische Union überhaupt tätig werden?	In welchem Umfang darf sie tätig werden?	Wer kontrolliert die Einhaltung der Regeln?
Die EU darf nur innerhalb der Zuständigkeiten tätig werden, die ihr von den Mitgliedstaaten in den Verträgen ausdrücklich übertragen wurden.	<ul style="list-style-type: none"> - Wo die EU nicht allein zuständig ist, darf sie nur tätig werden, wenn ein Ziel auf europäischer Ebene besser erreicht werden kann als in den einzelnen Mitgliedstaaten (Subsidiaritätsprinzip). - Ihre Maßnahmen müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die nationalen Parlamente überprüfen jeden Entwurf der EU-Gesetzgebung auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und geben ihre Stellungnahme dazu ab. - Wird gegen das Prinzip verstößen, können die Mitgliedstaaten, auch im Auftrag ihrer Parlamente, beim Europäischen Gerichtshof Klage dagegen erheben.
nach Artikel 5 des Vertrages über die Europäische Union		

grundätzlich nur Maßnahmen ergriffen werden dürfen, die geeignet, erforderlich und angemessen sind.

Der Lissabonner Vertrag sieht erstmals explizit die Möglichkeit der Rückverlagerung von Kompetenzen an die Mitgliedstaaten vor. Auf diese Weise begegnet die EU der Kritik, sie würde Grenzen ausschöpfen – in Teilen sogar überschreiten – und einmal auf sie übertragene Aufgaben nicht mehr abgeben wollen.

Entscheidungsverfahren

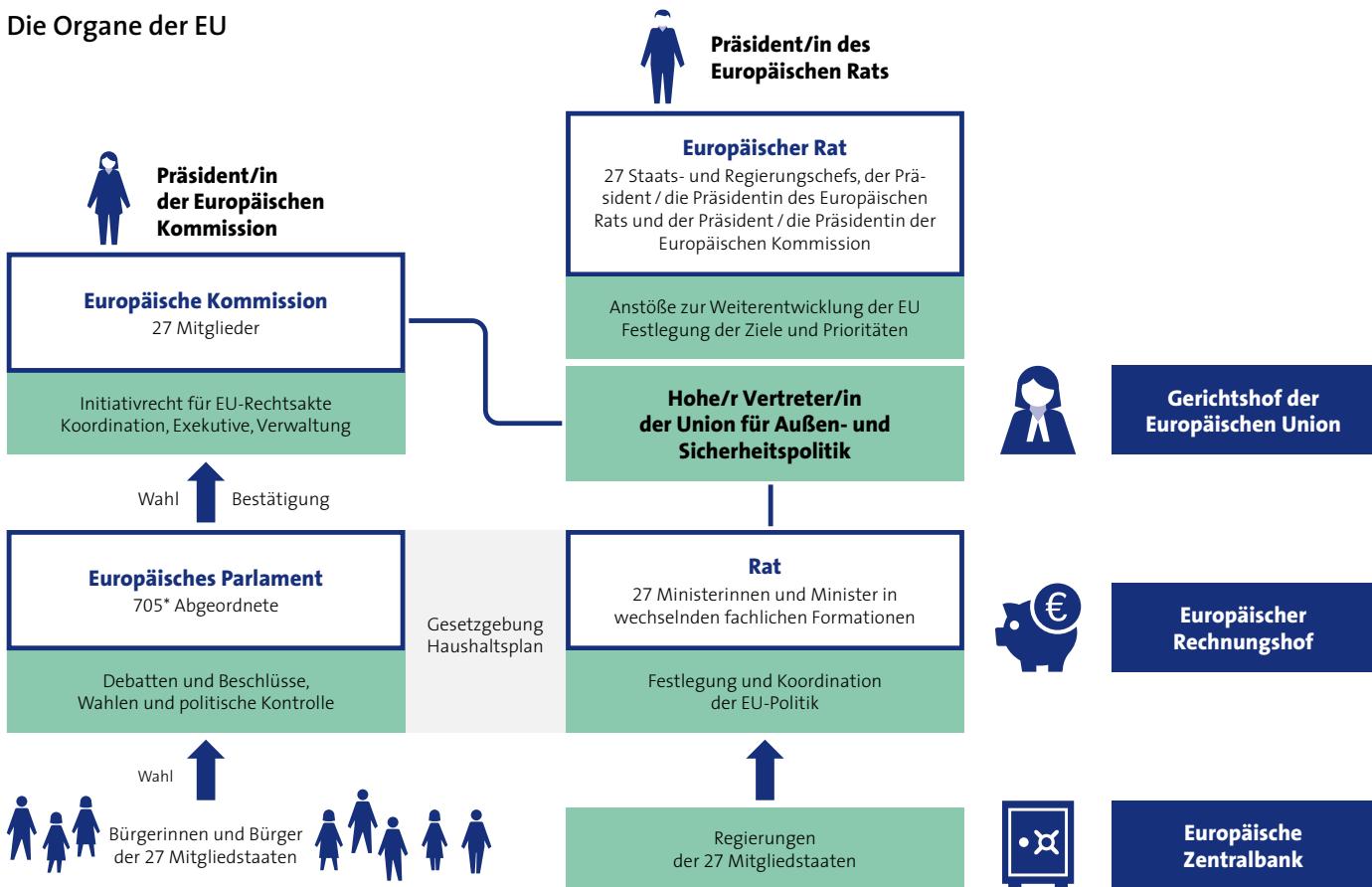
Der Lissabonner Vertrag hat das Verfahren zur Vertragsänderung reformiert. Sowohl der zur Ausarbeitung der EU-Grundrechtecharta und des Verfassungsvertrages eingesetzte Konvent als auch das ordentliche Verfahren zur Vertragsänderung wurden in das Vertragswerk aufgenommen. Ob ein Konvent zur Ausarbeitung von Änderungsvorschlägen eingesetzt wird oder nicht, bedarf immer der Zustimmung des EP. Über die Änderungsvorschläge muss zunächst eine Regierungskonferenz beschließen, abschließend müssen sie nach den nationalen verfassungsrechtlichen Verfahren von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Anders als die Regierungskonferenz setzt sich der Konvent nicht nur aus Regierungsvertreterinnen und -vertretern der Mitgliedstaaten zusammen, an ihm nehmen auch Abgeordnete des EP, der nationalen Parlamente und Mitglieder der Kommission teil. Damit sollen die Änderungen am europäischen Vertragswerk auf eine breitere politische Basis gestellt werden.

Standardverfahren für die Gesetzgebung im Bereich des Sekundärrechts ist das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren (OGV); an ihm sind die Kommission, das EP und der Rat der EU beteiligt. Das Verfahren sieht maximal drei Lesungen und bei Nichteinigung gegebenenfalls ein Vermittlungsverfahren vor.

Die Kommission hat das alleinige Initiativrecht für Gesetzgebungsakte; in spezifischen Fällen gibt es aber auch die Möglichkeit, dass eine Gruppe von Mitgliedstaaten, das EP oder der Rat der EU die Kommission dazu auffordern, eine Gesetzesinitiative einzuleiten. Der Gesetzesvorschlag der Kommission wird dann vom EP und vom Rat der EU beraten. Bei unvereinbaren Positionen ist ein Vermittlungsverfahren vorgesehen. Wird hier keine Einigung erzielt, ist der Rechtsakt gescheitert; kommt eine Einigung zustande, haben der Rat der EU und das EP jeweils sechs Wochen Zeit, den gemeinsamen Entwurf zu erlassen; geschieht dies nicht, ist der Rechtsakt ebenfalls gescheitert. Das EP kann – wenn die Beratungen mit dem Rat nicht zufriedenstellend laufen – ab der zweiten Lesung den geplanten Rechtsakt mit der Mehrheit seiner Mitglieder ablehnen. In bestimmten Politikfeldern (z.B. wenn grundlegende Aspekte des nationalen sozialen Sicherungssystems betroffen sind) kann ein Mitgliedstaat allein beantragen, dass der Europäische Rat sich mit der Frage befasst; das OVG wird dann ausgesetzt. Entscheidend bei diesem Gesetzgebungsverfahren ist, dass sowohl das EP wie auch der Rat der EU gleichberechtigt daran mitwirken. Dies war nicht immer so und das EP hat jahrzehntelang darum gekämpft, mit dem Rat der EU zusammen Gesetzgeber der EU zu sein.

Der Rat der EU entscheidet entweder einstimmig, mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit. Für Politikmaterien, die grundlegende Interessen der Mitgliedstaaten berühren, ist Einstimmigkeit festgeschrieben. Verlangt das Vertragsrecht eine einfache Mehrheit, hat jedes Mitgliedsland eine Stimme. In den meisten Fällen sieht der Vertrag eine Abstimmung mittels qualifizierter Mehrheit vor. Eine qualifizierte Mehrheit ist

Die Organe der EU



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 714 028

* nach dem Austritt Großbritanniens 2020

erreicht, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind: Zustimmen müssen mindestens 55 Prozent der Mitglieder im Rat der EU, die gemeinsam mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung abbilden („doppelte Mehrheit“); jedes Mitgliedsland hat dabei eine Stimme. Die entsprechende Sperrminorität, mit der ein Beschluss verhindert werden kann, liegt bei vier Staaten, die 35 Prozent der EU-Bevölkerung abbilden.

Neben dem Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren kennen die Verträge noch das „besondere Gesetzgebungsverfahren“; hierbei handelt es sich nicht um einen speziellen Typ, sondern je nach Sachzusammenhang oder Politikmaterie sind die Verfahren unterschiedlich ausgestaltet. Ein Beispiel ist das Verfahren zur Annahme des jährlichen EU-Haushaltsplanes.

Ergebnis der Entscheidungsverfahren sind Gesetzesnormen (Rechtsakte) unterschiedlichen Typs; für diese Rechtsakte wird in den Vertragstexten eine Vielzahl unterschiedlicher Bezeichnungen gewählt. Sie lassen sich in folgende (Haupt-)Kategorien systematisieren:

- Verordnungen gelten unionsweit unmittelbar; sie sind in allen Teilen verbindlich und stehen über nationalem Recht;
- Richtlinien müssen von den Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet sind, in nationales Recht umgesetzt werden, ihre Ziele sind verbindlich;
- Beschlüsse sind für die benannten Empfänger, zum Beispiel Staaten oder Unternehmen, in allen Teilen verbindlich;
- Empfehlungen und Stellungnahmen sind unverbindlich.

Der Lissabonner Vertrag sieht noch die Instrumente „delegierte Rechtsakte“ und „Durchführungsrechtsakte“ vor. Bei den „delegierten Rechtsakten“ ermächtigen EP und Rat der EU die Kommission, nicht wesentliche Teile eines Rechtsaktes zu ändern oder zu ergänzen. „Durchführungsakte“ kann die Kommission

erlassen, wenn für die Durchführung eines Rechtsaktes einheitliche Bedingungen erforderlich sind.

Rat und EP üben gemeinsam die Haushaltsbefugnis aus. Der Vertrag von Lissabon legt folgende Instrumente für den Bereich des Haushalts fest:

- **Eigenmittel:** Hierbei handelt es sich um Einnahmen der EU aus eigenem Recht, auch wenn die Mitgliedstaaten letztlich darüber befinden und die EU keine eigenen Steuern erhebt. Die Höhe der Eigenmittel darf 1,20 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) nicht übersteigen.

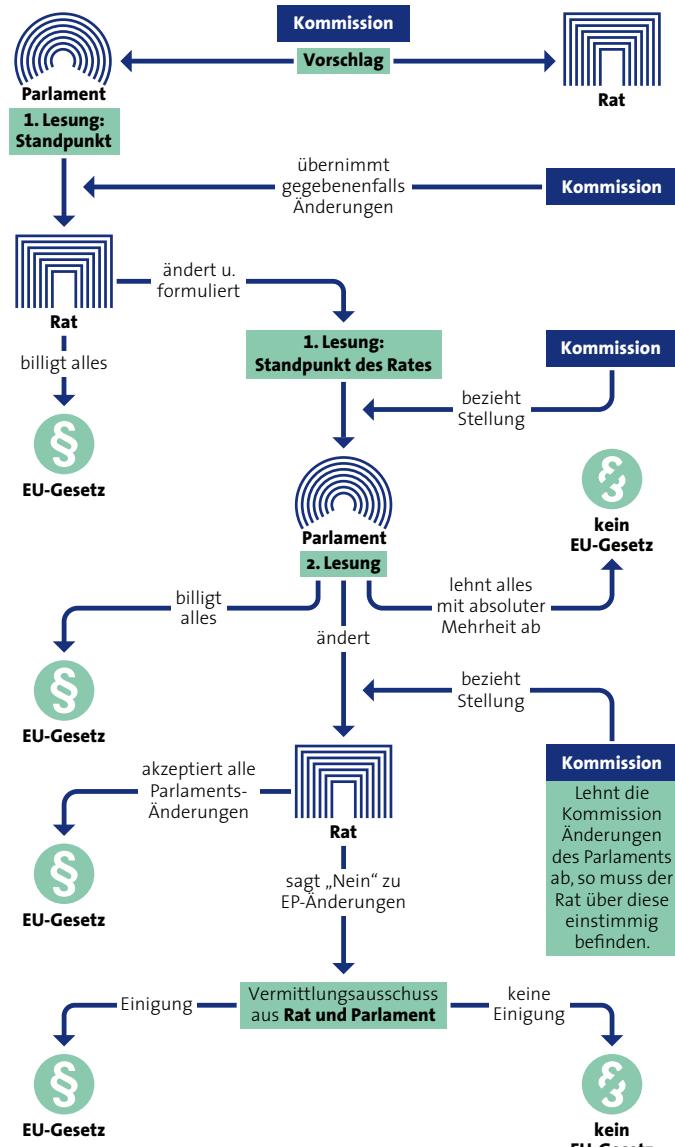
- **Kreditaufnahme:** Bis zur weltweiten Coronavirus-Pandemie 2020 war eine Kreditaufnahme der EU zur Finanzierung ihrer Arbeit nicht zulässig. Um den Folgen der Pandemie zu begegnen, verabschiedete die EU im Juli 2020 jedoch ein zum Teil schuldenfinanziertes Konjunktur- und Aufbaupaket („Next Generation EU“) in Höhe von 750 Milliarden Euro; dies soll ein einmaliger Vorgang sein und der aufgenommene Kredit in Höhe von 360 Milliarden Euro bis zum Jahr 2058 zurückgezahlt werden.

- **Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR):** Die EU verabschiedet für eine Periode von sieben Jahren einen MFR. 2020 einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf ein Volumen von 1074,3 Milliarden Euro für die Periode von 2021 bis 2027. Zusammen mit dem Programm „Next Generation EU“ sollen so insgesamt 1824,3 Milliarden zur Verfügung stehen, um die Folgen der Coronavirus-Pandemie abzumildern sowie die digitale und grüne Zukunft der EU zu fördern.

- **EU-Haushaltsplan:** Er enthält die Einnahmen und Ausgaben der EU für ein Jahr. Es wird zwischen den in dem Haushaltsjahr vorgesehenen Zahlungen und den Verpflichtungen unterschieden, wobei Verpflichtungen Mittel sind, die in

Europäische Union

So kommt ein europäisches Gesetz zustande



einem Haushaltsjahr vertraglich zugesagt werden können, aber erst später zur Auszahlung gelangen. Das Ausgabevolumen liegt bei rund 154 Milliarden Euro (2020). Zum Vergleich: Die Höhe der Ausgaben im Bundeshaushalt Deutschlands liegt bei ungefähr 360 Milliarden Euro (2020). Dabei leben in der EU 448 Millionen Menschen und in der Bundesrepublik Deutschland 83,1 Millionen.

Das Verfahren zur Aufstellung des Jahreshaushalts wurde durch den Vertrag von Lissabon vereinfacht und dem Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angepasst. Das EP und der Rat entscheiden jetzt gemeinsam über den gesamten EU-Haushalt. Der Rat kann ein ablehnendes Votum des Parlaments nicht überstimmen. In einem solchen Fall muss die Kommission einen neuen Haushaltsentwurf vorlegen und das Verfahren beginnt von vorn. Liegt bis zum Jahresbeginn kein verabschiedeter Haushalt vor, tritt die sogenannte Zwölftelregelung in Kraft: Jeweils ein Zwölftel des vorjährigen Haushalts wird pro Monat zur Verfügung gestellt. Der damit eingeschränkte politische Gestaltungsspielraum soll die Einigung zwischen EP und Rat fördern.

Die EU – kein Staat, aber ein politisches System

Der Europäische Rat

Im Europäischen Rat (ER) kommen die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten zusammen und die Personen, die das Präsidentenamt des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission innehaben. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (HV) [Zur sprachlichen Formulierung hier und im Folgenden siehe S. 3] nimmt an den Arbeiten des ER teil, wenn über Materien aus seinem Arbeitsfeld beraten wird. In den 1970er-Jahren als informelles Kamingespräch der neun Staats- und Regierungschefs eingereicht, unterstützen heute zahlreiche nationale und europäische Beamtinnen und Beamte sowie Beraterinnen und Berater die Verhandlungen im ER und das Medieninteresse ist groß. Die Zusammentreffen des ER werden auch als europäische Gipfel bezeichnet, die Ergebnisse als Schlussfolgerungen veröffentlicht.

Der ER wurde durch den Vertrag von Lissabon in den Rang eines Organs der EU gehoben; er ist eines der Entscheidungsgremien für die Union. Der ER hat insbesondere in Krisenzeiten eine zentrale Rolle bei der Koordinierung von Positionen der Mitgliedstaaten, bei der Entwicklung von Lösungsansätzen und Zukunftsentwürfen. Er gibt der EU Impulse für ihr Handeln und ihre Fortentwicklung, er legt die allgemeinen politischen Ziele sowie ein Arbeitsprogramm fest, ist aber nicht gesetzgeberisch tätig.

Der ER fasst seine Entscheidungen in der Regel im Konsens. Er kann einstimmig beschließen, Entscheidungen, für die es bisher der Einstimmigkeit bedurfte, künftig mit qualifizierter Mehrheit zu treffen (Passerelle-Klausel). Ebenso kann er auf diesem Weg das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren auf Politikfelder ausdehnen, auf denen es im Vertrag nicht vorgesehen ist.

Präsident des Europäischen Rates (PER): Er wird für die Dauer von zweieinhalb Jahren mit qualifizierter Mehrheit vom ER gewählt. Entgegen dem ursprünglichen Rotationsverfahren, das einen halbjährlichen Wechsel an der Spitze des ER vorsah, sichert dieses Verfahren mehr Kontinuität im Amt und ermöglicht mehr Professionalität in der Ausübung. Als PER ist man hauptamtlich für die EU tätig und darf kein nationales Staatsamt mehr innehaben.

Der PER gibt dem Europäischen Rat Impulse, bereitet zusammen mit der Präsidentin der Kommission dessen Treffen vor und leitet dessen Sitzungen; mit dem Amt ist auch die Erwar-



Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs ist eines der Entscheidungsgremien der EU. Gruppenbild während eines Gipfeltreffens ohne Großbritannien in Brüssel 2019

Der Europäische Rat



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 714 030

tung verbunden, Konsens und Zusammenhalt im ER zu fördern. Der PER legt dem EP zweimal pro Halbjahr einen Bericht vor und unterrichtet es über seine politischen Aktivitäten. Darüber hinaus vertritt er die EU in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – und dies unbeschadet der Befugnisse des HV.

Europäische Kommission

Die Kommission ist das supranationale Organ der EU: Sie ist dem Gemeinschaftswohl verpflichtet. Alle Informationen und Aktivitäten der Union laufen bei der Kommission zusammen und die meisten gehen auch von ihr aus. Unabhängigkeit und Überparteilichkeit der Kommission werden dadurch garantiert, dass sie weder vom Rat noch von den Mitgliedstaaten abgesetzt werden

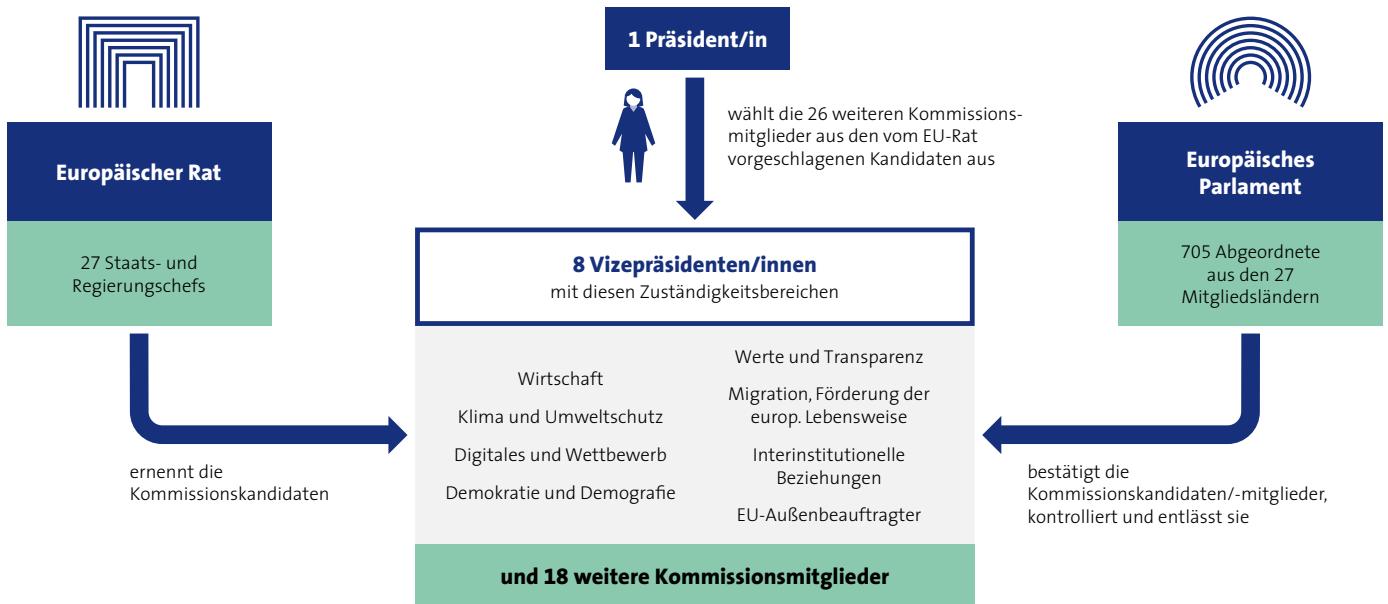
kann. Nur ein Misstrauensvotum des EP mit Zweidrittelmehrheit kann die gesamte Kommission zum Rücktritt zwingen. Bei schweren Verfehlungen eines Mitglieds der Kommission ist die Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens beim Gerichtshof der EU möglich. Auch kann die Präsidentin bzw. der Präsident der Kommission ein Kommissionsmitglied auffordern, sein Amt niederzulegen.

Die Kommission ist zugleich Kontroll-, Initiativ- und Exekutivorgan. Sie hat im Wesentlichen vier Hauptaufgaben:

- Sie ist Akteurin im Gesetzgebungsverfahren und hat das Initiativmonopol für Gesetzgebungsakte. Eine Gruppe von Mitgliedstaaten, der Rat und das EP können die Kommission auffordern, initiativ zu werden, dürfen jedoch nicht ohne solche Vorschläge selbst tätig werden. Die Wahl des

Die Europäische Kommission

Regierung (Exekutive) der Europäischen Union, insgesamt 27 Kommissare (inkl. des Präsidenten, ein Kommissionsmitglied pro EU-Land)



© picture alliance / dpa-infografik, Globus 14.248 (aktualisiert); Quelle: EU-Kommission

Die EU-Kommission

Die 27 EU-Kommissare der Amtszeit Dezember 2019 bis Oktober 2024

 Ursula von der Leyen Präsidentin	 Valdis Dombrovskis Exekutiv-Vizepräsident Eine Wirtschaft im Dienste der Menschen	 Frans Timmermans Exekutiv-Vizepräsident Ein europäischer Grüner Deal	 Margrethe Vestager Exekutiv-Vizepräsidentin Ein Europa für das digitale Zeitalter
 Mariya Gabriel Kommissarin Innovation, Forschung, Kultur, Bildung und Jugend	 Nicolas Schmit Kommissar Beschäftigung und soziale Rechte	 Johannes Hahn Kommissar Haushalt und Verwaltung	
 Paolo Gentiloni Kommissar Wirtschaft	 Janusz Wojciechowski Kommissar Landwirtschaft	 Gruppenbild der Kommission von der Leyen am 27. November 2019, damals noch mit dem irischen Mitglied Phil Hogan, der im August 2020 die Kommission verließ.	 Thierry Breton Kommissar Binnenmarkt
 Josep Borrell Hoher Vertreter/Vizepräsident Ein stärkeres Europa in der Welt	 Stella Kyriakides Kommissarin Gesundheit und Lebensmittelsicherheit	 Helena Dalli Kommissarin Gleichheitspolitik	 Elisa Ferreira Kommissarin Kohäsion und Reformen
 Janez Lenarčič Kommissar Krisenmanagement	 Adina Vălean Kommissarin Verkehr	 Ylva Johansson Kommissarin Inneres	 Margaritis Schinas Vizepräsident Förderung unserer europäischen Lebensweise
 Kadri Simson Kommissarin Energie	 Virginijus Sinkevičius Kommissar Umwelt, Meere und Fischerei	 Mairead McGuinness Kommissarin Finanzdienstleistungen, Finanzstabilität und Kapitalmarktunion	
 Maroš Šefčovič Vizepräsident Interinstitutionelle Beziehungen und Vorausschau	 Věra Jourová Vizepräsidentin Werte und Transparenz	 Dubravka Šuica Vizepräsidentin Demokratie und Demografie	 Jutta Urpilainen Kommissarin Internationale Partnerschaften

© EU-Kommission; https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/team_attachments/college_circle_protocol_update_de.pdf

Stand November 2020

Zeitpunktes, des Inhalts und der Rechtsgrundlage für einen Gesetzesakt liegt ausschließlich in der Kompetenz der Kommission. Sie kann zudem ihren Gesetzesvorschlag jederzeit im Verfahren zurückziehen. Um den Erfolg der Initiative zu sichern, übt die Kommission ihr Initiativrecht in enger Abstimmung mit den anderen beiden Hauptorganen der EU und den Mitgliedstaaten aus. Die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführte Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente eröffnet die Möglichkeit, die Initiativen der Kommission einzuschränken. Auch Bürgerinnen und Bürger der EU können die Kommission mittels einer europäischen Bürgerinitiative auffordern, neue politische Vorschläge zu unterbreiten.

- Die Kommission ist das Exekutivorgan der EU, das heißt, sie ist mit der Durchführung von Verträgen beauftragt. Dazu gehören auch der Vorentwurf und die Ausführung des EU-Haushaltsplans, die Planung und Verwaltung der EU-Programme sowie die Ausarbeitung von Entwürfen für internationale Verträge.
- Die Kommission ist die Hüterin der Verträge und somit verantwortlich für die Umsetzung und Anwendung des Unionsrechts sowie der Bestimmungen, die von den Organen getroffen werden. Hat nach Auffassung der Kommission ein Mitgliedsland gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen, so kann sie ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten, das bis zur Klage vor dem Gerichtshof der EU führen kann. Gegen den Rat der EU kann die Kommission eine Untätigkeitsklage beim Gerichtshof der EU einreichen.
- Die Kommission und der HV agieren bei vielen Regelungen der Verträge gemeinsam oder aufeinander abgestimmt. So kann die Kommission dem HV gemeinsam mit dem Rat Vorschläge für außenpolitische Maßnahmen unterbreiten. Zu Verhandlungen mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen muss der Rat die Kommission ermächtigen, wobei sie in Einzelfällen Abkommen abschließen kann. Die Kommission vertritt die EU nach außen, sofern die Themen nicht die Außen- und Sicherheitspolitik oder andere im Vertrag genannten Ausnahmen betreffen. Nicht zuletzt arbeiten im Europäischen Auswärtigen Dienst auch Kommissionsbeamten und -beamte mit.
- Grundsätzlich ist die Kommission eher ein „hybrides“ Organ; sie folgt in der Zuordnung keiner nationalstaatlich bekannten Gewaltenteilung (Exekutive, Legislative), sondern bedient sich je nach vertraglich zugewiesener Aufgabe aus deren Funktionsrepertoire. Die 27 Kommissionsmitglieder sind zu voller Unabhängigkeit verpflichtet und dürfen keine andere berufliche Tätigkeit ausüben; sie verantworten in der Regel ein bestimmtes Politikfeld in der Kommission (Ressortprinzip). Die Amtszeit beträgt fünf Jahre und ist dem Wahrrhythmus des EP angepasst. Der Präsident der Kommission wird – am Ende eines gestaffelten Wahl- und Zustimmungsverfahrens, in dem das EP eine entscheidende Rolle spielt – vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt. Dabei sind die Ergebnisse der letzten Wahlen zum EP zu berücksichtigen. In der Lesart vor allem des EP bedeutet diese Regelung des Lissabonner Vertrages, dass der Spitzenkandidat der stärksten EP-Fraktion an die Spitze der Kommission gewählt

wird. 2014 traf das mit Jean-Claude Juncker zu, 2019 allerdings nicht: Ursula von der Leyen kommt zwar aus einer Mitgliedspartei der stärksten Fraktion EVP (Christdemokraten), stand aber bei der Europawahl selbst nicht zur Wahl. Spitzenkandidat der EVP war der deutsche CSU-Politiker Manfred Weber gewesen, allerdings hatte er zuvor keine Mehrheit im Parlament für sich gewinnen können. In Abstimmung mit dem designierten Kommissionspräsidenten nimmt der Rat mit qualifizierter Mehrheit die von den Mitgliedsländern vorgeschlagenen übrigen Mitglieder an. Das Kollegium muss sich dann einem Zustimmungsvotum des EP stellen, wobei das EP darauf besteht, vorher jeden einzelnen Kandidaten im entsprechenden Ausschuss intensiv zu seinen Plänen zu befragen. Auf der Grundlage dieser endgültigen Zustimmung wird die Kommission mit qualifizierter Mehrheit vom Europäischen Rat ernannt.

Der Lissabonner Vertrag festigt nicht nur die Verbindungen zwischen Kommission und EP, sondern auch die Bindung zwischen Kommission und Rat. So leitet der HV die GASP und führt den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten; gleichzeitig ist er in Personalunion Mitglied (als Kommissar für Auswärtige Beziehungen) und Vizepräsident der Kommission. Dieser „doppelte Hut“ des HV soll zu mehr Kohärenz im auswärtigen Handeln der Union führen, birgt aber auch die Gefahr von Spannungen zwischen den unterschiedlichen Aufgaben von Rat und Kommission.

Der Vertrag von Lissabon sieht vor, die Anzahl der Kommissionsmitglieder ab 2014 auf zwei Drittel der Anzahl der Mitgliedstaaten zu beschränken und die Verteilung mittels eines noch festzulegenden Rotationsprinzips zu regeln. Diese Änderung sollte die Effizienz der Kommission steigern, wurde aber von einigen Ländern als Verlust nationaler Einfluss- und Repräsentationsmöglichkeiten empfunden – was wiederum in einem

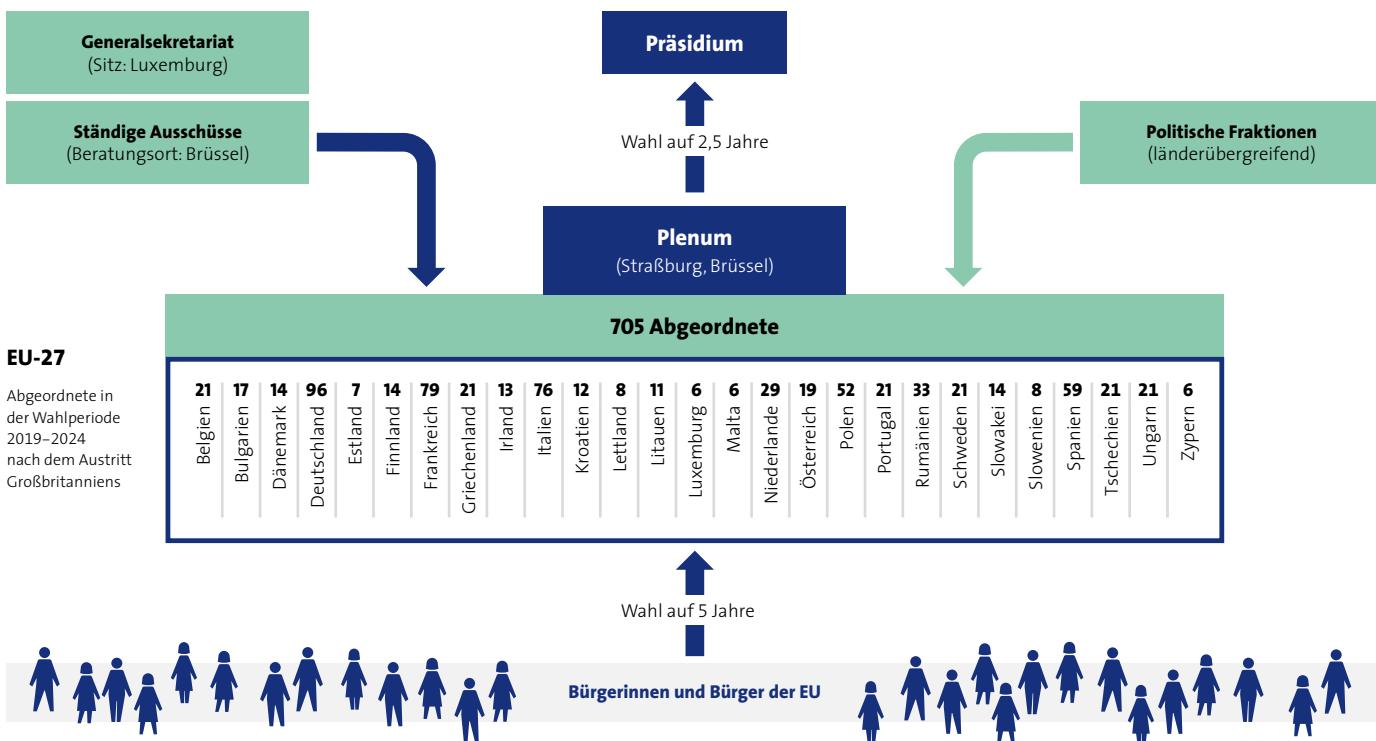
Spannungsverhältnis zu der vertraglichen Verpflichtung auf das Kollegialprinzip und das Gemeinschaftsinteresse sowie das Ressortprinzip steht. Um die notwendige Zustimmung der Mitgliedstaaten für den Lissabonner Vertrag zu erhalten, beschloss der Europäische Rat im Dezember 2008, jedem Mitgliedsland doch (erst einmal) eine Kommissarin bzw. einen Kommissar zu belassen. Die Kommission entscheidet per Mehrheitsbeschluss, faktisch strebt sie aber danach, ihre Angelegenheiten im Konsens zu beschließen. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügt die Kommission über einen Verwaltungsaparat mit Generaldirektionen und verschiedenen Diensten, in denen circa 32 000 Mitarbeitende beschäftigt sind.

Der Vertrag von Lissabon hat etliche Fortschritte in Hinblick auf die Arbeit der Kommission gebracht. Allerdings sind einige Fragen nach wie vor nicht zufriedenstellend gelöst: etwa das Problem ihrer Größe und damit ihrer Handlungsfähigkeit sowie die Tatsache, dass die Rolle der „europäischen Regierung“ mal der Kommission, mal dem Europäischen Rat, mal dem Rat der EU zugewiesen wird. Auch wird die Direktwahl der Kommissionspräsidentschaft immer wieder diskutiert. Wichtig bleibt, dass die demokratische Legitimation der Kommission durch das Zustimmungsverfahren im EP gestärkt wurde.

Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament hat über Jahrzehnte an der Weiterentwicklung der europäischen Integration und der eigenen Befugnisse maßgeblich mitgewirkt; die Kompetenzen und Rechte des EP sind kontinuierlich ausgebaut worden. Mit der Beteiligung europäischer Abgeordneter an den vorbereitenden Konventen für die Ausarbeitung der Grundrechtecharta oder für den Entwurf des Verfassungsvertrags konnte das EP erstmals direkten Einfluss auf die Inhalte der Verhandlungen in Regierungs-

Das Europäische Parlament



konferenzen nehmen. Das EP ist das zweite supranationale und das einzige direkt demokratisch legitimierte Organ der EU; die Direktwahl der europäischen Abgeordneten verleiht ihm eine hohe Legitimation. Trotzdem wird das EP in der Öffentlichkeit häufig als machtlos und mit wenigen Kompetenzen ausgestattet angesehen. Dabei hat es weitreichende Befugnisse, die fast alle klassischen Funktionen eines Parlaments umfassen:

- **Vertragsänderung:** Beim Verfahren zur Vertragsänderung erhält das EP, wie die Mitgliedstaaten und die Kommission, ein Initiativrecht und ist an der Ausarbeitung von Änderungen beteiligt.
- **Gesetzgebungsfunktion:** In der EU findet meist das OGV Anwendung, in dem das EP – zusammen mit dem Rat der EU – über rechtsverbindliche Gesetzgebungakte entscheidet.
- **Wahlfunktion in Hinblick auf die Exekutive:** Die Präsidentin / der Präsident der Kommission wird vom EP gewählt. Anschließend muss das EP allen Kandidierenden für die Kommission zustimmen. Die Kommission kommt also nur ins Amt, wenn das EP zustimmt.
- **Zustimmungsrecht zu wesentlichen politischen Handlungen der EU:** Dazu gehören unter anderem Beitritte und Assoziiierungen zur EU sowie EU-Verträge mit Dritten, Finanzprotokolle und Freihandelsabkommen, aber auch die Errichtung der Strukturfonds sowie die Feststellung einer schwerwiegenden Verletzung der Unionsgrundsätze durch ein Mitgliedsland.
- **Haushaltsrecht:** Seit dem Lissabonner Vertrag hat das EP das volle Mitentscheidungsrecht im Haushaltsverfahren.
- **Kontrollfunktionen:** Das EP kann die Kommission durch ein Misstrauensvotum geschlossen zum Rücktritt zwingen. Es diskutiert in öffentlicher Sitzung den Jahresbericht der Kommission und die Kommission legt dort Rechenschaft über dessen Umsetzung ab. Der HV unterliegt in seiner Funktion als Vizepräsident indirekt auch einer Kontrolle des EP. Die Ratspräidentschaft berichtet über die Ergebnisse der europäischen Gipfel vor dem EP. Das Parlament kann Anfragen an die Kommission, den Rat der EU und den Europäischen Rat stellen, hat Klagerechte vor dem Gerichtshof der EU, kann den Rechnungshof zur Abgabe von Stellungnahmen auffordern und Untersuchungsausschüsse einsetzen. Das EP verfügt darüber hinaus über einen Haushaltskontrollausschuss.
- **Informationsfunktion gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern:** Die Bürgerinnen und Bürger können sich über die Tätigkeit des EP informieren, etwa durch öffentlich tagende

Ausschüsse und Plenarsitzungen oder durch die Veröffentlichung schriftlicher Dokumente.

Das EP hat kein direktes Initiativrecht für Gesetzesakte, dieses ist der Kommission vorbehalten; damit fehlt dem EP ein klassisches Instrument nationaler Parlamente. Auf der anderen Seite verfügt es über ein größeres Maß an Handlungsautonomie und Durchsetzungsmacht als manches nationale Parlament.

Die EU hat zwar in einigen Punkten Staatsqualität erreicht, ist aber faktisch kein Staat. Somit gestaltet sich die Übertragbarkeit klassischer parlamentarischer Rechte auf das EP schwierig. Zudem kennt die EU bisher keine strikte Gewaltentrennung zwischen Legislative und Exekutive. Im EP wird nicht zwischen Regierungs- und Oppositionsfaktion unterschieden: Viele Beschlüsse des EP werden mit absoluter Mehrheit oder mit Zweidrittelmehrheit gefasst, was wechselnde, häufig auch große, fraktionsübergreifende Einigungen erfordert. Für die Wählerinnen und Wähler verwischen dadurch die klaren parteipolitischen Linien, nach denen sie gewohnt sind, ihre Wahlentscheidungen zu treffen.

Das EP ist ein Arbeitsparlament, es besteht laut EU-Vertrag aus 751 Abgeordneten. Nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs reduziert sich die Anzahl einschließlich des Präsidenten auf maximal 705 Abgeordnete. Von den ehemals 73 britischen Sitzen werden 43 in die Reserve für zukünftige EU-Erweiterungen gestellt; 14 Sitze werden auf Länder verteilt, die demografisch bisher im EP unterrepräsentiert waren. Die nationalen Kontingente werden im EU-Vertrag nicht mehr explizit genannt, aber die Untergrenze (6 Sitze pro Land) und die Obergrenze (96 Sitze pro Land) festgelegt, wobei die Bürgerinnen und Bürger degressiv proportional vertreten sein sollen (d.h. kleinere Länder haben im Verhältnis zur Bevölkerungszahl eine höhere Zahl von Abgeordneten). „One man, one vote“ ist auch nach dem Vertrag von Lissabon nicht realisiert, aber es findet eine weitere Annäherung statt und damit ein Stück mehr Gerechtigkeit bei der Aufteilung der Mandate.

Der Präsident des EP wird jeweils für zweieinhalb Jahre gewählt; in seiner Arbeit wird er unter anderem von 14 Vizepräsidentinnen bzw. -präsidenten unterstützt. Die Arbeit des EP ist in Ausschüssen organisiert: In der neunten Wahlperiode (2019–2024) sind 23 Ständige Ausschüsse eingerichtet worden. Sie dienen vor allem der Beratung von Gesetzesvorhaben und entwickeln die Positionen des EP gegenüber dem Rat der EU und der Kommission. Abstimmungen finden, je nach Regelung im Lissabonner Vertrag, entweder mit einfacher Mehrheit, absoluter Mehrheit oder Zweidrittelmehrheit statt, aber auch über weitere vertraglich definierte Quoten. Das EP kann die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen beschließen. Die Verwaltung des EP und damit der Sitz des Generalsekretariats befindet sich in Luxemburg; ebenfalls gibt es Verwaltungsstrukturen in Brüssel. Die Plenarsitzungen finden in Straßburg und Brüssel statt. Außer der Frage seines Sitzes kann das EP seine Angelegenheiten selbst regeln.

Europäische politische Parteien

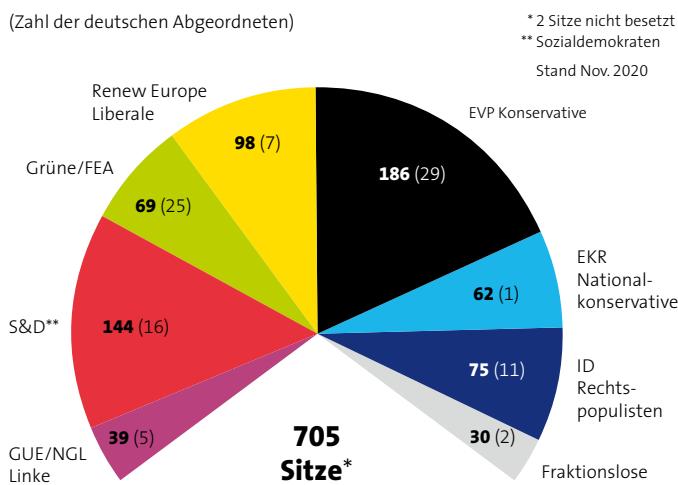
Die Wahl der Parlamentarierinnen und Parlamentarier erfolgt seit 1979 in allgemeinen, direkten, freien und geheimen Wahlen direkt durch die Bürgerinnen und Bürger der EU-Mitgliedstaaten für fünf Jahre und auf der Basis nationaler Wahlgesetze. Zur Wahl treten Kandidierende an, die von den nationalen Parteien nominiert werden. Die nationalen Parteien gleicher politischer Grundausrichtung haben sich zu europäischen politischen Parteien zusammengeschlossen (Dachorganisationen). Seit dem



Das Europäische Parlament am 27. November 2019: Ursula von der Leyen (stehend, 1. Pult hinten l.) spricht als designierte Kommissionspräsidentin zu den Abgeordneten, bevor diese über ihre Kommission abstimmen.

Das EU-Parlament

Abgeordnete nach Fraktionen



© picture alliance / dpa-infografik, Globus 14 272, Quelle: Europaparlament

Maastrichter Vertrag (1993) werden die Parteien explizit im europäischen Vertragswerk erwähnt und es wird betont, dass sie auf europäischer Ebene dazu beitragen, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden.

Die Funktionen, die nationale Parteien in einem demokratischen Mehrparteiensystem auszeichnen, werden nur zum Teil auch von den europäischen politischen Parteien erfüllt. Ein Parteienstatut (von 2003, überarbeitet 2007 und 2014) regelt die Kriterien zur Anerkennung als Partei auf europäischer Ebene sowie deren Finanzierung aus dem EU-Haushalt und spricht ihnen europäische Rechtspersönlichkeit zu. Im Vorfeld der Europawahl 2019 bemühte sich eine Gruppe von Europaabgeordneten, ein einheitliches Wahlrecht in der EU einzuführen, das für alle Mitgliedstaaten gemeinsame Verfahrensregeln vorsah (zum Beispiel Wahlalter, Fristen zur Nominierung der Kandidaten, Sperrklauseln, transnationale Wahllisten). Hierüber konnte bisher kein Beschluss herbeigeführt werden, da für diese Weiterentwicklung ein Konsens des Europäischen Rates und damit der Staats- und Regierungschefs der EU notwendig ist.

Im Europäischen Parlament schließen sich nach jeder Wahl mehrere Parteien zu Fraktionen zusammen. Je nach Wahlperiode kann die Zusammensetzung unterschiedlich sein, da zur Europawahl immer wieder andere (nationale) Parteien antreten. Dies hat Auswirkungen auf die Kontinuität von politischen Vorhaben und die politische Homogenität. Aktuell gibt es sieben transnationale Fraktionen sowie eine Reihe fraktionsloser Abgeordneter im EP. Zwar hat bei den Europawahlen 2019 die Zustimmung zu offensichtlich antieuropäischen, nationalistischen und rechtsextremen Parteien zugenommen, aber sie waren bei Weitem nicht so erfolgreich wie prognostiziert.

Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten

Der Vertrag von Lissabon erkennt das EP und die nationalen Parlamente als die beiden Quellen demokratischer Legitimation für das Handeln der EU an. Die Parlamente der Mitgliedstaaten werden erstmalig im Vertragstext als „Akteure des europapolitischen Entscheidungsganges“ genannt, die „aktiv zur guten Arbeitsweise der Union“ beitragen. Unabhängig von ihren Regierungen können sie sich unmittelbar in den europäischen Rechtssetzungsprozess einbringen. Sie tragen zum reibungslosen Funktionieren der Union bei und erhalten zur

Wahrung des Subsidiaritätsprinzips direkte Mitwirkungsrechte im europäischen Entscheidungsprozess: Das mehrstufige Verfahren zur Kontrolle der Subsidiarität sieht vor, dass die nationalen Parlamente Rechtsakte schon im Entwurf überprüfen und entsprechende Einwände formulieren können (Frühwarnsystem, FWS). Sie können am Ende des Rechtssetzungsverfahrens auch vor dem Gerichtshof der EU gegen den Rechtsakt Klage erheben.

Vertragsänderungen müssen von allen nationalen Parlamenten nach ihren verfassungsrechtlichen Verfahren ratifiziert werden. Im Vertrag von Lissabon wurde für Vertragsänderungen das Gremium des Europäischen Konvents eingeführt; über ihn sind unter anderem Abgeordnete nationaler Parlamente an der Ausarbeitung von Vertragsänderungen beteiligt und damit den anderen EU-Organen quasi gleichgestellt.

In einem Zusatzprotokoll wird die Rolle der nationalen Parlamente in der EU beschrieben. Die Informationsrechte der nationalen Parlamente sind danach gestärkt worden: Alle europäischen Organe müssen nun ihre Gesetzesentwürfe an die nationalen Parlamente übermitteln. Aus diesen Bergen von Papieren gilt es für die nationalen Parlamente, die für sie relevanten Entwürfe rechtzeitig herauszufiltern und den innerstaatlichen Entscheidungsverfahren zuzuführen, um Einfluss auf die Ausgestaltung der Gesetze nehmen zu können.

Seit einiger Zeit haben die nationalen Parlamente eigene Büros in Brüssel eingerichtet. Ziel der Parlamentsbüros ist es, noch direkter und schneller über europapolitische Aktivitäten der EU-Organe informiert zu sein. Diese Büros unterstützen auch ihre jeweiligen nationalen Parlamente bei der Subsidiaritätskontrolle.

Darüber hinaus gibt es eine Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der deutschen Regierung: Der Bundestag zieht in seinen Mitwirkungsrechten mit dem Bundesrat gleich, in originären Bundeszuständigkeiten geht seine Beteiligung sogar über die des Bundesrates hinaus. Dies betrifft Kernbereiche wie die Ausweitung der Informationsrechte, verbindliche Stellungnahmen mit Parlamentsvorbehalt zu europäischen Gesetzesvorhaben, Mitwirkungsrechte bei Entscheidungen im Rat, bei denen die Rechtsgrundlage verändert werden soll, sowie die Herstellung von politischem Einvernehmen zwischen Regierung und Parlament bei Verfahren zur Änderung der europäischen Verträge und bei Erweiterungsverhandlungen.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde auch die interparlamentarische Kooperation gestärkt; mittlerweile hat sich ein dichtes Geflecht von bi- und multilateralen verstetigten Beziehungen und Gremien herausgebildet, in denen Positionen diskutiert und die Durchsetzung gemeinsamer Interessen vorbereitet werden; unter anderem sind dies: die Konferenz der Europa-Ausschüsse des EP und der nationalen Parlamente; die Jahreskonferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Parlamente der EU; das Gemeinsame Parlamentarische Kontrollgremium von Europol; interparlamentarische Konferenzen zu verschiedenen Politikfeldern der EU und interparlamentarische Ausschusssitzungen.

Rat der EU

Der Rat der Europäischen Union wird gemeinhin auch als Ministerrat oder einfach nur als Rat bezeichnet. Er ist nicht mit dem Europarat zu verwechseln, der nicht zur EU gehört, sondern eine eigenständige internationale Organisation darstellt. Der Rat darf auch nicht mit einem anderen EU-Organ, dem Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs, gleichgesetzt werden.

Europäische Union

Im Rat der Europäischen Union sind die Mitgliedstaaten der EU auf Ebene der Fachministerinnen und -minister, die verbindlich für ihre Regierung handeln können, vertreten. Damit ist der Rat eine Institution, die nicht wie die anderen Organe der EU über eine personelle Kontinuität verfügt. Der Rat ist gleichberechtigt mit dem EP am europäischen Gesetzgebungsprozess beteiligt und bringt dort die Interessen der Mitgliedstaaten ein.

Der Vorsitz im Rat wechselt halbjährlich (jeweils am 1. Januar und am 1. Juli). Nachdem Deutschland von Juli 2020 an den Vorsitz innehatte, übernimmt Portugal diesen im Januar 2021 und wird im Juli 2021 von Slowenien abgelöst werden. Der Europäische Rat, in dem die Staats- und Regierungschefs der EU zusammenkommen, legt die Reihenfolge fest, wobei darauf geachtet wird, dass sich große und kleine Mitgliedstaaten abwechseln. Davon ausgenommen ist der „Rat für Auswärtige Angelegenheiten“. Dessen Vorsitz wird in Personalunion von dem HV wahrgenommen. Um die Kontinuität der halbjährlich wechselnden Ratspräsidentschaften zu wahren, wird die amtierende Präsidentschaft von der vorangegangenen und der nachfolgenden unterstützt: Seit 2004 arbeiten diese jeweils aufeinanderfolgenden drei Präsidentschaften (sogenannte Trio- oder Teampräsidentschaften) ein gemeinsames Programm aus, um so politische Ziele über einen entsprechend längeren Zeitraum von 18 Monaten verfolgen zu können.

Der Rat tagte 2019 über 160-mal (informelle und formelle Sitzungen) in zehn unterschiedlichen Formationen:

- Allgemeine Angelegenheiten,
- Auswärtige Angelegenheiten,
- Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz,
- Bildung, Jugend, Kultur und Sport (einschließlich audiovisuelle Medien),
- Justiz und Inneres (einschließlich Katastrophenschutz),
- Landwirtschaft und Fischerei,
- Umwelt,
- Verkehr, Telekommunikation und Energie,
- Wettbewerbsfähigkeit (einschließlich Binnenmarkt, Industrie, Forschung und Raumfahrt),
- Wirtschaft und Finanzen (einschließlich Haushalt) – auch Ecofin-Rat genannt.

Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten hat eine Sonderstellung inne: Er koordiniert die Sitzungen und ist für alle Bereiche der Politik zuständig, die nicht durch eine der neun anderen Ratsformationen abgedeckt werden. Seine wichtige Funktion kommt auch darin zum Ausdruck, dass er in Verbindung mit den jeweiligen Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission die Sitzungen des Europäischen Rates vorbereitet und die Kontinuität der Arbeiten sichert. Vor den Sitzungen des Ecofin-Rates trifft sich informell die Euro-Gruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten der Eurozone. Die Euro-Gruppe wählt für jeweils zweieinhalb Jahre eine Präsidentin/einen Präsidenten. Seit Juli 2020 hat der irische Finanzminister Paschal Donohoe dieses Amt inne.

Über 150 Fachausschüsse sowie Ratsarbeitsgruppen und Ad-hoc-Gruppen bereiten die Entscheidungen des Rates vor. Eine zentrale Rolle spielen dabei die Ausschüsse der Ständigen Vertreter (AStV I und AStV II), sie sichern die Kohärenz der Arbeit des Rates der EU. In ihnen stimmen hochrangige Vertreterinnen und Vertreter der Mitgliedstaaten Positionen ab und bereiten Problemlösungen vor. Grundsätzlich hat der Rat folgende Aufgaben, in denen sich die Funktionen einer Exekutive und eines Legislativorgans mischen:

- Rechtsetzung,
- Erlass von Rechtsvorschriften,
- Mitwirkung bei der Entscheidung über den jährlichen Haushalt der EU,
- Erteilung von Mandaten an die Kommission zur Aushandlung von Abkommen mit Drittstaaten und internationalen Organisationen sowie deren Abschluss,
- Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten,
- zentrale Rolle in der GASp und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

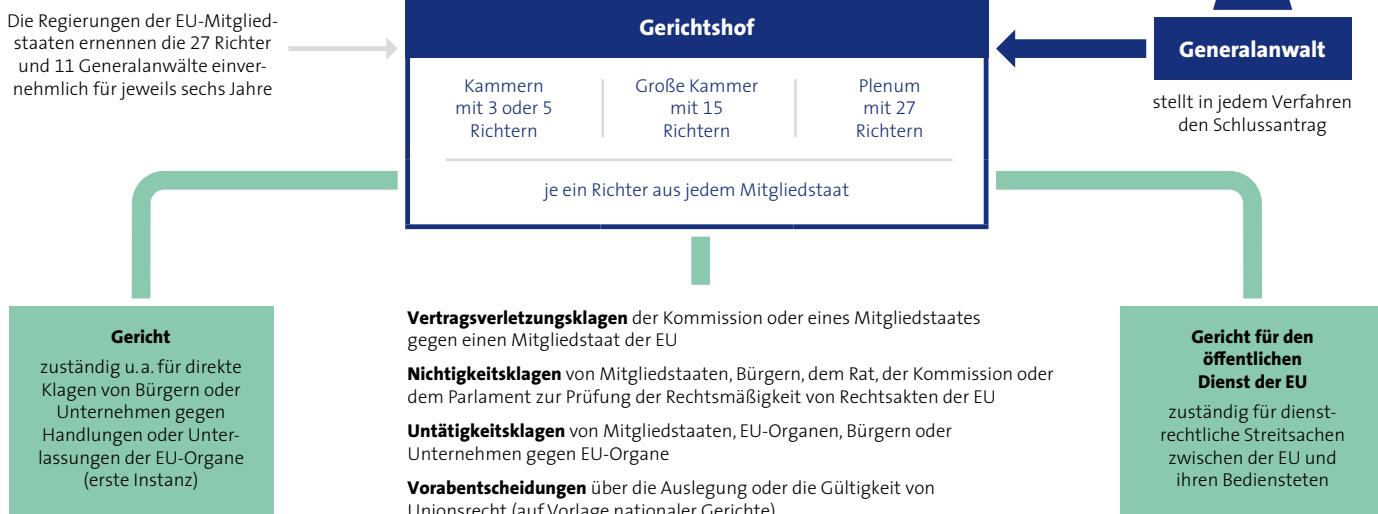
Die Sitzungen des Rates der EU, in denen über Gesetzgebungsakte verhandelt wird, finden öffentlich statt. So soll dem Demokratie- und Transparenzgebot bei gesetzgebenden Entscheidungen der EU Rechnung getragen werden. Darüber hinaus müssen die Abstimmungsergebnisse sowie die Erklärungen zur Stimmabgabe und die Protokollerklärungen veröffentlicht werden. Damit ist die bisher häufig geübte Praxis, in der Ratsitzung eine Entscheidung mitzutragen und sich vor den hei-

Der Rat der Europäischen Union (Ministerrat)



Gerichtshof der Europäischen Union

Sitz: Luxemburg



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 714 070 (aktualisiert)

mischen Medien dann von dieser Entscheidung zu distanzieren, nicht mehr so einfach möglich.

Neben dem EP ist der Rat der EU das zentrale Entscheidungsorgan der EU. Der Rat nimmt im politischen System der EU eine Zwitterrolle ein: Einerseits ist er ein EU-Organ und entscheidet als dieses für die Union. Andererseits werden im Rat die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten artikuliert und durchzusetzen versucht. In dem Bemühen, beiden Anforderungen gerecht zu werden, strebt der Rat in der Regel eine Konsensescheidung an – unabhängig davon, welche Mehrheit erforderlich ist. Denn jedes Mitgliedsland muss damit rechnen, einmal in eine Minderheitenposition zu gelangen, bei der es auf die Rücksicht der anderen Partner angewiesen ist. Beharren ein oder zwei Mitgliedstaaten auf ihrem abweichenden Standpunkt – etwa wenn seine Vertreterinnen und Vertreter im Kern dem Vorhaben zustimmen, es aber im nationalen Kontext nicht durchsetzen können –, kann im „Umweg“ über die EU Entsprechendes meist doch noch realisiert werden, sofern in dem Politikfeld Mehrheitsentscheidungen vorgesehen sind.

Gerichtshof der Europäischen Union

Der Vertrag von Lissabon ordnet das europäische Gerichtswesen neu: Der Gerichtshof der Europäischen Union mit Sitz in Luxemburg besteht nun aus einem Gerichtshof (EuGH) und einem Gericht (EuG). Sie sichern das Recht bei der Auslegung und Anwendung der Verträge und gewährleisten die rechtliche Kontrolle des Zustandekommens sowie des Inhalts der Rechtsakte. Die Urteile des EuGH haben zum Teil wesentlich zur Fortentwicklung der europäischen Integration beigetragen. Der EuGH wird deshalb auch als „Integrationsmotor“ bezeichnet, der wie die anderen Organe auf das Ziel der EU, der „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“, verpflichtet ist. Der EuGH ist für das primäre und sekundäre Unionsrecht sowie für die von der Union geschlossenen völkerrechtlichen Verträge zuständig – mit Ausnahme des Bereichs der Außen- und Sicherheitspolitik.

Die 27 Richterinnen und Richter (je eine/r pro Mitgliedsland) sowie elf Generalanwältinnen und -anwälte des EuGH

werden von den nationalen Regierungen im gegenseitigen Einvernehmen für sechs Jahre ernannt. Eine teilweise Neubesetzung erfolgt nach drei Jahren. Das Gericht verfügt über 54 Richterinnen und Richter (je zwei pro Mitgliedsland) und kann bei Bedarf und zur Unterstützung bei besonders schwierigen und komplexen Verfahren ebenfalls Generalanwältinnen und -anwälte hinzuziehen. Diese werden dann aus den 54 Richterinnen und Richtern rekrutiert. Die Präsidentinnen und Präsidenten des Gerichtshofes und des Gerichts wählen die Richterinnen und Richter für drei Jahre aus ihrer Mitte. Mit dem Vertrag von Lissabon ist ein zweistufiges Gerichtsverfahren in der EU eingeführt; gegen alle Entscheidungen des Gerichts kann vor dem Europäischen Gerichtshof Revision eingelegt werden. Grundsätzlich entscheiden die Gerichte in Kammern mit drei oder fünf Richterinnen und Richtern – als Plenum entscheiden sie dagegen eher im Ausnahmefall.

Die wichtigsten Klagearten sind:

- die **Nichtigkeitsklage**, die eine unmittelbare gerichtliche Überprüfung von Rechtsakten der Organe der EU ermöglicht;
- das **Vertragsverletzungsverfahren**, mittels dessen der Gerichtshof eventuelle Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht durch Handlungen oder Unterlassungen der Mitgliedstaaten prüft;
- das **Vorabentscheidungsverfahren**, das den nationalen Gerichten dazu dient, dem Gerichtshof Fragen zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts im Rahmen von nationalen Gerichtsverfahren vorzulegen;
- die **Untätigkeitsklagen** von Mitgliedstaaten und EU-Organen gegen EU-Organen wegen Nichtumsetzung eines Beschlusses.

Der Gerichtshof nimmt Funktionen unterschiedlicher Gerichtstypen wahr: Er ist Verfassungsgericht, indem er europäisches Recht auslegt und damit wesentlich zur Wahrung der Rechtseinheit beiträgt. Er handelt als Verwaltungsgericht bei Klagen von natürlichen und juristischen Personen zur Anfechtung oder wegen Unterlassung von Rechtsakten der EU. Er agiert als Zivilgericht insbesondere bei der Behandlung von Haftungsfragen sowie bei der Prüfung von Schadensersatz-

klagen gegen die EU. Außerdem fungiert er als Schiedsgericht bei Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten, und er kann von den Organen der EU oder den Mitgliedstaaten mit der Beurteilung von vertraglichen Vereinbarungen mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen beauftragt werden. Gegen die Urteile des Gerichtshofes ist eine Berufung nicht möglich.

Beratende Gremien

Ausschuss der Regionen: Der Ausschuss der Regionen (AdR) wurde 1993 mit dem Ziel der Stärkung eines „Europas der Regionen“ geschaffen. Er besteht aktuell aus 329 Delegierten regionaler und lokaler Gebietskörperschaften. Die Mitglieder sind unabhängig und an keine Weisungen gebunden. Sie werden auf Vorschlag der Mitgliedstaaten vom Rat der EU für fünf Jahre ernannt und ihre Amtsperiode läuft parallel zu der des EP und der Kommission. Deutschland wird von allen 16 Bundesländern vertreten, drei Sitze sind lokalen Gebietskörperschaften vorbehalten.

Der AdR entscheidet mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder. Er kann durch den Rat der EU, die Kommission und das EP insbesondere zu Politikfeldern angehört werden, die regionale Interessen berühren, und er kann von sich aus Stellungnahmen abgeben. Zur Wahrung seiner Rechte und bei Verletzung des Subsidiaritätsprinzips kann der AdR vor dem Gerichtshof der EU klagen. Der AdR hat sich zu einer institutionalisierten Interessenvertretung von Kommunen und Regionen auf Europaebene entwickelt. Sitz des AdR ist Brüssel.

Wirtschafts- und Sozialausschuss: Vorbild für die institutionelle Konstruktion des AdR war der schon seit 1958 existierende Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA): Sitz, Arbeitsmethoden und Organisationsstruktur sind gleich. Im WSA versammeln sich aktuell 329 Vertreterinnen und Vertreter aus Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und anderen Interessenorganisationen – etwa Verbraucherverbänden, Handelskammern und Bauernverbänden sowie Verbänden im Kulturbereich. Er versteht sich als Vertretungsorgan und Gesprächsforum für die verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Bereiche der organisierten und nicht-organisierten Zivilgesellschaft.

Die Verteilung der Haushaltsmittel

Wichtiges Instrument zur Politikgestaltung ist der Haushalt der EU, das heißt die Festlegung von Höhe und Zusammensetzung der Einnahmen und Ausgaben. Denn über die Verteilung der Haushaltsmittel wird Politik gestaltet und werden politische Prioritäten gesetzt.

Einnahmen

Klassische Einnahmequellen eines Staates sind Steuern und Abgaben. Auch in der EU wird immer wieder über die Einführung einer europäischen Steuer nachgedacht. Sie hätte nach Ansicht ihrer Befürworterinnen und Befürworter den Vorteil einer direkten Zuordnung von Aufgaben der EU zu den daraus erwachsenden Kosten. Zudem wäre damit eine Geldquelle für die EU erschlossen, die nicht mehr von den Interessen der Mitgliedstaaten abhängig ist – im Gegenzug müssten dann aber nationale Steuern reduziert werden. Eine generelle EU-Steuer wird von einigen Mitgliedsländern abgelehnt, da diese Steuer für sie ein Zugeständnis zu einem „europäischen Staat“ bedeuten würde, den sie nicht befürworten. Der Beschluss des Europäischen Rates vom Juli 2020 zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und zum Programm „Next Generation EU“ enthält den Beschluss zur Einführung einer neuen Eigenmittelart: Ab dem 1. Januar 2021 soll eine europäische Plastiksteuer eingeführt werden; dies könnte der Einstieg in originäre Einnahmequellen für die EU werden.

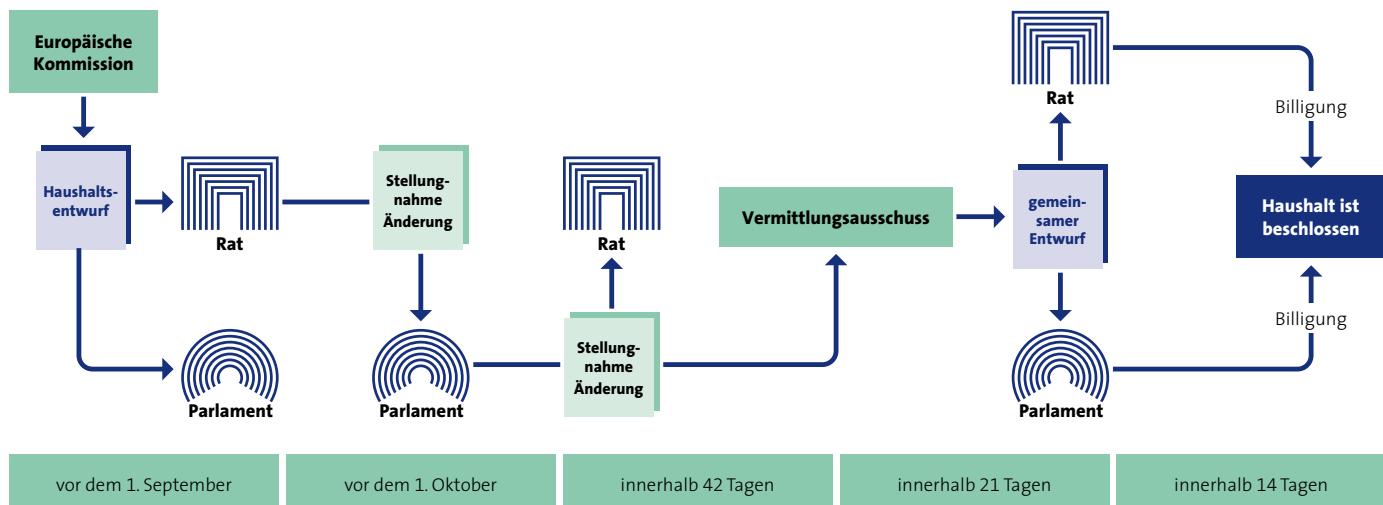
Bisher erhebt die EU – mit kleinen Ausnahmen – ihre Einnahmen nicht unmittelbar selbst. Der Lissabonner Vertrag ermächtigt die EU, die Eigenmittel, die zur Finanzierung des Haushalts notwendig sind, von den Mitgliedstaaten einzufordern. Die Eigenmittel setzen sich folgendermaßen zusammen:

- Einnahmen aus der **Mehrwertsteuer** (0,3 Prozent nach einer für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen geltenden harmonisierten Bemessungsgrundlage, orientiert am Konsum);
- veränderlicher Anteil, orientiert am **Bruttonationaleinkommen** (BNE), also an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten; mit circa 75 Prozent ist dies die größte Einnahmequelle;

Der Weg zum EU-Haushalt

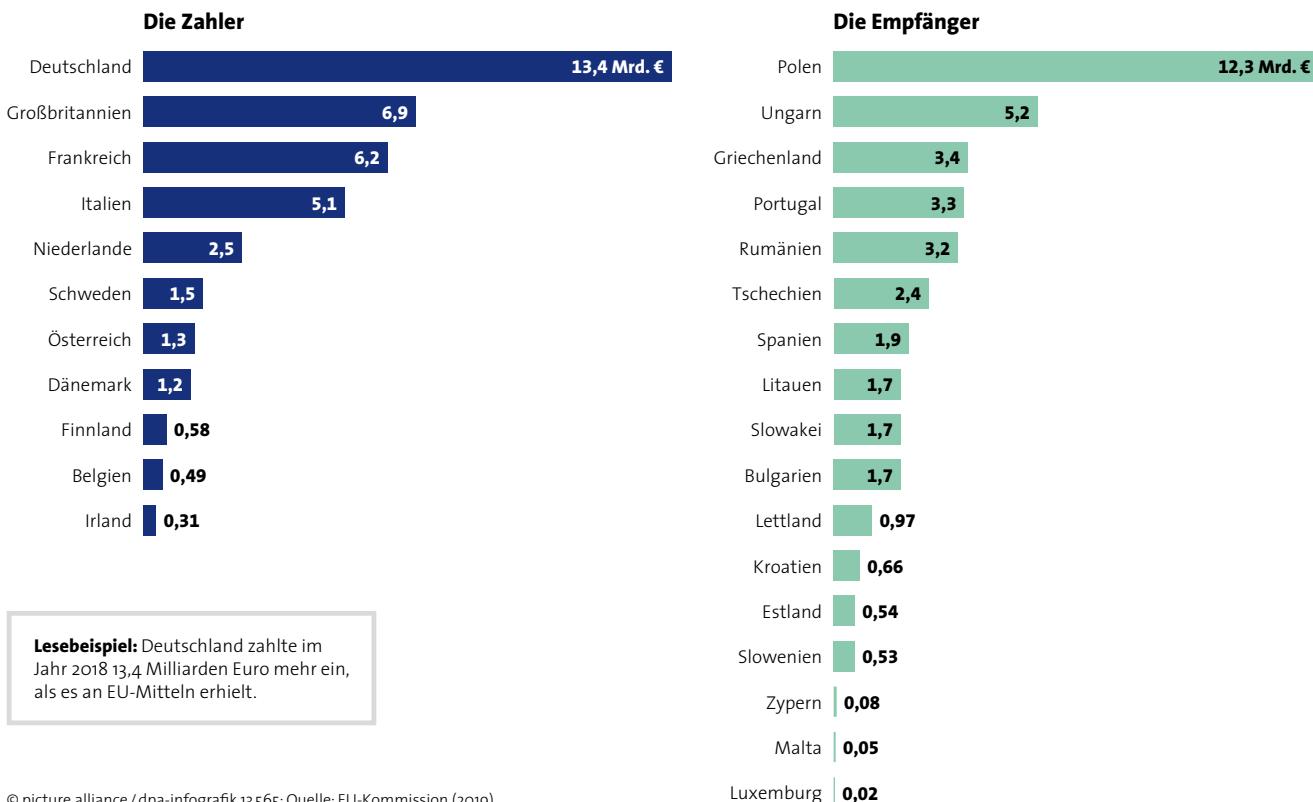
Haushaltsgesetz nach Art. 314 AEUV

Findet der Vermittlungsausschuss keinen Kompromiss oder wird der Haushalt nicht fristgerecht beschlossen, legt die Kommission einen neuen Haushaltsentwurf vor.



EU: Zahler und Empfänger

Nettobeträge im Jahr 2018 in Milliarden Euro



© picture alliance / dpa-infografik 13565; Quelle: EU-Kommission (2019)

- traditionelle Einnahmen, das heißt **Zölle**, die bei der Einfuhr von Gütern aus Nicht-EU-Ländern an den Außengrenzen der Union erhoben werden, sowie **Abgaben** für Zucker und Isoglukose (Zuckersirup aus Mais oder Weizenstärke);
- **sonstige Einnahmen** wie Beiträge von Drittstaaten zu EU-Programmen oder Bankzinsen und Steuern auf Dienstbezüge von EU-Personal.

Die Verschuldung einiger EU-Mitgliedstaaten und die Beschlüsse zum Aufbauprogramm nach der Coronavirus-Pandemie beleben die Diskussion um das Thema „Transferunion“ neu. Die im Haushalt der EU eingestellten Mittel dienen neben der Gestaltung von Zukunftspolitik auch dazu, wirtschaftliche Ungleichheiten und Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten abzumildern und ungleiche Lebensverhältnisse abzubauen. Einen Länderfinanzausgleich, wie zwischen den deutschen Ländern praktiziert, ist in der EU nicht vorgesehen.

Ausgaben

Die Entwicklung der Ausgabenseite des Haushalts spiegelt die Veränderungen in der von der EU betriebenen Politik. So flossen bei der Gründung der EWG (1958) ungefähr 80 Prozent der Haushaltssmittel in die Agrarpolitik; externe Politikfelder, zum Beispiel die GASP, existierten noch nicht. Für das Haushaltsjahr 2020 wurden folgende Ausgaben in Höhe von 153,6 Milliarden Euro beschlossen (ohne die Sondermittel zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Coronavirus-Pandemie; Angaben im Folgenden in Prozent):

- **Agrarpolitik** mit den Zielen nachhaltigen Wachstums und Sicherstellung natürlicher Ressourcen: 37,7 Prozent;
- **Strukturpolitik** mit dem Ziel der Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts: 32,59 Prozent;

- **Forschung und Technologie** mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit für Beschäftigung und Wachstum zu stärken: 14,53 Prozent;

- **Verwaltung**: 6,69 Prozent;

- **Außenpolitik**: 5,81 Prozent;

- **Innenpolitik** einschließlich Sicherheit und Unionsbürgerschaft: 2,40 Prozent;

- **besondere Instrumente**: 0,27 Prozent.

Bei der Betrachtung des Haushalts der EU flammt immer wieder die „Nettozahler-Debatte“ auf. Nettozahler sind die Mitgliedsländer, die mehr Mittel an die EU zahlen als wieder an sie zurückfließen. Zu Diskussionen führen zudem die unterschiedlichen Konzepte zur Berechnung der Nettopositionen (so etwa Einbeziehung von Verwaltungskosten; Mittel, die an Länder außerhalb der EU fließen) sowie das Empfinden einiger Mitgliedstaaten, mehr in den EU-Haushalt einzahlen zu müssen, als es die Leistungskraft des Landes hergibt. Besonders in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ist dies ein gern gebrauchtes Argument. Der variable BNE-Anteil an den Einnahmen ist deshalb in das Finanzierungssystem der EU eingeführt worden. Die Orientierung an der tatsächlichen wirtschaftlichen Leistungskraft des jeweiligen Staates soll mehr Gerechtigkeit ermöglichen.

Besonders Deutschland sieht sich häufig in der Rolle des „Zahlmeisters Europas“. Richtig ist, dass sich der Mehrwertsteueranteil und der BNE-orientierte Anteil Deutschlands derzeit auf etwas mehr als 25 Milliarden Euro belaufen und dies die größte abgeführt Einzelsumme eines Mitgliedstaates ist. Allerdings ist Deutschland auch das wirtschaftlich stärkste EU-Land und exportiert zwei Drittel seiner Waren in den EU-Binnenmarkt. Auch beim Nettosaldo lag Deutschland 2018 mit 13,4 Milliarden Euro an der Spitze.

Einflussmöglichkeiten der Zivilgesellschaft

Laut Vertrag von Lissabon haben alle Bürgerinnen und Bürger das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Die Form der Beteiligung bezieht sich vor allem auf die Wahrnehmung demokratischer Rechte (Wählen) und die von der EU sicherzustellende Transparenz und Nachvollziehbarkeit ihres Handelns.

Dem stehen widersprüchliche Einschätzungen der Bürgerinnen und Bürger entgegen. Auf der einen Seite erscheint ihnen „Brüssel“ fern und machtlos, auf der anderen Seite befürchten sie eine Überregulierung durch die EU, auf die sie keinen Einfluss nehmen können („Eurokratie“). Die Beurteilung der Qualität des EU-Demokratisierungsgrades fällt je nach angelegtem Maßstab (direkte versus indirekte Demokratie) unterschiedlich aus. Auch wenn die Demokratisierung Europas sicher noch Defizite aufweist, gibt es dennoch eine Reihe von Ansatzpunkten für eine Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf das europäische Geschehen.

Politische Kontrolle

Europawahl: Die Beteiligung an der Europawahl 2019 markierte einen Wendepunkt. Das erste Mal seit 1999 stieg die Beteiligung sowohl im EU-Durchschnitt (50,7 Prozent) als auch in 21 Mitgliedstaaten. Über 200 Millionen EU-Bürgerinnen und -Bürger nahmen an der Wahl zum Europäischen Parlament teil.

In Deutschland lag die Beteiligung mit 61,4 Prozent fast gleich hoch mit der in den Jahren 1979 und 1989. Die Europawahl verlor dadurch den Charakter einer nationalen Nebenwahl, was seit der ersten Direktwahl 1979 ihr Kennzeichen gewesen war. Einer der Gründe für die gestiegene Wahlbeteiligung könnte das gewachsene Interesse an Klima- und Umweltpolitik sein, dass vor allem junge Wählerinnen und Wähler zum Wählen animierte. Ob dieser Trend der steigenden Wahlbeteiligung anhält, bleibt zu beobachten.

Trotz der gestiegenen Wahlbeteiligung bleibt ein europäisches Grundproblem bestehen: Es ist schwer zu vermitteln, um was es bei den Europawahlen geht. Die Wahlkämpfe werden nach nationalem Wahlrecht, mit nationalen Kandidierenden und in nationalen Wahlkreisen, meist auch mit nationalen Themen geführt. Seit 2014 versuchen die europäischen Parteienfamilien durch Personalisierung, also mit der Aufstellung einer Spitzenkandidatin oder eines Spitzenkandidaten, die/der bei einem Wahlsieg ein Erstzugriffsrecht auf den Posten der Kommissionspräsidentschaft hat, eine Identifizierung mit der Europapolitik zu ermöglichen. Nach der Wahl 2019 schaffte es allerdings Manfred Weber, Spitzenkandidat der größten Fraktion EVP (Europäische Volkspartei) nicht, die notwendige absolute Mehrheit im EP auf sich zu vereinen. Am Ende eines Abstimmungsprozesses unter den Staats- und Regierungschefs der EU wurde Ursula von der Leyen letztlich vom EP zur Kommissionspräsidentin gewählt. Welche Auswirkungen dies auf die nächste

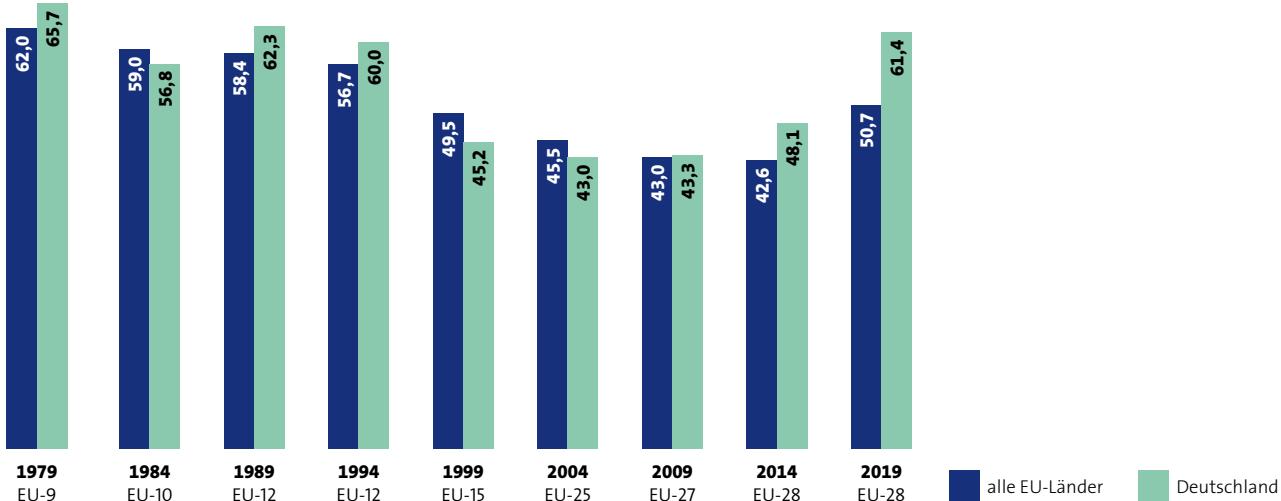
Auf dem Berliner Gendarmenmarkt beteiligt sich am 26. Mai 2019 eine junge Frau an einer Veranstaltung im Rahmen der Wahlen zum Europäischen Parlament. Die Wahlbeteiligung ist nach 1979 und 1989 die dritthöchste in Deutschland. Die Themen Klima- und Umweltpolitik könnten insbesondere junge Menschen zum Wählen animiert haben.



picture alliance /REUTERS | Fabrizio Bensch

Interesse an Europa?

Wahlbeteiligung bei den Europawahlen in Prozent



© picture alliance / dpa-infografik 12 964; Zahlen für 2019 ergänzt; Quelle: Europäisches Parlament

Europawahl und die Aufstellung von Spitzenkandidatinnen und -kandidaten haben wird, ist noch nicht abzusehen.

Der Präsident des Europäischen Rates wird von den Mitgliedern dieses Organs – den auf nationaler Ebene demokratisch legitimierten Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten – mit qualifizierter Mehrheit und damit indirekt von den Bürgerinnen und Bürgern der EU gewählt. Die herausgehobene Stellung des Präsidenten des Europäischen Rates im institutionellen Gefüge ist aber auch schwer sichtbar zu machen und zu vermitteln.

Darüber hinaus fallen die politisch wichtigen Entscheidungen und programmaticen Positionierungen weiterhin in den nationalen Parteien. Ferner sind für die Bürgerinnen und Bürger vor allem bei den proeuropäischen Parteien die inhaltlichen Unterschiede nur schwer identifizierbar. Erst seit sich die Europapolitik immer mehr ausdifferenziert hat, gibt es Ansätze für parteipolitische Trennschärfen.

Kontrolle der Europapolitik auf nationaler Ebene: Auch die nationale Ebene wird noch nicht als Austragungsort unterschiedlicher europapolitischer Positionen wahrgenommen. Erste Ansätze hierfür werden im Rahmen der Bewältigungsstrategien für die Finanz- und Wirtschaftskrisen sowie der Coronavirus-Pandemie in einigen Mitgliedsländern erkennbar. Für viele Bürgerinnen und Bürger bleibt bisher intransparent, welche politische Ebene für welche Entscheidungen am Ende die Verantwortung trägt. Daher werden die nationalen oder regionalen Abgeordneten und die Regierungen für europapolitische Entscheidungen kaum zur Rechenschaft gezogen. In Deutschland werden bei Wahlen die Bundestags- bzw. Landtagsabgeordneten und die Bundes- oder Landesregierungen nicht an ihren Leistungen in der Europapolitik gemessen. Einzig die Kanzlerin wird als europäische Krisenmanagerin wahrgenommen.

Direktdemokratisches Handeln

Im Laufe der fortschreitenden europäischen Integration hat die EU eine ganze Reihe von Instrumenten eingeführt, um der „Bürgerferne“ entgegenzuwirken; diese sind der Öffentlichkeit allerdings häufig nicht bekannt.

Europäische Ombudsfrau bzw. Europäischer Ombudsmann: Das Europäische Parlament ernennt für die Dauer seiner Wahlperiode eine/einen Bürgerbeauftragten, die/der Beschwerden

von EU-Bürgerinnen und -Bürgern über Missstände in den Organen oder Einrichtungen der EU entgegennimmt und bearbeitet. Die Ombudsfrau bzw. der Ombudsmann (seit 2013: die Irin Emily O'Reilly) kann bei berechtigten Beschwerden Untersuchungen einleiten, die dem EP und dem betroffenen Organ zugeleitet werden.

Petitionen an das EP: Das EP verfügt über einen Petitionsausschuss, an den sich jede EU-Bürgerin und jeder EU-Bürger wenden kann, wenn ein europapolitisches Anliegen von allgemeinem Interesse vorliegt, eine individuelle Beschwerde vorzubringen ist oder das EP zu einer Stellungnahme zu einem Thema von öffentlichem Interesse bewegen soll. Diese Möglichkeit ist vielfach nicht bekannt, weshalb die Anzahl der Petitionen deutlich unter der Anzahl der Petitionen an den Bundestag oder die Landtage liegt.

Öffentliche Konsultationen: Die Kommission ist nach dem Lissabonner Vertrag dazu verpflichtet, neben Interessengruppen auch die Bürgerinnen und Bürger direkt nach Informationen und Meinungen zu ihren politischen Initiativen und Vorhaben zu befragen. Dieser Beteiligungsprozess läuft von der Anfangsphase bis zur Evaluierung von EU-Maßnahmen. Dafür wurde eine Website „Ihre Meinung zählt“ freigeschaltet und ein Aktionsplan für bessere Rechtssetzung erstellt (<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>). Ziel ist, dass politische Entscheidungen offen und transparent sind sowie sich auf möglichst viele Fakten stützen. Auch soll so die demokratische Legitimation europapolitischen Handelns gestärkt werden. Zwischen 2015 und 2018 gab es 100 öffentliche Konsultationen; 2015/2016 nahmen durchschnittlich 500 EU-Bürgerinnen und -Bürger pro Jahr an den öffentlichen Konsultationen teil, 2016 und 2017 waren es schon 2000 Personen.

Bürgerdialoge: Die Europäische Kommission führte bisher zwischen 2015 und 2019 1850 Bürgerdialoge durch, an denen fast 220 000 Personen aus der EU teilnahmen. Diese Bürgerdialoge eröffnen die Möglichkeit, Fragen zur Zukunft der EU mit Politikerinnen und Politikern aller politischen Ebenen zu diskutieren.

Bürgerpanel: Die Kommission hat 2018 das erste europäische Bürgerpanel durchgeführt; an ihm nahmen rund 100 von Meinungsforschern repräsentativ ausgewählte Bürgerinnen und

Ein Ohr für die EU-Bürgerinnen und -Bürger

[...] Emily O'Reilly [...] ist die europäische Ombudsfrau. Bei ihr legen Bürger Beschwerde ein, die sich über die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, die Europäische Zentralbank oder den Europäischen Rat ärgern. Sie kann Untersuchungen einleiten, Einsicht in Akten fordern, Empfehlungen aussprechen.

Kurz: Sie soll die EU-Verwaltung besser machen.

Das ist auch notwendig. [...] Brüssel gilt vielen als Synonym für eine Versammlung überbezahlter Bürokraten, noch besser bezahlter Lobbyisten und daheim abgesagter Politiker: undurchsichtig, bürokratisch, ineffizient. Ein kompliziertes Gebilde, in dem zu viele Leute zu wenig zu tun haben und deshalb die Bürger mit Verboten von Plastiktrinkhalmen und Bleigießen gängeln. Ein Gebilde, so weit weg von den Bürgern, dass dort seelenruhig umstrittene Gesetze durchgewinkt werden. Während sich niemand um die wichtigen Dinge kümmert. [...]

Aber stimmt das überhaupt?

[...] Seit 2013 ist [...] [Emily O'Reilly] in Brüssel [...] und erfährt seither, wie weit die Welten auseinanderliegen. „In Brüssel denkt man, man sei im Zentrum des Universums“, sagt sie. Ihr Mund verzieht sich sanft, als unterdrücke sie ein Lachen. „Alle sind da. Es ist alles Energie und Intrige. Und dann kommt man nach Hause, und fast nichts davon wird wahrgenommen.“ [...]

Viele Menschen wissen auch nicht, dass es eine europäische Ombudsfrau gibt. Aber einige erfahren es eben doch. 2200 Beschwerden liefen in O'Reillys Büro im Jahr 2018 auf. Die meisten aus Spanien, Deutschland und Großbritannien. Da geht es um undurchsichtige Vergabeverfahren oder Dokumente, die nur auf Englisch verfügbar sind. Aber auch um hochpolitische Dinge: Darf ein Kommissionspräsident zwei Jahre nach Ende seiner Amtszeit Goldman Sachs beraten? Wurden beim Plastiktrinkhalm-Verbot voreingenommene Berater angeheuert? Kann man bei der Griechenland-Rettung für mehr Trans-

parenz sorgen? „Die Leute sind frustriert“, sagt O'Reilly. „Sie sehen: Europa macht das. Aber wenn man nach Brüssel geht, bekommt man keinen Verantwortlichen zu fassen.“ [...]

O'Reilly will das ändern. Die meisten Bürger beschweren sich bei ihr über die Kommission. 285 Verfahren leitete O'Reilly zu deren Arbeit im Jahr 2018 ein, mehr als zu allen anderen EU-Institutionen zusammen. [...]

Es ist ein Dilemma: Wer will, dass die Bürger die EU besser verstehen, muss Komplexität verringern. Komplexität kann man verringern, indem man Mitsprache verringert. Letzteres wollen aber die meisten Mitgliedstaaten und viele Bürger nicht. Wehe, wenn sie den Eindruck haben, sie würden nicht gehört! [...]

Brüssel – das ist Kompromiss. Und Kompromiss ist schrecklich kompliziert. Die vielen Sprachen, die unterschiedlichen Rechtskulturen, die räumliche Entfernung. Und selbst wenn man viele einbindet, kann es passieren, dass man am Ende einige vergessen hat [...].

Man muss sich also gut überlegen, an welchen Stellen es Sinn ergibt, Dinge europäisch zu regeln. Hier auch mal beherzt zu verzichten bei Themen [...] wäre sinnvoll. Genauso wie es ratsam ist, die Verfahren zu relevanten Themen zu entschlacken und zu beschleunigen. Die Aufgabe der EU lautet jetzt: sich fokussieren.

[...] Wer eine Bürokratie wie die der EU effizienter und verständlicher machen will, muss die Entscheidungswege vereinfachen, entbürokratisieren, beschleunigen. Auch mit weniger Beamten. Es ist zuallererst eine Aufgabe für die Mitgliedstaaten, unwichtige Aufgaben zurückzunehmen. Aber auch die EU-Institutionen selbst können etwas tun.

[...] Mehr Transparenz, das ist O'Reillys Antwort auf Brüssels schlechten Ruf. [...]

Lisa Nienhaus, „Europa bei der Arbeit“, in: DIE ZEIT Nr. 16 vom 10. April 2019



Am 14. August 2018 sitzt Bundeskanzlerin Angela Merkel (r.) in der Imaginata, einem ehemaligen Umspannwerk und heutigen Science Center, in Jena beim Bürgerdialog zur Zukunft Europas im Publikum, um mit den eingeladenen über ihre Erwartungen an Europa ins Gespräch zu kommen. Zwischen 2015 und 2019 nahmen fast 220 000 Personen europaweit an 1850 Bürgerdialogen teil. Mithilfe dieses Formats möchte die Europäische Kommission erfahren, wie die Menschen über Europa denken.

Bürger teil, um online zwölf Fragen zur Zukunft der EU zu erarbeiten, welche Erwartungen, Befürchtungen und Hoffnungen abilden. Die Methode der Auswahl soll sicherstellen, dass sowohl die EU befürwortende als auch die EU kritisierende Stimmen direkt zu Wort kommen. Die Gesellschaft soll möglichst breit abgebildet werden. Die Beteiligung organisierter Interessensgruppen sollte bei diesem Format daher vermieden werden.

Konferenz zur Zukunft der EU: Die Kommission und das EP haben Ende 2019, flankiert von einem deutsch-französischen Vorstoß, eine zweijährige „Konferenz zur Zukunft der EU“ angekündigt. Die Arbeitsstrukturen der EU-Organe für diese Konferenz sind weitgehend eingerichtet; wegen der Coronavirus-Pandemie wurde der Beginn der Konferenz verschoben. Aufbauend auf den Erfahrungen mit anderen Bürgerbeteiligungsverfahren wie Bürgerdialogen und Bürgerpanels sollen die EU-Bürgerinnen und -Bürger – und hier vor allem die junge Generation – analog und online an den Diskussionen über institutionelle Strukturen direkt beteiligt werden. Diskutiert werden sollen etwa das Spitzenkandidatensystem, länderübergreifende Europawahllisten sowie die Entwicklung von Zukunftsthemen und zukünftigen Politikfeldern wie die Bewältigung des Klimawandels und der Umweltprobleme, soziale Gerechtigkeit und Gleichheit, der digitale Wandel Europas und die Stärkung der Stimme der EU in der Welt. Ob die Ergebnisse der Konferenz in ein Vertragsänderungsverfahren münden, ist noch nicht geklärt.

In einigen Mitgliedstaaten gibt es Instrumente, mit deren Hilfe die Bürgerinnen und Bürger direkt zur Ausrichtung der Europapolitik ihr Votum abgeben können. So sind in einigen Mitgliedstaaten der EU Referenden zu bedeutsamen politischen Veränderungen obligatorisch vorgesehen (zum Beispiel in Irland oder Dänemark); in anderen EU-Staaten kann dieses Instrument zur Bestätigung oder Ablehnung der Regierungspolitik eingesetzt werden (zum Beispiel in Frankreich). Nicht immer sind diese Referenden bindend für die Regierung. Bisher ist es aber noch nicht vorgekommen, dass sich eine Regierung bei einem negativen Votum (zum Beispiel Irland zur Vertragsrevision von Nizza oder Frankreich und die Niederlande zum Verfassungsvertrag) darüber hinweggesetzt hätte. Vielmehr werden vor einem zweiten Durchgang verstärkte Anstrengungen unternommen, die Bürgerinnen und Bürger zu informieren, oder es wird in der EU nachverhandelt.

Organisierte Interessendurchsetzung

Lobbyismus: Im Transparenzregister des EP und der Kommission sind fast 11900 Verbände, europäische Unternehmensvertretungen, Think Tanks, Lobbyagenturen und Einzelpersonen in Brüssel eingetragen. Diese versuchen, auf die Informations-, Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse der EU einzuwirken und ihre nationalen Mitglieder über Vorhaben und Entscheidungen der EU zu informieren. Die Euroverbände tauschen auch untereinander Erfahrungen aus und beraten gemeinsam, wie sie ihre Interessen bündeln können, um möglichst effektiv Einfluss zu nehmen. Diese Arbeit ist ein wichtiger Bestandteil der Entscheidungsfindung in der Kommission und im Europäischen Parlament geworden. Oft stellen sich Vertreterinnen und Vertreter von Euroverbänden auch als kompetente Beraterinnen und Berater den EU-Organen zur Verfügung, etwa bei der Vorbereitung und Ausformulierung von Gesetzestexten.

Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA): Im WSA sind Interessenvertreterinnen und -vertreter der wirtschaftlichen und sozialen Zivilgesellschaft organisiert. Der nach nationalen Quoten zusammengesetzte WSA kann vom Europäischen Par-

lament angehört werden und aus eigener Initiative Stellungnahmen abgeben. Er bringt damit Positionen oder organisierte Interessen bei der Vorbereitung von verbindlichen Entscheidungen auf EU-Ebene ein.

Zivilgesellschaftliche Organisationen: Es bestehen vielfältige Möglichkeiten, sich in Verbänden zu engagieren, welche Europapolitik oder eine europäisch ausgerichtete Interessenpolitik betreiben (zum Beispiel Europa-Union, Europäische Bewegung Deutschlands, Wohlfahrts- und Umweltschutzverbände). Zu einzelnen Sachverhalten kann der Rat der EU Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft einbinden – wenn diese von der Tätigkeit der Union betroffen sind. Der Rat eröffnet sich damit die Chance, auf den Sachverstand kundiger Bürgerinnen und Bürger zurückzugreifen und damit ihre Be lange in die Überlegungen mit einzubeziehen. Dies funktioniert allerdings nur, wenn die betroffenen Bürgerinnen und Bürger wiederum bereit sind, ihre Position gesellschaftlich so zu organisieren, dass sie keine segmentierte Individualansicht widerspiegelt, sondern Interessen größerer Gruppen artikulationsfähig macht.

Rechte und Pflichten der EU-Bürgerinnen und -Bürger

Europäische Charta der Grundrechte: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union präzisiert in 54 Artikeln die Rechte der Unionsbürgerinnen und -bürger; sie fasst bürgerliche, politische, wirtschaftliche und soziale Rechte zusammen.

Unionsbürgerschaft: Der Vertrag von Lissabon baut auf bestehende Rechte auf, führt aber auch neue Rechte ein:

- das Recht auf freien Aufenthalt und freie Bewegung innerhalb der Union;
- das Recht zur Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts in dem Mitgliedsland der EU, in dem die Unionsbürgerin / der Unionsbürger ihren/seinen Wohnsitz hat (gilt für die Wahl zum EP und für den kommunalen Bereich);
- das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz in Drittländern durch einen anderen Mitgliedstaat;
- das Petitionsrecht beim EP in Angelegenheiten der Tätigkeiten der EU;
- das Recht der demokratischen Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger;
- das Recht auf Schutz von personenbezogenen Daten;
- das Recht auf Zugang zu EU-Dokumenten;
- das Recht auf Teilnahme am demokratischen Leben der Union sowie der Ausbau des Zivil- und Personenstandsrechts.

Bürgerinitiative: Der Vertrag von Lissabon sieht – neben der Teilnahme an der Europawahl – erstmals die Möglichkeit der direkten Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der EU-Politik durch ein Bürgerbegehr vor. Mindestens eine Million Bürgerinnen und Bürger können die Kommission auffordern, neue politische Vorschläge zur Umsetzung der Verträge zu veranlassen. Mindestens eine Million Bürgerinnen und Bürger aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten können die Kommission auffordern, neue politische Vorschläge zur Umsetzung der Verträge zu veranlassen. In einer Verordnung werden detailliert die Bedingungen und Verfahren festgelegt. Bisher erzielten vier Initiativen die erforderliche Anzahl an Unterschriften (z.B. „Wasser ist ein Menschenrecht“ und „Stoppt Glyphosat“). Seit Anfang 2020 sind die Verfahrensbedingungen neu gefasst und vereinfacht worden (https://europa.eu/citizens-initiative/_de).

Die Rechte, die die EU den Bürgerinnen und Bürgern direkt garantiert, haben sich stetig entwickelt. Demgegenüber steht die Verantwortung jedes und jeder Einzelnen sich für das gemeinschaftliche Zusammenleben in Europa zu engagieren.

Ausgewählte Bereiche gemeinschaftlichen Handelns

Ob Binnenmarkt oder Agrarförderung, ob Sozialpolitik oder Schengen-Zusammenarbeit: Die verschiedenen politischen und wirtschaftlichen Bereiche, in denen die EU aktiv ist, haben in den vergangenen Jahren an Umfang und Komplexität zugenommen. Zuletzt gerieten vor allem die gemeinsame Währungspolitik und die Umweltpolitik in den Blickpunkt.

Binnenmarkt

FRIEDRICH HEINEMANN

Bereits im Jahr 1957 wurde in den Römischen Verträgen das Ziel eines grenzenlosen europäischen Marktes formuliert. Heute ist dieser Binnenmarkt zu einer Selbstverständlichkeit geworden. Fast 450 Millionen Menschen leben und arbeiten in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum von 27 EU-Mitgliedstaaten und können sich – etwa als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – weitgehend frei darin bewegen. Diese Freiheiten erstrecken sich zusätzlich auf die Schweiz, Norwegen, Liechtenstein und Island, die Länder der Europäischen Freihandelsassoziation (engl.: *European Free Trade Association*, EFTA).

Trotz seiner langen Geschichte sind die Errungenschaften eines grenzenlosen Wirtschaftsraums nicht ungefährdet. Mit dem Vereinigten Königreich hat am 31. Januar 2020 ein gro-

ßes Land die EU verlassen und sich damit letztlich auch vom offenen europäischen Binnenmarkt abgewendet, auch wenn es weiterhin eine enge Kooperation anstrebt. Zudem kam es seit 2015 erst im Zusammenhang mit dem starken Zustrom schützender Menschen und im Jahr 2020 im Kontext der Coronavirus-Pandemie vermehrt zu Grenzkontrollen oder sogar zeitweiligen Grenzschließungen. Diese Erfahrungen mit plötzlich geschlossenen europäischen Binnengrenzen machen vielleicht deutlicher als alle abstrakten Zahlen, wie wertvoll und selbstverständlich der offene Kontinent für das Leben und Wirtschaften der Menschen geworden ist.

Noch vor allen ökonomischen Argumenten für den Binnenmarkt ist seine politische Funktion zu nennen: Eine enge wirtschaftliche Verflechtung von Ländern schafft durch die entstehende wechselseitige Abhängigkeit politische Stabilität und sichert so den Frieden. In wirtschaftlicher Hinsicht sind es vor allem die folgenden Gesichtspunkte, die für einen Binnenmarkt sprechen:



picture alliance / dpa | Heiko Lossie

Der Binnenmarkt ermöglicht durch den freien Austausch von Gütern und Dienstleistungen eine bessere Arbeitsteilung über Grenzen hinweg. Im polnischen Poznań (Posen) fertigt VW seit über 15 Jahren VW Caddy und VW Transporter und gehört mit mehr als 10 000 Beschäftigten zu den größten Arbeitgebern in Polen. Die Fahrzeuge werden von Poznań aus weltweit verschickt. Blick in die Fertigungshalle 2015

- Der freie Austausch von Gütern und Dienstleistungen mehrt den Wohlstand durch eine bessere Arbeitsteilung und eine höhere Produktvielfalt. Der Freihandel mit innovativen Gütern fördert zudem die schnelle Verbreitung von moderner Technologie.
- Der im Vergleich zu einem abgeschotteten nationalen Markt stärkere Wettbewerbsdruck führt zu einem größeren Angebot von Gütern und Dienstleistungen mit einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis. Den Unternehmen sollen Wettbewerbsdruck und Spezialisierungseffekte helfen, auch auf den Weltmärkten erfolgreich zu sein.
- Die Regeln des Binnenmarktes zwingen die Mitgliedstaaten, staatliche geschützte Monopole zu beseitigen und Märkte nach außen zu öffnen. Damit hilft Europa den Mitgliedstaaten, Reformen zum Wohl der Verbraucherinnen und Verbraucher durchzusetzen, die ohne den Druck aus Brüssel kaum so rasch realisierbar wären. Noch dazu verhindern einheitliche Regeln etwa zum Arbeits- oder Umweltschutz, dass Länder einen unfairen Wettbewerbsvorteil durch laxe Regeln erlangen können.
- Der Binnenmarkt kann somit das Wirtschaftswachstum steigern und damit auch den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern höhere Beschäftigungschancen und bessere Einkommensperspektiven ermöglichen. Unterentwickelten Regionen und Staaten bietet sich die Chance verbesserter Exportmöglichkeiten und sie können in der wirtschaftlichen Entwicklung zu den wohlhabenderen Gebieten aufschließen („Konvergenz“).
- Durch all diese Effekte wird der europäische Wirtschaftsraum in die Lage versetzt, besser mit den anderen großen Wirtschaftsblöcken (vor allem Asien und Nordamerika) zu konkurrieren.

Die offenen Binnengrenzen haben sich positiv auf Wachstum und Wohlstand in Europa ausgewirkt. Neue Studien schätzen, dass einzelne EU-Mitgliedstaaten bis zu einem Fünftel ihrer Wirtschaftsleistung verlieren würden, wenn der Binnenmarkt aufgelöst und alle Integrationsschritte zurückgedreht würden. Dennoch ist der Binnenmarkt keine Garantie dafür, dass die wirtschaftliche Entwicklung in Europa nicht durch wirtschaftliche Schocks – wie zuletzt die schwere Rezession infolge der Coronavirus-Pandemie – stark beeinträchtigt werden kann. Allerdings profitieren EU-Mitgliedstaaten im Gegensatz zu Ländern, die auf sich allein gestellt sind, in solchen Krisen auch von europäischen Kriseninstrumenten. So hat die EU nach Ausbruch der Pandemie neue leistungsfähige Instrumente geschaffen, um besonders von der Krise betroffene Länder abzusichern (siehe S. 44 ff.). Außerdem war es den EU-Mitgliedstaaten durch eine enge Koordination möglich, die in den ersten Wochen der Pandemie geschlossenen Binnengrenzen für Handel, Geschäftsreisen und Tourismus rascher zu öffnen, als das außerhalb der Union möglich war.

Der Binnenmarkt-Milestein im Jahr 1993

Mit der Vollendung der Zollunion endete 1968 die erste Etappe zur Schaffung eines Binnenmarktes. Mit dem Begriff der „Zollunion“ ist ein Wirtschaftsraum gemeint, dessen Handelsgeschäfte im Inneren durch keinerlei Zölle belastet werden. Nur im Außenverhältnis gilt ein gemeinsamer Zolltarif ohne eigenständige Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten.

Der 1. Januar 1993 markierte ein weiteres wichtiges Datum: die – wenngleich bis heute nicht lückenlos vollzogene – „Vollendung des Binnenmarktes“. Umfangreiche Anpassungen der nationalen Gesetze an EU-Richtlinien verbesserten die Bedin-

gungen für den freien Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie für die Mobilität von Arbeitskräften. Dieser Schritt zu mehr Integration wurde unter anderem durch eine Neuaustrichtung der Binnenmarktphilosophie möglich. Der zuvor praktizierte Ansatz verband die Einigung in einem Bereich stets mit einer vollständigen Harmonisierung (Angleichung) nationaler Rechtsvorschriften. Nun wurde ein schnellerer Weg beschritten: Es genügte die europaweite Angleichung von Mindeststandards – zum Beispiel bei technischen Normen, Konsumentenschutz und Anforderungen an berufliche Qualifikationen. Mindeststandards können außerdem seitdem mit Mehrheitsentscheidung vereinbart werden. Vorher war Einstimmigkeit nötig, sodass schon ein einziges Land mit seinem Veto eine Entscheidung blockieren konnte. Gleichzeitig einigten sich die EU-Partner auf eine weitgehende gegenseitige Anerkennung nationaler Rechtsvorschriften mit folgendem Grundsatz: Ist eine Ware in einem EU-Land nach den dort gültigen Vorschriften einmal zugelassen, dann darf diese Ware in der gesamten EU vertrieben werden.

Grundfreiheiten des Binnenmarktes

Grundlage des europäischen Binnenmarktes sind diese vier Grundfreiheiten:

- **Freier Personenverkehr:** Arbeitskräfte der Mitgliedsländer haben in der Europäischen Union ein weitgehendes Aufenthaltsrecht zur Berufsausübung oder auch zur Stellensuche. Das Gleiche gilt für Studierende und Personen im Ruhestand. Unternehmen haben ein generelles Niederlassungsrecht in allen EU-Staaten.
 - **Freier Warenverkehr:** Zölle ebenso wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sind innerhalb der EU untersagt. Allerdings gibt es Ausnahmen: So können Im- und Exporte immer noch aus Gründen etwa der öffentlichen Sicherheit oder des Gesundheitsschutzes beschränkt werden.
 - **Freier Dienstleistungsverkehr:** Dienstleistungsunternehmen ist es erlaubt, grenzüberschreitend tätig zu werden. Richtlinien regeln die gegenseitige Anerkennung von Berufsabschlüssen.
 - **Freier Kapitalverkehr:** Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen der EU dürfen unbeschränkt Kredite im europäischen Ausland aufnehmen oder Geld in anderen EU-Ländern investieren. Dabei sind aber nationale Vorschriften etwa im Steuerrecht zu berücksichtigen: Deutsche dürfen so viel Geld in Luxemburg anlegen, wie sie wollen, müssen aber die dort erzielten Zinsen und Dividenden in der deutschen Steuererklärung angeben.
- Die Grundfreiheiten des Binnenmarktes werden flankiert durch weitere wichtige Bestimmungen, die den Wettbewerb zum Wohl der Verbraucherinnen und Verbraucher sichern sowie Diskriminierungen von Unternehmen aufgrund ihrer nationalen Herkunft unterbinden sollen:
- **Wettbewerbskontrolle:** Kartelle und Preisabsprachen zwischen Unternehmen sind untersagt und ziehen hohe Geldstrafen nach sich. Fusionen werden nicht genehmigt, wenn durch den Zusammenschluss eine marktbeherrschende Stellung im Binnenmarkt droht. Wichtige frühere staatliche Monopole konnten durch diese Binnenmarktprinzipien aufgelöst werden.
 - **Subventionsverbot:** Staatliche Beihilfen, die den Wettbewerb verzerren, sind generell verboten. Über Ausnahmen entscheidet die Europäische Kommission.
 - **Öffentliche Auftragsvergabe:** Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sollen auch Unternehmen anderer EU-Staaten eine faire Chance auf den Zuschlag haben. Aus diesem Grund

Mögliche Folgen des Brexit

[...] Seit die Briten vor vier Jahren mit knapper Mehrheit für den Brexit stimmten, ist der gemeinsame Handel eingebrochen. Das Königreich, damals noch Deutschlands dritt wichtigster Exportmarkt, ist auf Platz fünf zurückgefallen. Zugleich sind die britischen Ausfuhren auf den Kontinent allein in den ersten sieben Monaten dieses Jahres [2020] um rund 17 Prozent gegenüber dem Vorjahr geschrumpft, stärker als die EU-Exporte Japans oder der USA. Von einer „Entkoppelung“ sprechen Ökonomen.

Als Gewinner dürfen sich allenfalls jene Briten fühlen, die den Brexit als symbolischen Akt nationaler Souveränität verstehen. Wirtschaftlich wird es nur Verlierer geben: die Verbraucher, die vor allem im Vereinigten Königreich mit höheren Preisen und einem kleineren Warenangebot rechnen müssen. Die Unternehmen, denen das neue Handelsregime mehr Bürokratie und höhere Kosten beschert. Die Arbeitnehmer, die Jobs verlieren. Und die Regierungen, deren Brexit-Kalkül nicht aufgeht, weder diesseits noch jenseits des Kanals. [...] Mit dem Vereinigten Königreich verliert die EU knapp ein Sechstel ihrer Wirtschaftskraft. Zugleich muss sie sich mit einem neuen Konkurrenten auseinandersetzen, der künftig vor allem ein Ziel verfolgen wird: den Europäern Marktanteile abzunehmen. [...]

Der wunde Punkt für die Inselnation sind die Fähr- und Frachthäfen am Kanal. Selbst wenn sich beide Seiten auf einen Handelsvertrag einigen sollten, müssten die Waren in Dover erfasst und kontrolliert werden. Den Grund hat EU-Unterhändler Michel Barnier früh genannt: Man könne nicht riskieren, dass Waren aus aller Welt in Großbritannien montiert werden „und dann, als britische Güter deklariert, in den Binnenmarkt gelangen“.

Die erforderlichen Kontrollen, prognostizieren Experten, werden die Lieferzeiten um bis zu zwei Tage verlängern. Das würde nicht nur Just-in-time-Speditionen hart treffen, sondern vor allem die Lebensmittelindustrie. Fische, Krustentiere oder Gemüse könnten in den wartenden Lkw verderben. Auch einige Medikamente haben eine derart kurze Lebensdauer, dass man sie nicht einlagern kann. [...]

Bislang sind 5000 Beamte mit 50 Millionen Zollpapieren jährlich beschäftigt [...]. Nach dem Brexit kämen rund 220 Millionen Erklärungen hinzu [...]. Etliche britische Firmen aus der Automobil- oder Chemiebranche haben bereits Notfallpläne entworfen, um gegebenenfalls einen Teil ihrer Produktion auf den Kontinent zu verlegen. Zehntausende Jobs stehen dadurch in jenen nord- und mittelenglischen Industrieregionen auf der Kippe, denen die Konservativen ihren triumphalen Wahlsieg vom Dezember verdanken.

Johnsons Brexiteers verbreiten noch immer die Mär, dass die Verluste im EU-Handel durch Deals mit anderen Weltregionen ausgeglichen werden könnten. [...] Doch Johnsons sogenannte Global-Britain-Strategie ist bislang wenig erfolgreich. Die Handelsverträge, die in den vergangenen Monaten etwa mit Japan oder Korea ausgehandelt wurden, sichern den Briten lediglich ähnliche Konditionen wie bei einem EU-Verbleib. [...]

Der britische EU-Austritt kostet auch die Europäer Wachstum. Die Grenzformalitäten etwa, die bei einem Deal ebenso anfallen wie beim No-Deal, belasten allein deutsche Firmen mit rund 300 Millionen Euro jährlich. Hinzu kommen [...] Kosten für neue Zertifikate, Prüfsiegel oder Transportpapiere. Noch schlimmer wird es, sollten EU und Großbritannien sich gegen-

seitig mit Zöllen überziehen. „Uns haben schon viele Kunden gesagt: „Wenn die Zölle kommen, liefern wir nicht mehr nach Großbritannien, das lohnt sich nicht“, sagt Andy McFarnell, Brexit-Beauftragter der belgischen Spedition Sitra, die mit 500 Lkw regelmäßig Lebensmittel nach Großbritannien transportiert. [...]

Europas Lebensmittelhersteller fürchten darüber hinaus einen Streit um sogenannte Herkunftsbezeichnungen. Mehr als 3000 derartig zertifizierter Produkte gibt es in der EU, französischer Champagner wird dadurch genauso vor Billigkopien bewahrt wie italienischer Gorgonzola oder Nürnberger Rostbratwürstchen. Im Austrittsvertrag mit Brüssel hatte Großbritannien noch garantiert, dass solche Produkte im Königreich „mindestens dasselbe“ Schutzniveau genießen werden wie in der EU. Doch Johnsons Unterhändler [...] wollten die Regeln „anders gestalten“, heißt es in einer internen Mitteilung des Auswärtigen Amtes zu den Verhandlungen von Anfang September [2020]. Gut möglich, dass in britischen Supermärkten dann bald Champagner aus Kalifornien im Regal liegt. Nur, was passiert dann mit dem schottischen Whisky, dem Cheddarkäse oder den übrigen rund 80 britischen Produkten, die heute in der EU vor Imitaten geschützt sind? Würde Brüssel im Gegenzug deren Einfuhr behindern? Die Gefahr ist groß, dass am Ende beide Seiten verlieren.

So ist es in vielen Wirtschaftszweigen. Im Falle eines No Deal, hat der Hallenser Ökonom Oliver Holtemöller errechnet, seien allein in Deutschland rund 180 000 Jobs gefährdet, vor allem in Regionen, in denen große Autobauer beheimatet sind. Die Hoffnung der Europäer, dass im Gegenzug Zigtausende Londoner Banker auf den Kontinent umsiedeln, hat sich bisher nicht erfüllt. [...] Das liegt auch daran, dass die EU inzwischen erkannt hat, dass es im Finanzgeschäft ohne die Briten nicht geht. Ende September beschloss die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA), dass die britischen Clearinghäuser ihre Dienste in Festlandeuropa mindestens bis Mitte 2022 anbieten dürfen. [...]

Ohne Clearinghäuser können Banken und Fonds keine Geschäfte mit Wertpapieren und Derivaten abrechnen und abwickeln. Sie springen ein, wenn ein Deal platzt. Um Chaos an den Kapitalmärkten zu verhindern, müssen sie für den Ernstfall Milliardenreserven bunkern. Doch auch Clearinghäuser können in einer Finanzkrise in Gefahr geraten. Dann müssten sie von jenem Land aufgefangen werden, in dem sie ihren Sitz haben. Keine europäische Regierung aber hat Interesse, im Krisenfall einspringen zu müssen. Kein Wunder also, dass es den Europäern recht ist, wenn sie weiter von der Insel aus Geschäfte machen.

[...] Je weiter sich die EU und Großbritannien voneinander entfernen, desto größer wird der wirtschaftliche Schaden. Das wissen alle Beteiligten. Die Frage ist nur: Werden sie deshalb wenigstens ein Schmalspurabkommen schließen? [...] Bei zwei entscheidenden Themen liegen beide Seiten noch weit auseinander: den künftigen Wettbewerbsregeln [...] sowie den Fischfangrechten in der Nordsee. [...] Die Zeit für einen Abschluss drängt [...]. Der Schaden, den der britische EU-Austritt hervorruft, würde damit zwar nicht behoben, aber zumindest begrenzt. [...]

Tim Bartz / Claus Hecking / Nils Klawitter / Peter Müller / Michael Sauga / Jörg Schindler,
„Stoff zum Gruseln“, in: DER SPIEGEL 42/2020

besteht ab einem bestimmten Schwellenwert des Auftragsvolumens die Pflicht, öffentliche Aufträge europaweit auszuschreiben.

Das Binnenmarktprojekt basiert somit keineswegs auf der Sichtweise, dass der Markt sich selbst überlassen und die Politik sich gänzlich aus dem Geschehen zurückziehen könne. Stattdessen hat die EU die Verantwortung, dem Marktgeschehen einen verbindlichen Ordnungsrahmen zu setzen und Fehlentwicklungen zu bekämpfen. So werden beispielsweise aus dem EU-Budget Projekte finanziert, um Regionen mit Entwicklungsrückstand zu fördern. Auf diese Weise wird Sorge dafür getragen, dass Regionen, die im Wettbewerb des Binnenmarktes ins Hintertreffen geraten, wirtschaftlich nicht den Anschluss an den Rest der Union verlieren. Vor allem die ärmeren süd- und osteuropäischen Regionen erhalten diese Förderung.

Realistischerweise ist auch in absehbarer Zeit in Europa nicht mit einem Integrationsstand zu rechnen, durch den sich etwa der US-Binnenmarkt auszeichnet. Schon die Unterschiedlichkeit von Sprache und Kultur wirkt als natürliche Barriere, zum Beispiel bei der Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Insbesondere die unterschiedlichen Sozialsysteme erweisen sich immer wieder als Mobilitätshindernis, etwa wenn Rentenansprüche an ein nationales System bei Wegzug in einen anderen EU-Staat nur eingeschränkt oder mit großem bürokratischem Aufwand geltend gemacht werden können. Angesichts all dieser Probleme verwundert es nicht, dass die Anzahl der Umzüge zwischen den Bundesstaaten der USA auf dem dreifachen Niveau im Vergleich zu den grenzüberschreitenden Umzügen in der EU liegt.

Darüber hinaus sorgen der Strukturwandel und die Entstehung neuer Märkte dafür, dass die existierenden Regeln des Binnenmarktes immer wieder angepasst werden müssen. War etwa der Binnenmarkt zunächst auf den freien Handel von industriellen Gütern ausgerichtet, so steht seit einigen Jahren das Bemühen im Vordergrund, die immer noch stark national geprägten Märkte für Dienstleistungen zu öffnen. Ein weiterer Schwerpunkt der Binnenmarktpolitik der vergangenen Jahre betrifft die Rahmenbedingungen für digitale Märkte, auf denen insbesondere Endverbraucherinnen und -verbraucher einen steigenden Anteil ihrer Käufe tätigen.

Ein schwieriger Weg zum grenzenlosen Binnenmarkt für Dienstleistungen

Im Jahr 2006 wurde nach kontroversen Diskussionen eine Dienstleistungsrichtlinie verabschiedet. Diese verpflichtet die Mitgliedstaaten mit bestimmten Übergangsfristen, ihre nationalen Dienstleistungsmärkte stärker für ausländische Anbieterinnen und -verbraucher zu öffnen und bürokratische Hindernisse abzubauen. Das ursprünglich mit der Richtlinie geplante „Herkunftslandprinzip“ war allerdings aufgrund massiver öffentlicher Kritik nicht durchsetzbar. Danach hätte das jeweilige Unternehmen seine Dienstleistungen nach den Regeln seines Heimatlandes in allen EU-Ländern anbieten dürfen. Deshalb war die Sorge groß, dass es zu einem Unterbietungswettbewerb bei Löhnen und Sozialstandards kommen könnte. In der dann verabschiedeten Dienstleistungsrichtlinie wurden zudem wichtige Bereiche von den Verpflichtungen zur weiteren Öffnung ausgenommen – etwa Gesundheits- und Verkehrsdienstleistungen sowie Zeitarbeitsagenturen.

Aber sogar die Umsetzung der begrenzten Ziele der Dienstleistungsrichtlinie erfolgt seitdem nur schleppend. Handwerksbetriebe und andere Anbieterinnen im grenznahen Bereich beklagen immer wieder eine Vielzahl von Hindernissen,

wenn sie grenzüberschreitend aktiv werden wollen. Auch der Europäische Rechnungshof kritisiert, dass die Mitgliedstaaten Vorgaben zum Abbau bürokratischer Hindernisse für grenzüberschreitende Einsätze nur sehr schwerfällig erfüllen. Beispielsweise hat noch immer nicht jeder Mitgliedstaat, wie vorgeschrieben, eine Stelle als einheitliche Ansprechpartnerin für ausländische Betriebe geschaffen. Diese würde es gerade kleinen Firmen sehr erleichtern, alle Formalitäten rasch und ohne allzu großen Aufwand zu erledigen.

Zu dieser schleppenden Umsetzung der Richtlinie sind in den letzten Jahren auch neue bürokratische Erschwernisse getreten. So müssen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – auch wenn sie nur für eintägige Einsätze in andere Mitgliedstaaten reisen – für jede dieser Reisen einen Nachweis mit sich führen, dass sie im Heimatland sozialversichert sind, ansonsten drohen Bußgelder. Dies gilt auch für sehr kurzfristig anberaumte Reisen zum Beispiel zu einem Kongress oder einer geschäftlichen Besprechung. Die Nachweispflicht dient dem Ziel, eine Umgehung von Sozialversicherungszahlungen zu verhindern. Diesem eigentlich sinnvollen Ziel steht aber ein hoher Verwaltungsaufwand gegenüber. Kritische Stimmen vermuten hinter all diesen Hindernissen für grenzüberschreitende Geschäfte letztlich auch protektionistische Interessen. Bürokratische Auflagen werden dieser Sichtweise zufolge bewusst geschaffen oder beibehalten, um die eigenen Unternehmen vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. Dies widerspricht aber der Grundidee eines offenen Binnenmarktes.

Digitaler Binnenmarkt

Als der Binnenmarkt 1993 „vollendet“ wurde, war die Digitalisierung und die damit einhergehende stark wachsende Bedeutung digitaler Märkte noch nicht vorauszusehen. Entsprechend schlecht war das alte Regelwerk für den Austausch von Waren und Dienstleistungen auf die Anforderungen internetbasierter Märkte vorbereitet. Vor 40 Jahren konnte sich noch niemand Produkte wie Streaming, Daten-Clouds oder digitale Spiele vorstellen. Auf diese Art von digitalen Diensten entfallen aber besonders bei jungen Menschen durchaus nennenswerte Anteile des Haushaltsbudgets. Schätzungen besagen, dass die EU ihre Wirtschaftsleistung um bis zu drei Prozent steigern könnte, wenn ein wirklich integrierter digitaler Markt bestünde.

Seit 2015 hat die Europäische Kommission ihre umfassende „Strategie für einen digitalen Binnenmarkt“ vorangetrieben und schon bis zum Amtsantritt der von der Leyen-Kommission Ende 2019 eine ganze Reihe digitaler Hindernisse abgebaut. So können Europäerinnen und Europäer inzwischen auf ihre Streaming-Abos für Filme, Musik, Spiele, E-Books und Sportereignisse auch dann zugreifen, wenn sie in einen anderen Mitgliedstaat reisen. Die hohen Roaming-Gebühren für Telefonate und Datennutzung des heimischen Mobilfunktarifs im EU-Ausland wurden abgeschafft. Stark eingeschränkt wurden zudem die Möglichkeiten von Unternehmen zum sogenannten Geo-Blocking, bei dem digitale Angebote je nach Herkunftsland der Verbraucherinnen und Verbraucher blockiert wurden, um unterschiedlich hohe Preise in verschiedenen Ländern durchsetzen zu können.

Dennoch ist auch der digitale Binnenmarkt bei Weitem nicht vollendet. Zu den laufenden Initiativen gehören etwa Maßnahmen zur besseren Abwehr von Cyberkriminalität. Stark umstritten sind zudem Fragen zur steuerlichen Behandlung von digitalen Transaktionen. Weil die Frage nach den Ländern, in denen ein digitales Unternehmen Niederlassungen hat, schwer zu beantworten ist, ergeben sich Probleme, Unter-



Günstiges Telefonieren im Binnenmarkt dank Abschaffung der Roaming-Gebühren: Eine Touristin nutzt ihr Smartphone im Viertel Nyhavn der dänischen Hauptstadt Kopenhagen.

nehmen mit überwiegend digitalen Geschäftsmodellen angemessen zu besteuern. Versuche der Europäischen Kommission, eine europäische Digitalsteuer einzuführen, sind bislang noch nicht erfolgreich gewesen.

Der stets unvollendete Binnenmarkt

All diese Herausforderungen zeigen, dass die Vollendung des Binnenmarktes niemals abgeschlossen sein wird und es fortwährender Bemühungen bedarf, um seine Vorteile unter neuen technologischen und wirtschaftlichen Bedingungen abzusichern. Dabei ist das Binnenmarktpunktprojekt auf die Akzeptanz der Wählerinnen und Wähler angewiesen. Wächst die Skepsis darüber, ob offene Grenzen tatsächlich von Vorteil für das eigene Wohlergehen sind, dann haben auch weitere Schritte zur Markttöffnung nur noch geringe politische Durchsetzungschancen. Schon heute beklagt die Europäische Kommission eine oft unzureichende Unterstützung durch die Mitgliedstaaten. Zwar sind nationale Regierungen bereit, wohlklingende Erklärungen für mehr Integration zu unterschreiben. Wird es dann aber konkret und sind nationale Interessen oder wichtige nationale Interessengruppen betroffen, können sich schnell Reformblockaden entwickeln.

Europäische Währungsunion

FRIEDRICH HEINEMANN

Über Jahrzehnte hinweg war der europäische Binnenmarkt auch deshalb unvollkommen, weil jede Staatsgrenze innerhalb der Gemeinschaft gleichzeitig eine Währungsgrenze war. Erst 1999 gelang mit der Euro-Einführung – zunächst an den Devisenmärkten und im elektronischen Zahlungsverkehr, ab 2002 dann auch beim Bargeld – in zunächst elf EU-Mitgliedstaaten der Schritt zur einheitlichen Währung. Bis heute ist die Währungsunion auf 19 Mitgliedstaaten angewachsen. Diese Staaten haben keinerlei Autonomie in der Geldpolitik mehr und die Verantwortung für dieses Politikfeld vollständig an die Europäische Zentralbank (EZB) übergeben. Allerdings wirken die nationalen Vertretungen bei den EZB-Entscheidungen mit. Denn die EZB ist die obere Ebene eines zweistufigen Systems der Zentralbanken: Die nationalen Zentralbanken, darunter die Deutsche Bundesbank, bilden zusammen mit der EZB das sogenannte Europäische System der Zentralbanken (ESZB), dessen oberstes Lenkungsgremium der EZB-Rat ist. Im EZB-Rat wird über die einheitliche Geldpolitik in

der Eurozone entschieden. Er besteht aus den sechs Mitgliedern des EZB-Direktoriums (darunter der EZB-Präsident und -Vizepräsident) und den 19 Präsidenten und Präsidentinnen der zur Eurozone gehörenden nationalen Zentralbanken.

Weitere wichtige Ordnungsmerkmale der Europäischen Währungsunion wurden im Maastrichter Vertrag verankert:

- Das oberste Ziel der EZB ist die Sicherung der Preisstabilität. Konkret zielt die EZB auf eine Inflationsrate von knapp zwei Prozent ab. Gibt es Zielkonflikte zwischen Inflationsbekämpfung und Wachstumspolitik, muss die EZB der Inflationsbekämpfung Priorität einräumen. In den vergangenen Jahren war die Inflation oft eher zu niedrig als zu hoch. Auch eine „Deflation“ (bei der die Preise insgesamt fallen) gilt als risikant und wird daher von der EZB durch ihre geldpolitischen Instrumente bekämpft.
- Das ESZB ist unabhängig von der Politik. Politikerinnen und Politiker der EU oder der Mitgliedstaaten dürfen der EZB und den nationalen Zentralbanken keine Vorgaben machen, die Vertreterinnen und Vertreter der Zentralbanken dürfen keine politischen Weisungen entgegennehmen.
- Das ESZB darf weder den Mitgliedstaaten noch der EU Kredite einräumen. Dadurch soll die Verbindung zwischen Staatsdefiziten und Geldpresse unterbunden werden, weil diese große Inflationsgefahren mit sich bringt.

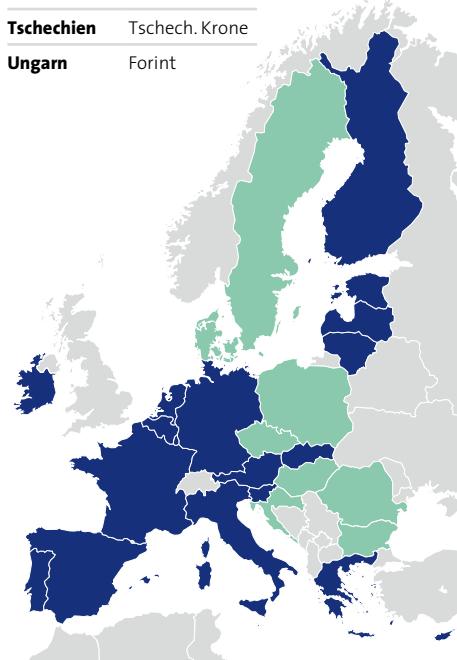
Die Euroländer

■ EU-Mitglieder, die den Euro als offizielle Währung eingeführt haben, und das Jahr der Euro-Einführung

Belgien	1999
Deutschland	1999
Finnland	1999
Frankreich	1999
Irland	1999
Italien	1999
Luxemburg	1999
Niederlande	1999
Österreich	1999
Portugal	1999
Spanien	1999
Griechenland	2001
Slowenien	2007
Malta	2008
Zypern	2008
Slowakei	2009
Estland	2011
Lettland	2014
Litauen	2015

■ EU-Mitglieder, die den Euro (noch) nicht eingeführt haben, und ihre derzeit gültige Währung

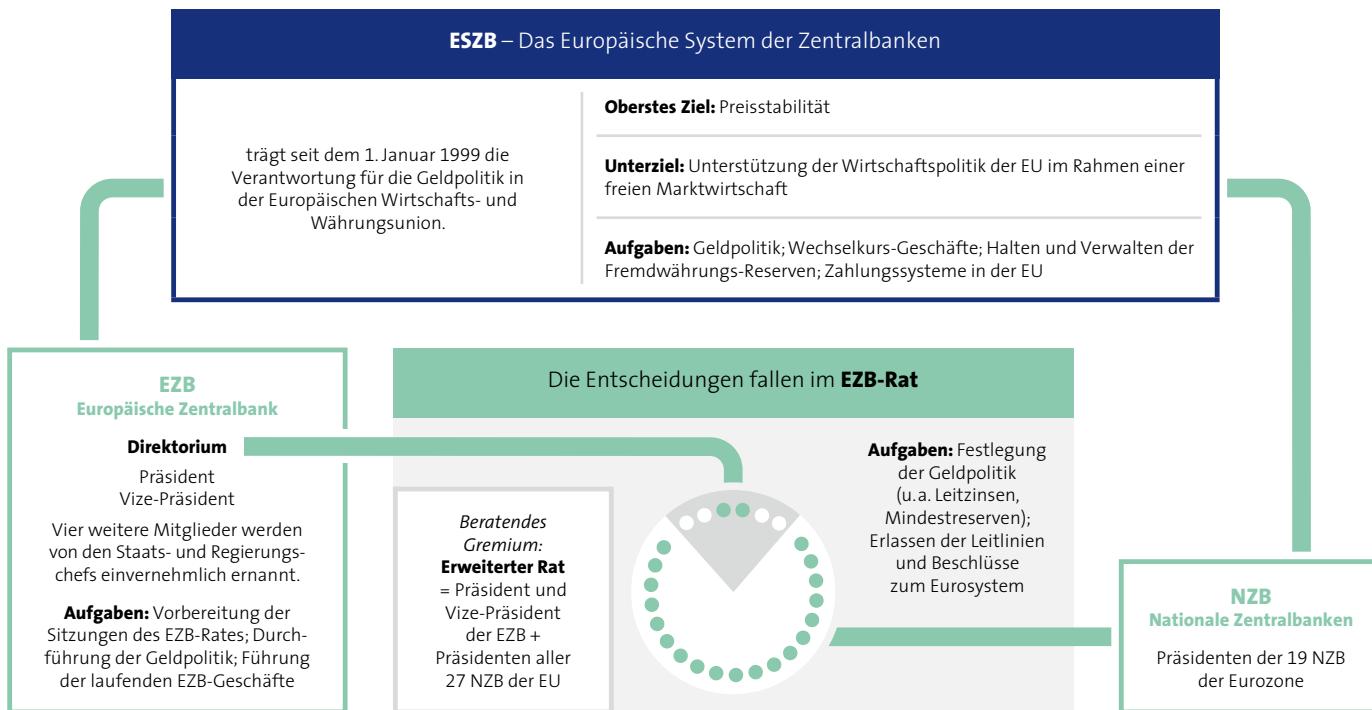
Bulgarien	Lew
Dänemark	Dänische Krone
Kroatien	Kuna
Polen	Złoty
Rumänien	Leu
Schweden	Schwed. Krone
Tschechien	Tschech. Krone
Ungarn	Forint



© picture alliance / dpa-infografik 13907; Quelle: Europäische Union

Stand 2020

Die Europäischen Währungshüter



© picture alliance / dpa-infografik 13914; Quelle: EZB

Stand Mai 2020

Nutzen und Kosten einer gemeinsamen Währung

Die Einführung der gemeinsamen Währung war von Beginn an mit Chancen und Risiken verbunden. Für sie sprach und spricht, dass die Gemeinschaftswährung Hindernisse durch verschiedene nationale Währungen beseitigt hat, die zuvor das staatenüberschreitende Wirtschaften im Binnenmarkt belastet hatten. Mit dem Euro ist zumindest in den 19 Teilnehmerländern ein hohes Maß an Preistransparenz eingekehrt. Wichtiger noch ist der Umstand, dass im Handel und im Tourismus zwischen diesen Ländern Wechselkursunsicherheit, kostspielige Kurssicherungsgeschäfte und Devisenumtauschgebühren endgültig der Vergangenheit angehören. So hat vor allem der deutsche Export seit der Euro-Einführung von stabilen Währungsrelationen profitiert.

Diesen Vorteilen einer Gemeinschaftswährung stehen aber auch Nachteile gegenüber: Länder in einem gemeinsamen Währungsraum verzichten auf einen anpassungsfähigen Wechselkurs. Ein Land mit eigenständiger nationaler Währung kann diese abwerten, um auf den Exportmärkten erfolgreich zu bleiben – dies hilft auch, wenn beispielsweise die Arbeitskosten zu schnell steigen. Mit dem Euro ist diese Korrektur nicht mehr möglich und Euroländer mit einer sich verschlechternden Wettbewerbsfähigkeit verlieren unweigerlich Marktanteile. Zudem entstehen mit einer Währungsunion stärkere wechselseitige Abhängigkeiten: Wirtschaftet ein Mitglied der Europäischen Währungsunion (EWU) unsolide, dann kann dies der gesamten Eurozone Schaden zufügen.

Die Probleme, die mit einer gemeinsamen Währung einhergehen können, sind bereits im Maastrichter Vertrag, der mit Inkrafttreten am 1. November 1993 den Weg in die Währungsunion eingeleitet hatte, angesprochen worden. Es wurde festgelegt, dass nur Länder Mitglieder der EWU werden sollen, die bestimmte Stabilitätskriterien erfüllen: So durfte die Neuverschuldung drei Prozent des nationalen Bruttoinlandsprodukts

nicht überschreiten, wenn sich ein Land für den Beitritt qualifizieren wollte. Und für den Schuldenstand galt ein Richtwert von 60 Prozent in Relation zur Wirtschaftsleistung, bei dem allerdings Ausnahmeklauseln bestehen. Außerdem wurde 1996 der sogenannte Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbart, der nach einem EWU-Beitritt die Mitgliedstaaten auf eine nachhaltige Haushaltspolitik und eine weitere Beachtung der Drei-Prozent-Grenze für das öffentliche Haushaltsdefizit verpflichten sollte.

Erste Erschütterungen durch die Euro-Schuldenkrise

Obwohl die stetige Erweiterung der Eurozone einen erfolgreichen Verlauf des Projekts nahelegt, geriet die EWU dennoch zehn Jahre nach der Etablierung des Euro in eine schwere Krise. Die Gründe für diese Vertrauenskrise waren vielschichtig und unterschieden sich zudem stark zwischen den besonders betroffenen Staaten.

Die hohe Verschuldung vieler Eurostaaten bereits vor Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 war ein erster wichtiger Grund. Der vereinbarte Richtwert von 60 Prozent der Wirtschaftsleistung wurde auch in den ökonomisch guten Jahren oftmals überschritten und es waren Staaten wie Griechenland, Belgien und Italien in die Eurozone aufgenommen worden, deren Schulden diesen Richtwert vor dem Beitritt weit überstiegen hatten. Im Rückblick hat sich dabei gezeigt, dass der mit der Euro-Einführung in Kraft getretene Stabilitätspakt nicht konsequent genug angewendet worden ist. Zur hohen öffentlichen Verschuldung traten in Ländern wie Spanien und Irland hohe private Schulden hinzu, die aus dem Immobilienboom in diesen Ländern und hohen Hypothekenkrediten der Privathaushalte resultierten.

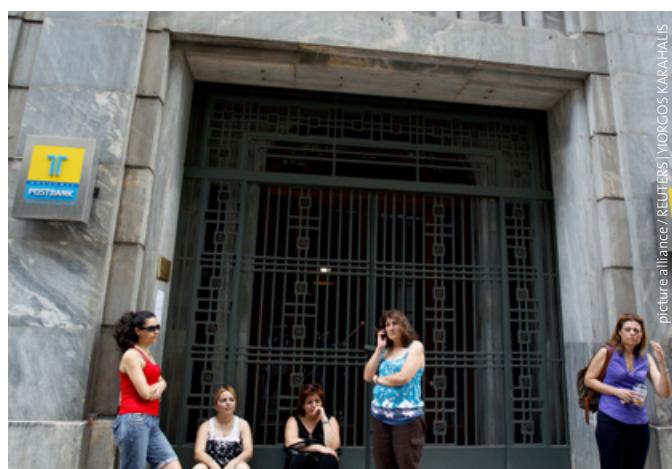
Auch hatte sich die Hoffnung nicht erfüllt, dass alle Mitgliedstaaten der Währungsunion nach der Euro-Einführung zielgerichtet daran arbeiten würden, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu

Europäische Union

verbessern und Probleme in der öffentlichen Verwaltung, im Bildungssystem, an den Arbeitsmärkten oder im Steuersystem anzugehen. Ganz im Gegenteil: In den ersten Jahren der Währungsunion hatte ein übermäßiger Optimismus bezüglich der wirtschaftlichen Perspektive den Reformelan erlahmen lassen. Dieser Reformstau wurde für die früheren Schwachwährungsländer in Südeuropa durch zunächst sehr attraktive Finanzierungsbedingungen begünstigt. Waren Länder wie Griechenland, Portugal, Spanien und auch Italien zu Zeiten der nationalen Währungen noch mit hohen Zinsen konfrontiert, sank die Verzinsung für Staatsanleihen mit der Euro-Einführung auf sehr niedrige Werte. Kapital war aus der Perspektive dieser Länder so kostengünstig wie nie zuvor – dies ging einher mit steigenden Verschuldungsanreizen. Begleitet wurde diese Entwicklung von sehr hohen Defiziten der südeuropäischen Staaten und Irlands in ihren Leistungsbilanzen: Die Importe von Gütern und Dienstleistungen überstiegen die Exporte bei Weitem. Infolgedessen stieg auch die Auslandsverschuldung kontinuierlich an.

Somit war die Ausgangslage bereits schwierig, als die Länder der Eurozone in den Jahren 2008/2009 von den Folgen der Finanzkrise in den USA getroffen wurden und in eine schwere Rezession gerieten. Die Finanzkrise führte zu einer starken Zusatzbelastung der öffentlichen Haushalte: Konjunkturpakete mit zusätzlichen Staatsausgaben wurden aufgelegt, um die Wirtschaft zu stabilisieren. Außerdem führte die Rezession zu einem starken Einbruch bei den Steuereinnahmen. Viele Eurostaaten mussten erhebliche Mittel zur Rettung ihrer Banken aufwenden, was vor allem für Irland zu einem plötzlichen und sprunghaften Anstieg in der Staatsverschuldung führte.

Infolge dieser Ereignisse setzte eine negative Kettenreaktion ein, die in Griechenland begann und zunächst auf Länder wie Irland und Portugal, später auch auf Spanien übergriff. Die stark steigende Verschuldung ließ Zweifel an der künftigen Zahlungsfähigkeit dieser Länder wachsen. Infolgedessen verloren die umlaufenden Staatsanleihen stark an Wert und die Zinsen für die Finanzierung der hohen neuen Defizite schossen in die Höhe. Gleichzeitig brachte der Wertverlust bei den Staatsanleihen in Kombination mit der um sich greifenden Rezession und wachsenden Kreditausfällen die Banken in diesen Staaten in akute Probleme. In Irland und Spanien wurde die Abwärtsbewegung durch einen drastischen Einbruch bei den Immobilienpreisen verschärft. Ein sprunghafter Anstieg der Arbeitslosigkeit in allen betroffenen Ländern wirkte als weiterer Krisenverstärker. Die Krisenentwicklung war damit durch die



Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 gefährdete Banken in Griechenland. Streikende Angestellte vor einer Filiale der TT Hellenic Postbank in Athen am 16. Juli 2010

Staatsverschuldung in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP)

	2008	2010	2012	2019	2020
Eurozone	69,9	86,0	92,7	86,0	102,7
Deutschland	65,6	82,4	81,1	59,8	75,6
Frankreich	68,8	85,3	90,6	98,1	116,5
Griechenland	109,4	146,2	159,6	178,6	196,4
Irland	42,4	86,0	119,9	58,8	66,4
Italien	106,2	119,2	126,5	134,8	158,9
Portugal	75,6	100,2	129,0	117,7	131,6
Spanien	39,7	60,5	86,3	95,5	115,6

Quelle: Europäische Kommission, 2020: Prognosewerte

Arbeitslosenquote in Prozent

	2008	2010	2012	2019	2020
Eurozone	7,5	10,1	11,3	7,5	9,6
Deutschland	7,5	7,0	5,4	3,2	4,0
Frankreich	7,4	9,3	9,8	8,5	10,1
Griechenland	7,8	12,7	24,5	17,3	19,9
Irland	6,8	14,6	15,5	5,0	7,4
Italien	6,7	8,4	10,7	10,0	11,8
Portugal	7,7	11,0	15,8	6,5	9,7
Spanien	11,3	19,9	24,8	14,1	18,9

Quelle: Eurostat, 2020: Prognosewerte Europäische Kommission

typischen Merkmale einer negativen, sich selber verstärkenden Abwärtsspirale charakterisiert. Diese Abwärtsspirale drohte zudem, auf immer mehr Länder der Eurozone inklusive Italiens überzugreifen.

Reaktionen und neue Institutionen

Die Staaten der Eurozone haben 2010 auf die akute Krise zunächst mit Notfallinstrumenten reagiert und über verschiedene Kreditlinien („Euro-Rettungsschirm“) dafür gesorgt, dass es nicht zu einem ungeordneten Zahlungsausfall der Krisenstaaten mit schwer absehbaren Folgen kam. Über diese kurzfristigen Notfallmaßnahmen hinaus wurden folgende dauerhafte Reformen am Ordnungsrahmen der Eurozone vorgenommen:

- **Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM):** Der ESM steht bereit, um Staaten der Eurozone finanziell zu helfen, die in eine Krisensituation geraten. Die rechtliche Grundlage für den ESM wurde durch eine einstimmige Anpassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 136 Absatz 3 AEUV, geschaffen. Die mögliche Kreditgewährung des ESM ist quantitativ begrenzt auf eine aktuelle Obergrenze von 500 Milliarden Euro (2020). Die Absicherung der Kredite erfolgt durch Garantien der Eurostaaten. Dabei hält jeder Staat nur anteilig. So ist die deutsche Haftung derzeit auf eine Obergrenze von 190 Milliarden Euro begrenzt. Die Kreditgewährung durch den ESM wurde in der Euro-Schuldenkrise an strenge Bedingungen geknüpft. In der Coronavirus-Krise wurde 2020 eine Kreditlinie geschaffen, mit der Euroländer Kredite ohne zusätzliche Auflagen erhalten können, wenn sie das Geld zur Finanzierung der Gesundheitskosten infolge der Pandemie einsetzen.



Mit verschiedenen Notfallinstrumenten und Rettungsschirmen haben die Staaten der Eurozone 2010 kurzfristig den drohenden Zahlungsausfall der Krisenstaaten verhindert. Zudem wurden dauerhafte Reformen am Ordnungsrahmen der Eurozone vorgenommen. Bundeskanzlerin Angela Merkel am 21. Mai 2010 während der Abstimmung über einen Gesetzesentwurf zu Stabilisierungsmaßnahmen für den Euro im Bundestag

- **Fiskalvertrag und reformierter Stabilitätsakt:** Die Spielregeln, denen sich Länder der Eurozone in Bezug auf ihre Haushaltspolitik unterwerfen müssen, sind präzisiert und verschärft worden. Zu diesem Zweck sind die Regeln des Stabilitätsakts angepasst worden. Beispielsweise wurde eine „umgekehrte Mehrheitsregel“ eingeführt. War bislang eine qualifizierte Mehrheit nötig, um Sanktionen zu verhängen, so ist diese Mehrheit nun umgekehrt erforderlich, um Sanktionen aufzuhalten. Auch ist der Einfluss der EU auf die nationale Haushaltspolitik gewachsen. Im Rahmen des „Europäischen Semesters“ müssen die Mitgliedstaaten ihre Haushaltspläne frühzeitig der Europäischen Kommission vorlegen. Diese überprüft, inwieweit diese Pläne den europäischen Vorgaben zur Defizitbegrenzung und anderen Zielen entsprechen. Im Fiskalvertrag haben sich alle EU-Staaten (außer Tschechien und Kroatien) außerdem darauf verpflichtet, in ihren nationalen Rechtsordnungen strenge Schulden Grenzen zu verankern.
- **Makroökonomische Überwachung:** Ökonomische Fehlentwicklungen, die zu einer Schuldenkrise führen können, sollen frühzeitig erkannt und bekämpft werden. Im Rahmen des Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte werden beispielsweise die Entwicklung der Leistungsbilanzdefizite und -überschüsse oder Preisentwicklungen an den Immobilienmärkten beobachtet. Durch diese Überwachung sollen wirtschaftliche Ungleichgewichte frühzeitig diagnostiziert werden, um rechtzeitig Gegenmaßnahmen einleiten zu können.
- **Bankenunion:** Die europäische Ebene hat eine neue umfassende Zuständigkeit für die Regulierung, Beaufsichtigung und notfalls Abwicklung von Banken erhalten. Damit werden Konsequenzen aus der Erfahrung gezogen, dass Probleme in einem nationalen Bankensystem die gesamte Eurozone in Mitleidenschaft ziehen können (siehe S. 46f.).
- **Anleihekaufprogramm der EZB:** Durch ein im Jahr 2012 aufgelegtes neues Programm zum Ankauf von Staatsanleihen von Euro-Krisenstaaten (engl.: *Outright Monetary Transactions*, OMT) hat Europas Zentralbank sich stark in der Krisenbekämpfung engagiert. Die EZB hat im Rahmen dieses Programms ihre Bereitschaft erklärt, Anleihen von Krisenstaaten notfalls in unbegrenztem Umfang zu kaufen, wenn diese Staaten mit dem ESM eine Vereinbarung geschlossen haben. Die Ankündigung des OMT-Programms im Sommer 2012 gilt als Wendepunkt der Krise. In den zwei Jahren danach haben sich die Zinsen der Krisenstaaten wieder stark

verringert, ohne dass die EZB im Rahmen des Programms tatsächlich Anleihen kaufen musste. 2020 entschied das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil, dass das 2015 eingeführte Anleihekaufprogramm der EZB, das „*Public Sector Purchase Programme*“ (PSPP), teilweise nicht verfassungskonform mit dem Grundgesetz sei. Der Europäische Gerichtshof hatte allerdings zuvor keinen Verstoß gegen europäisches Recht feststellen können.

Anhaltende Debatte um die zukünftige Ausgestaltung der Währungsunion

Die europäische Schuldenkrise und die Maßnahmen zur Kriseneindämmung haben in Europa erhebliche Kontroversen ausgelöst. Kritikerinnen und Kritiker der Rettungspolitik in Deutschland bemängeln, dass diese Politik zentrale Regeln des Maastrichter Vertrags missachtet habe. So stünden die Beistandskredite im Widerspruch zum Haftungsausschluss des Vertrags, wonach es keine Gemeinschaftshaftung für nationale Schulden geben dürfe. Kritisiert werden zudem die Anleihekäufe der EZB, die aus Sicht der Skeptikerinnen und Skeptiker gegen das Maastrichter Verbot des Zentralbankkredits an Eurostaaten verstießen und zudem über keine ausreichende demokratische Legitimation verfügten. In den von hoher Arbeitslosigkeit und insbesondere Jugendarbeitslosigkeit betroffenen südeuropäischen Staaten werden umgekehrt die sozialen Häerten kritisiert, die mit den strengen Reform- und Sparauflagen verbunden seien. Europa zeige nicht ausreichend Solidarität.

Vor dem Hintergrund dieser Debatte entspricht der Weg, den Europa zur Lösung eingeschlagen hat, einem Mittelweg: Solidarität wird durch Kreditlinien praktiziert, aber sie bleibt begrenzt und ist mit Auflagen verbunden. Die Europäische Union hilft den Krisenländern im Rahmen ihrer begrenzten Haushaltssmittel – etwa über Mittel aus den Strukturfonds. Die Einführung eines umfassenden Finanzausgleichssystems ist hingegen auf absehbare Zeit nicht konsensfähig.

Bei allen Problemen besteht jedoch unter den Eurostaaten bislang ein hoher Konsens darüber, dass die gemeinsame Währung eine wichtige Errungenschaft des europäischen Integrationsprozesses ist, die es zu verteidigen lohnt. Eine Rückabwicklung der Euro-Einführung gilt für viele als Szenario mit unabsehbaren Risiken für die Stabilität der Finanzsysteme und die Realwirtschaft. Die mit eigenständigen Währungen verbundene Unsicherheit aufgrund starker Wechselkursschwankungen würde Unternehmen belasten und im europäischen Binnenmarkt neue Hemmnisse schaffen.

Europas Antwort auf die Coronavirus-Pandemie

FRIEDRICH HEINEMANN

Der Ausbruch der Coronavirus-Pandemie hat die EU und die Eurozone nun zehn Jahre nach Beginn der Euro-Schuldenkrise sowie die europäische Wirtschaft über verschiedene Kanäle massiv getroffen und im Jahr 2020 zur schwersten Rezession der Nachkriegszeit geführt. Ursächlich dafür war nicht nur der sogenannte *Lockdown* in vielen EU-Staaten, also die weitgehende Unterbrechung des öffentlichen Lebens und die Schließung vieler Unternehmen. Auch der erhebliche Einbruch des Exportgeschäfts infolge der Pandemie und der damit verbundenen Grenzschließungen und Störungen der Warenströme trugen ihren Teil dazu bei.

Auch wenn alle EU-Staaten in Mitleidenschaft gezogen wurden, variieren die medizinischen und die ökonomischen Folgen von Land zu Land. Besonders hart traf es die Länder, die sehr früh und heftig von der Pandemie heimgesucht wurden. Staaten, die in hohem Maße vom Tourismus leben, mussten erdulden, dass dieser monatelang völlig zum Erliegen kam. Erschwerend kommt hinzu, dass einige der besonders von Corona betroffenen Länder wie Spanien und Italien schon vor der neuen Krise mit sehr hohen Staatsschulden zu kämpfen hatten. Dies macht es für diese Länder unmöglich, aus eigenen Kräften wirklich umfassende und hochgradig wirksame Maßnahmen gegen die Krise zu finanzieren.

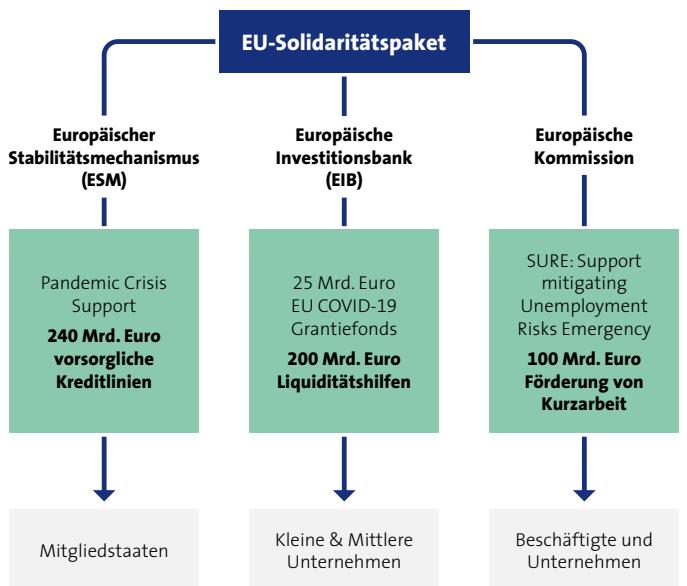
Vor diesem Hintergrund haben die EU und ihre Mitgliedstaaten reagiert und solidarische Instrumente zur Bekämpfung dieser ungleichen Folgen der Corona-Krise geschaffen. Während es von Beginn an unter allen EU-Regierungen einen großen grundsätzlichen Konsens über die Notwendigkeit einer solidarischen europäischen Antwort gab, waren viele Details umstritten. Beispielsweise hätten sich südeuropäische Regierungen eine gemeinsame europäische Verschuldung über so genannte Corona-Bonds gewünscht, für die alle EU-Staaten gemeinsam und umfassend gehaftet hätten. Diese Idee stieß aber in Deutschland und einigen nordeuropäischen Staaten auf Ablehnung. Trotz dieser Kontroversen sind vergleichsweise rasch wichtige Entscheidungen über neue Hilfsinstrumente erfolgt.

Bereits im April 2020 einigten sich die Finanzministerinnen und -minister auf ein mit insgesamt 540 Milliarden Euro aus-



Vor dem Gebäude der EU-Kommission bittet ein Plakat um Spenden in der Corona-Krise. Mithilfe des Wiederaufbauplans „Next Generation EU“ will die Union die Krise überwinden.

Corona-Schutzschild für Europa



© Bundesministerium der Finanzen

gestattetes Hilfspaket. Dieses erste Hilfspaket umfasst drei Bausteine:

- **Kreditlinie des ESM von 240 Mrd. Euro:** Jeder Eurostaat kann vom ESM in einer besonderen Pandemie-Kreditlinie bis zu zwei Prozent seiner Wirtschaftsleistung an Finanzhilfen zu günstigen Zinsen erhalten. Während die ESM-Hilfen in der Euro-Schuldenkrise an detaillierte und genau überwachte Auflagen geknüpft waren, sind die Bedingungen für die Corona-Kredite stark gelockert. Einige Voraussetzung ist, dass die Gelder für die direkten und indirekten Gesundheitskosten der Pandemie genutzt werden müssen.
- **Liquiditätshilfen der Europäischen Investitionsbank (EIB) bis zu 200 Milliarden Euro:** Bei der EIB wird ein Garantiefonds eingerichtet, aus dem besonders kleine und mittlere Unternehmen unterstützt werden sollen.
- **SURE-Programm zur Förderung von Kurzarbeit im Umfang von 100 Milliarden Euro:** Über das Programm „*Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*“, kurz SURE, wird die Europäische Kommission Mitgliedstaaten in der Finanzierung von Kurzarbeit unterstützen.

Diesem ersten Paket, das weitgehend auf der Vergabe von Krediten beruht, folgt mit dem Wiederaufbauplan „*Next Generation EU*“ (NGEU) ein über den europäischen Haushalt finanziertes Instrument. Nachdem das erste EU-Hilfspaket eher auf die Finanzierung der akuten Krisenfolgen ausgerichtet ist, soll NGEU einen Beitrag zur Erholung der EU von der Corona-Rezession über die kommenden Jahre leisten. Nach konfliktreichen Verhandlungen einigte man sich auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rats im Juli 2020 auf den EU-Wiederaufbauplan „*Next Generation EU*“ mit folgenden Details:

- **Finanzvolumen:** Der reguläre EU-Haushalt wird für die Jahre 2021 bis 2027 mit insgesamt rund 1074 Milliarden Euro ausgestattet (in Preisen von 2018; Stand gemäß Einigung im Juli 2020). Dazu kommen zusätzlich 750 Milliarden Euro im Rahmen von NGEU, um die Erholung der EU von der Corona-Rezession zu unterstützen. Die Mittel aus dieser zusätzlichen Corona-Finanzierungslinie können bis zum Jahr 2023 bewilligt werden und müssen spätestens 2026 ausgegeben sein.

Was spricht für, was gegen gemeinsame Schulden der EU?

PRO – Signal der Stärke

[...] Wenn sich die Europäische Union, wie Deutschland und Frankreich es vorschlagen, zum ersten Mal auf den Finanzmärkten selbst Geld leiht, um damit in die Zukunft des Kontinents zu investieren, dann leisten nicht irgendwelche reichen Länder im Norden eine Art Entwicklungshilfe für irgendwelche armen Länder im Süden.

Es geht vielmehr um die Frage, ob Europa – und damit auch Deutschland – an die eigene Zukunft glaubt und an seine Rolle in der Welt. Es geht um klassische Machtpolitik, um künftige ökonomische Stärke und auch um die Frage, welches Gesellschaftsmodell am Ende Einfluss hat auf die Zukunft des Planeten. In den wirtschaftlichen Verwerfungen, die das Coronavirus ausgelöst hat, steht jener eng vernetzte Wirtschafts- und Wohlstandsraum auf dem Spiel, zu dem sich die Europäische Union in den Jahrzehnten seit dem Zweiten Weltkrieg entwickelt hat – und in dem es den Menschen besser ging als je zuvor in der Geschichte. [...]

Das mögen große Worte sein für ein Investitionspaket, das so groß dann auch wieder nicht ist: ein deutscher Anteil von 135 Milliarden Euro, gestreckt auf mehrere Jahre, das ist viel Geld, aber auch nicht mehr als für manchen Rentenkompromiss. Aber es ist für Europa doch ein Novum. Dass Brüssel jetzt eigene Schulden aufnehmen kann, wenn auch mit einem konkreten Tilgungsplan zu Lasten der Nationalstaaten versehen, rückt das Zwitterwesen EU ein Stück weiter vom Staatenbund in Richtung auf einen Bundesstaat [...].

Der deutsche Finanzminister sprach jetzt vom „Hamilton-Moment“. Er bezog sich damit auf das berühmteste Abendessen der amerikanischen Geschichte, bei dem der erste Finanzminister Alexander Hamilton seinem Widersacher James Madison die Vergemeinschaftung der Schulden abhandelte – und damit aus einem losen Zusammenschluss unbedeutender Kleinstaaten eine spätere Supermacht formte. [...]

Treffender wäre es wohl, von [...] „Bismarck-Moment“ zu sprechen. Die Art, wie der Reichsgründer aus 25 einst souveränen Staaten ein neues Gebilde namens „Deutsches Kaiserreich“ formte, weist viele strukturelle Parallelen zur Europäischen Union der Gegenwart auf. Dieses „Reich“ hatte gar keine förmliche Regierung, das Amt des Reichskanzlers übte der preußische Ministerpräsident quasi im Nebenberuf aus. In der Funktion als Kanzler konnte er nur wenige Steuern erheben, keine Armee aufstellen, keine Staatsbahn betreiben. Am Ende finanzierte sich das Reich dauerhaft durch „Matrikularbeiträge“ der Einzelstaaten, die ursprünglich nur als Übergangslösung vorgesehen waren. [...]

Und trotzdem plant jetzt niemand, dass Deutschland einfach nur zahlt. An der Tilgung der Kredite beteiligt sich die Bundesrepublik später in einem Maße, das seinem Anteil an Einwohnern und Wirtschaftsleistung entspricht, das tun auch Krisenländer wie Italien oder Spanien, wenngleich sie von den Hilfen überproportional profitieren – hoffentlich: Bisher war Deutschland erfängerisch, sich von Überweisungen nach Brüssel viel zurückzuholen. Dabei ist der Zusammenhalt des Kontinents der größte Profit, den das größte Mitgliedsland einstreichen kann. Nur wenn man „Solidarität“ als wohlverstandenes Eigeninteresse definiert, ist der Begriff nicht verkehrt.

Ralph Böllmann, „Signal der Stärke“

beide in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 24. Mai 2020 © Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv

CONTRA – Streit ist sicher

[...] Europa kann nur funktionieren, wenn es sich nicht überfordert. Und wenn es moralische Überhöhung vermeidet. Denn wer moralisch überhöht, braucht sich um echte Argumente nicht mehr zu scheren. [...] Das führt zu einem problematischen Verständnis von Solidarität. Deutschland müsse sich mit dem Rest Europas solidarisch zeigen, heißt es überall. Schließlich treffe die Corona-Krise alle Länder unverschuldet.

Dies ist zwar richtig, übersieht aber eine wichtige Wahrheit: Jedes Land ist weitgehend selbst verantwortlich für den Zustand, in dem es in die Krise hineingegangen ist. [...] Es gibt Staaten wie Deutschland, die die Corona-Krise in einem Zustand ökonomischer Stärke getroffen hat. Und es gibt Staaten wie Italien, die sie in einem Zustand ökonomischer Schwäche heimsuchte. Es darf aber nicht das Ziel von Krisenmaßnahmen sein, die vorher bestehenden Unterschiede mit Verweis auf die Krise zu nivellieren. Das machen die Bürger nicht mit, es geht gegen ihr Gerechtigkeitsempfinden.

Jetzt könnte man sagen: Was sind schon die geplanten 500 Milliarden Euro Schulden gegen die großartige Idee eines friedlichen und geeinten Europa, die durch die deutsch-französische Initiative vermeintlich gestärkt wird? Man dürfe Europa eben nicht mit einem Preisschild versehen, heißt es gerne von den Befürwortern der Initiative. Das ist eine gravierende Fehleinschätzung: In Wahrheit ist ein solches Preisschild nötig. Denn nur dann wissen die Deutschen und alle anderen Europäer, worauf sie sich da eigentlich einlassen. [...]

[...] Zwar wird allenthalben versichert, es handle sich bei dem beabsichtigten Fonds nicht um einen Fonds mit gesamtschuldnerischer Haftung – ein Konstrukt also, in dem ein Staat für die Schulden der anderen Staaten mit einsteht. Doch die offene Frage ist, ob es nicht am Ende genau darauf hinausläuft. Zwar sollen die Anleihen des Fonds aus dem EU-Haushalt zurückgezahlt werden. Doch würde der Rest Europas einen hochverschuldeten Mitgliedstaat wirklich dazu zwingen, für seinen Anteil einzustehen? Das ist zu bezweifeln, zumal nach dem Rückzug Großbritanniens die Länder, die Haushaltsdisziplin verlangen, in der EU eine Minderheit sind. Von einem impliziten Haftungsverbund bewegt sich Europa in Wahrheit so immer mehr in Richtung expliziter Haftung.

Einen solchen gemeinsamen Haftungsverbund finden viele richtig, schließlich hat Deutschland von den offenen Grenzen Europas und vielem anderen enorm profitiert. Aber es gibt dabei ein grundlegendes Problem: In solchen Haftungsverbünden diffundiert die Verantwortung. Konkret gesagt: Wenn Regierungen nicht vernünftig wirtschaften und stattdessen Schulden machen, gehören sie abgewählt. Im Europa von heute können sie stattdessen einfach mit dem Finger auf andere Länder zeigen, die ihnen noch mehr Unterstützung bieten müssten. Unfriede statt Gemeinschaftssinn ist die Folge. [...]

Der dieser Tage vielzitierte Hamilton-Moment hat Amerika keinen Wohlstand, sondern Streit gebracht, wie der Ökonom Hans-Werner Sinn [...] schrieb. Erst als Zentralregierung und Einzelstaaten strikte Schuldengrenzen für Letztere verabredeten, befriedete sich die Lage. Finanzielle Eigenverantwortung stärkt die Gemeinschaft. Das sollte Europa eine Lehre sein.

Dennis Kremer, „Streit ist sicher“

- **Finanzierung:** Während der reguläre Finanzrahmen durch laufende Beitragszahlungen der Mitgliedstaaten („Eigenmittel“) gedeckt sein muss, wird das NGEU-Budget schuldenfinanziert. Dazu gibt die Europäische Kommission EU-Anleihen am Kapitalmarkt heraus, die durch den europäischen Haushalt garantiert werden. Die Rückzahlung dieser Schulden soll im Jahr 2028 beginnen und spätestens im Jahr 2058 erledigt sein. Diese Schuldenfinanzierung soll einmalig sein und ausschließlich für die Finanzierung von NGEU genutzt werden dürfen.
- **Mittelverwendung:** Die NGEU-Mittel werden für verschiedene Programme eingesetzt. Das mit Abstand größte Instrument ist die „Aufbau- und Resilienzfazilität“. Sie wird mit 560 Milliarden Euro ausgestattet und stellt den Mitgliedstaaten diese Mittel zur Verfügung. Von diesem Gesamtbetrag werden 310 Milliarden Euro als Zuschüsse ausgezahlt, die also nicht mehr zurückgezahlt werden müssen. 250 Milliarden Euro werden hingegen als Kredite zur Verfügung gestellt, die von den Mitgliedstaaten in den kommenden Jahrzehnten zu tilgen sind. Die Aufbau- und Resilienzfazilität soll Investitionen insbesondere in Bezug auf den digitalen und ökologischen Wandel finanzieren. Auch sollen die Mittel Reformen für höheres Wachstum und eine bessere Widerstandsfähigkeit bei Krisen unterstützen.
- **Verteilung:** Die Mittel werden nach komplizierten Formeln auf die Mitgliedstaaten verteilt, in die das Pro-Kopf-Einkommen, die Höhe der allgemeinen Arbeitslosigkeit und der Jugendarbeitslosigkeit, aber auch die Tiefe der Rezession in den Jahren 2020 und 2021 eingehen.
- **Auflagen:** Europa hat zwar ein Mitspracherecht bei der Mittelverwendung durch die Mitgliedstaaten, allerdings gibt es keine detaillierten Auflagen. Die Mitgliedstaaten müssen Verwendungspläne vorlegen. Diese müssen auf die „länderspezifischen Empfehlungen“ Bezug nehmen, die jedem Mitgliedstaat im jährlichen Überwachungsprozess des „Europäischen Semesters“ mit auf den Weg gegeben werden. Kommission und Rat müssen diesen Plänen zustimmen und überwachen deren Einhaltung.

Erst die nächsten Jahre werden zeigen, wie EU und Eurozone die großen ökonomischen, finanziellen und nicht zuletzt sozialen Herausforderungen der tiefen Corona-Rezession bewältigen werden. Letztlich ist diesbezüglich sowohl ein negatives als auch ein positives Szenario möglich. Gelingt der EU keine erfolgreiche Stabilisierung der europäischen Wirtschaft und verharren Länder wie Italien weiterhin in der Stagnation und der sich verschärfenden Finanzkrise, dann wäre dies eine sehr gefährliche Entwicklung für den Zusammenhalt der Union und die Zukunft der Gemeinschaftswährung. Denkbar ist aber auch der positive Fall, in dem Europa seinen Mehrwert für alle Mitgliedstaaten unter Beweis stellt und durch eine gute Koordination besser aus der Corona-Rezession herauskommt als Länder, die auf sich allein gestellt sind.

Bankenunion

FRIEDRICH HEINEMANN

Mit der Errichtung der Europäischen Bankenunion (EBU) hat Europa wichtige Lehren aus der Finanzkrise gezogen. War die Beaufsichtigung von Banken in der Vergangenheit eine nationale Angelegenheit, so wurden seit 2014 einheitliche europäische Regeln und Institutionen geschaffen. Maßgeblich für die Errichtung der EBU ist die Erkenntnis, dass eine Bankenkrise nicht vor nationalen Grenzen haltmacht. Eine wenig ambitionierte Bankenaufsicht in einem Mitgliedstaat kann daher großen Schaden in der gesamten EU anrichten. Diese negativen grenzüberschreitenden Effekte rechtfertigen einen europäischen Ansatz. Die EBU ruht auf den folgenden drei Säulen:

Eingang zum Gebäude der Europäischen Zentralbank in Frankfurt am Main. Die EZB wacht seit 2014 über sogenannte signifikante Banken, deren Zusammenbruch die europäische Finanzstabilität gefährden würde.



- **Einheitliche Bankenaufsicht:** Die EZB hat 2014 die Verantwortung für den „einheitlichen europäischen Bankenaufsichtsmechanismus“ (*Single Supervisory Mechanism, SSM*) übernommen. Europas Zentralbank übt im Rahmen des SSM die direkte Aufsicht über die sogenannten signifikanten Banken aus. Dies sind solche Kreditinstitute, die aufgrund ihrer Größe im Fall eines Zusammenbruchs zu einer Gefahr für die Finanzstabilität in ganz Europa werden könnten. Neben dem Europäischen SSM gibt es weiterhin nationale Aufsichtsbehörden wie in Deutschland die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Diese hat die Aufgabe, die EZB bei der Beaufsichtigung von großen Banken in Deutschland zu unterstützen. Außerdem ist die BaFin für die Aufsicht über etwa 2000 kleinere Banken, Sparkassen und Volks- und Raiffeisenbanken zuständig.
- **Bankenabwicklung:** Zur Marktwirtschaft gehört, dass Unternehmen im Fall eines Scheiterns auch abgewickelt werden können. In der Finanzkrise setzte sich aber die Überzeugung durch, dass Banken „*too big to fail*“ („zu groß, um zu scheitern“) sein können. Dies bedeutet, dass eine Bankenpleite einen solchen Schaden für die Allgemeinheit anrichtet, dass der Staat letztlich zur Rettung gezwungen ist. Um dieses Problem zu beseitigen, hat die EBU Vorkehrungen für die geordnete Abwicklung von Banken getroffen. Diese Regeln und Instrumente sind Teil des „Einheitlichen Abwicklungsmechanismus“ (*Single Resolution Mechanism, SRM*). Im Rahmen des SRM entscheidet ein europäisches Abwicklungsgremium unter Aufsicht der EZB über die Abwicklung von großen Banken. Um die Kosten einer Abwicklung abzufedern, werden die Banken finanziell herangezogen: Europäische Banken zahlen regelmäßig in den „einheitlichen Abwicklungsfonds“ ein. Außerdem ist vorgeschrieben, dass vor Nutzung des Abwicklungsfonds private Gläubiger einen Verlust in Höhe von mindestens acht Prozent der Bilanzsumme einer Bank hinnehmen müssen. Durch all diese Regeln soll verhindert werden, dass in einer neuen Bankenkrise wieder Steuerzahlerinnen und Steuerzahler für Bankenpleiten aufkommen müssen, wie dies in der Finanzkrise 2008/2009 in vielen Ländern der Fall war.
- **Harmonisierte Einlagensicherung:** Vertrauen in das Bankensystem kann es nur geben, wenn Sparerinnen und Sparer davon überzeugt sind, dass ihre Einlagen sicher sind. Daher wird die EBU durch gemeinsame europäische Mindeststandards zur Einlagensicherung ergänzt. Alle EU-Mitgliedstaaten sind durch die sogenannte Einlagensicherungsrichtlinie verpflichtet, Spareinlagen in Höhe von mindestens 100 000 Euro pro Kopf abzusichern. Das bedeutet, dass Sparerinnen und Sparer für Beträge bis zu dieser Grenze auch dann keinen Verlust erleiden, wenn die kontoführende Bank zahlungsunfähig wird. Allerdings gibt es bisher kein umfassendes europäisches System. Stattdessen existieren nationale Einlagensicherungssysteme unverbunden nebeneinander. Bislang war die Einführung einer wirklich europäischen Einlagensicherung (*European Deposit Insurance Scheme, EDIS*) nicht konsensfähig. Dafür spräche, dass erst EDIS die EBU wirklich vollendet und nationale Bankensysteme gegen Krisen besser absichert. Kritische Stimmen warnen hingegen, dass EDIS zur europäischen Gemeinschaftshaftung für die spezifischen Probleme nationaler Bankensysteme führe. So unterscheiden sich die Bankensysteme zum Beispiel stark in Bezug auf den Anteil notleidender Kredite oder den Anteil von Staatsanleihen in den Bankbilanzen. Erst wenn es hier zu einer weitgehenden Angleichung gekommen ist, so die Gegner von EDIS, dürfte es einen Haftungsverbund der nationalen Systeme geben.

Sozial- und Beschäftigungspolitik

FRIEDRICH HEINEMANN

Der EU-Vertrag betont, dass die Europäische Union sozialen Zielen wie Gerechtigkeit, Solidarität und Nichtdiskriminierung verpflichtet ist (Art. 2 EUV). Die EU soll auf eine „in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“, hinwirken (Art. 3 EUV). Wie im wirtschaftlichen Leitbild der Bundesrepublik gilt somit auch auf europäischer Ebene der Richtwert einer sozialen Marktwirtschaft.

Schon mit ihrer Errichtung am 1. Januar 1958 verfügte die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft über erste sozial- und beschäftigungspolitische Instrumente. Eine prominente Rolle nimmt seither der Europäische Sozialfonds (ESF) ein, der beschäftigungspolitische Programme finanziert. In den folgenden Jahrzehnten wurden die sozialen Zielsetzungen weiter ausdifferenziert. So konnten sich die Mitgliedsländer in den 1960er-Jahren zunächst auf einige Bestimmungen zum sozialen Schutz von Wanderarbeitskräften einigen. In den 1970er-Jahren schufen sie einheitliche Rahmenbedingungen für die Gleichbehandlung von Männern und Frauen in der sozialen Sicherung oder zum Vorgehen bei Massenentlassungen und Unternehmensinsolvenzen.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 erhielt die Gemeinschaft dann weitere wichtige sozialpolitische Zuständigkeiten. Seitdem definiert der europäische Gesetzgeber Mindeststandards zum Arbeits- und Gesundheitsschutz. Eine weitere Etappe war der Amsterdamer Vertrag, der mit seinem Inkrafttreten am 1. Mai 1999 die sozialpolitischen Ziele der Gemeinschaft erweitert hat, beispielsweise darum, die Beschäftigung zu fördern und die soziale Ausgrenzung zu bekämpfen.

Vom Vertrag von Amsterdam bis zur europäischen Säule sozialer Rechte

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam im Jahr 1999 wurde ein eigenständiges Kapitel zur Beschäftigung in den EG-Vertrag aufgenommen. Vorausgegangen war eine intensive Diskussion darüber, ob die EU für die Beschäftigungspolitik zuständig sei. Unstrittig ist, dass die hohe Arbeitslosigkeit in vielen EU-Staaten ein ernsthaftes Problem darstellt. Jedoch unterscheiden sich Ausmaß und Ursachen der Arbeitslosigkeit in den verschiedenen Mitgliedstaaten deutlich, sodass europäische „Einheitsrezepte“ kaum Erfolg versprechen.

Laut Amsterdamer Vertrag bleibt es daher grundsätzlich bei einer nationalen Zuständigkeit in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Allerdings werden Aktionen auf diesen Gebieten stärker zwischen den Mitgliedstaaten koordiniert. Zu diesem Zweck definiert der Ministerrat sogenannte beschäftigungspolitische Leitlinien, die die Mitgliedstaaten in ihrer nationalen Politik berücksichtigen sollen.

Die Einhaltung dieser Leitlinien wird jährlich überprüft. Zwar zieht eine Verletzung der Brüsseler Vorgaben in der Beschäftigungspolitik bislang keine Geldstrafen oder andere Sanktionen nach sich. Es kann jedoch eine Empfehlung an den betreffenden Mitgliedstaat folgen, die allein durch ihre Öffentlichkeitswirksamkeit einen gewissen politischen Einfluss haben dürfte. Ein wichtiges Ziel dieser Zusammenarbeit liegt außerdem in den Lerneffekten: Die Mitgliedstaaten sollen bei der Suche nach erfolgreichen Mitteln im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit voneinander lernen.

Europäische Union

Ein weiterer Meilenstein europäischer Sozialpolitik war im Jahr 2017 die Proklamation der „europäischen Säule sozialer Rechte“. Darin haben sich die drei Institutionen Europäisches Parlament, Rat der EU und Europäische Kommission auf einen Katalog wesentlicher Grundsätze der Beschäftigungs- und Sozialpolitik geeinigt. Die „europäische Säule sozialer Rechte“ schafft zwar keine einklagbaren individuellen Rechtsansprüche, sie dient aber als politischer Kompass für künftige Reformen. Dabei deckt sie beispielsweise Themenfelder ab wie Chancengleichheit, faire Arbeitsbedingungen oder Fragen der gerechten Entlohnung.

Vorrang der nationalen Kompetenz

Heute kommt sozial- und beschäftigungspolitischen Zielen in allen Gesamtstrategien der EU eine prominente Rolle zu. So hat die 2019 ins Amt gekommene Kommission unter ihrer Präsidentin Ursula von der Leyen einen Aktionsplan zur Umsetzung der „Säule sozialer Rechte“ in Angriff genommen. Die Fortschritte Europas in der Sozialpolitik werden zudem im Rahmen des „Europäischen Semesters“ gesteuert. Dieses soll der Kommission über eine frühzeitige Prüfung der nationalen Haushaltsentwürfe Einfluss auf die Einhaltung von europäisch vereinbarten Zielen ermöglichen.

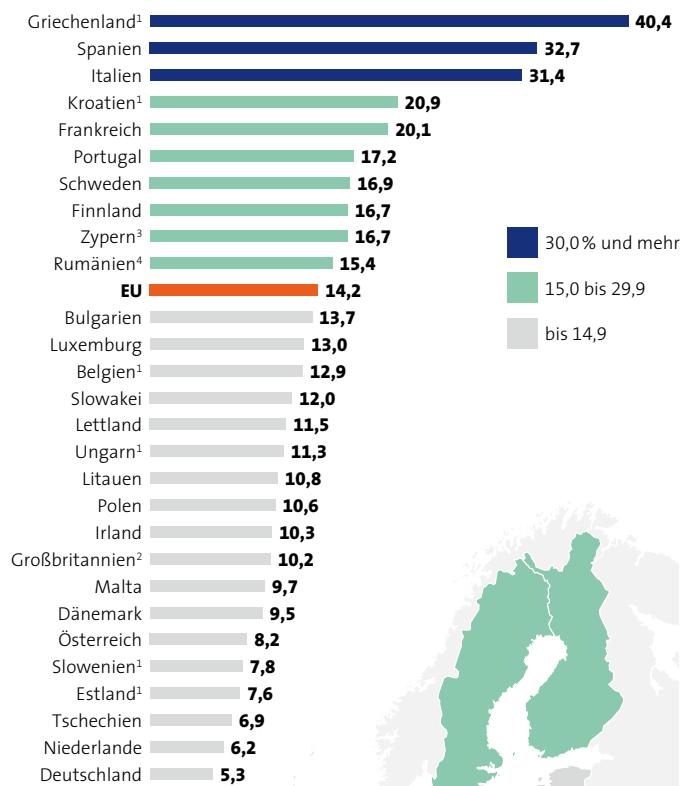
Obwohl die Bedeutung der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik langsam wächst, sind für diesen Politikbereich weiterhin vorrangig die Mitgliedstaaten zuständig. Dies wurde zuletzt durch den Lissabon-Vertrag bestätigt, der auf dem Gebiet der Beschäftigungs- und Sozialpolitik keine wesentlichen Änderungen mit sich gebracht hat. Weiterhin können nur bei Einstimmigkeit im Rat der EU europäische Regeln in den Bereichen sozialer Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Kündigungsschutz, kollektive Interessenvertretungen und Mitbestimmung erlassen werden. Allerdings kann der Europäische Rat einstimmig beschließen, bei Fragen des Kündigungsschutzes und der Mitbestimmung sowie in Bezug auf die Beschäftigungsbedingungen von Staatsangehörigen aus Nicht-EU-Staaten Mehrheitsentscheidungen zuzulassen.

Die relative Zurückhaltung gegenüber einer starken europäischen Angleichung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik hat ihre Gründe: Sie liegen zum einen in den sehr unterschiedlichen sozialpolitischen Präferenzen der Wählerinnen und Wähler in den Mitgliedstaaten. Zum anderen birgt eine zu starke Vereinheitlichung von Sozialstandards nach Auffassung vieler Wirtschaftsfachleute gewisse Risiken; So könnten Unternehmen aus den wirtschaftlich schwächeren Ländern zum Beispiel eine Anhebung der Löhne nicht finanzieren. Zu hohe Standards könnten deren Wettbewerbsfähigkeit verringern und die Beschäftigungsprobleme in ihren Staaten verschärfen. Der umgekehrte Weg einer Absenkung der Standards in den wohlhabenden EU-Ländern wäre politisch nicht akzeptabel und ökonomisch wenig sinnvoll.

Vor allem mit Blick auf die anhaltend hohe Jugendarbeitslosigkeit in vielen EU-Staaten hat es in den vergangenen Jahren dennoch neue beschäftigungs- und sozialpolitische Initiativen der EU gegeben. So wurde 2013 eine „Jugendgarantie“ verabschiedet. Im Rahmen dieser Garantie soll jedem jungen Menschen unter 25 Jahren innerhalb von vier Monaten nach Beginn der Arbeitslosigkeit ein Arbeitsplatz, eine Ausbildungsmöglichkeit oder zumindest ein Praktikumsplatz angeboten werden. Die Kommission berichtet, dass die aus dem EU-Haushalt finanzierte Jugendgarantie von 2013 bis 2020 bereits mehr als 24 Millionen jungen Menschen geholfen habe,

Arbeitslose Jugend in der EU

Arbeitslosenquote der 15- bis 24-Jährigen im April 2019 in Prozent



¹ März 2019
² Februar 2019
³ 1. Quartal 2019
⁴ 4. Quartal 2018

© picture alliance / dpa-infografik 13261; Quelle: Eurostat



picture alliance / NurPhoto Jonathan Raa

In den vergangenen Jahren hat die EU neue beschäftigungs- und sozialpolitische Initiativen ergriffen, um insbesondere junge Menschen in vielen EU-Staaten vor Arbeitslosigkeit zu bewahren.

eine Aus- oder Weiterbildung zu absolvieren oder eine Arbeit zu finden.

Die von der Leyen-Kommission möchte die Jugendgarantie in den nächsten Jahren zu einer „Brücke ins Arbeitsleben“ weiterentwickeln. Dabei will sie besondere Impulse für die Aus- und Weiterbildung im Bereich digitaler Kompetenzen setzen. Außerdem sollen neue Instrumente die Jugendbeschäftigung fördern und nationale Ausbildungsallianzen schaffen. Darüber hinaus haben viele aktuelle Initiativen und Maßnahmen der EU indirekt erhebliche sozial- und beschäftigungspolitische Auswirkungen. So soll der Wiederaufbauplan „Next Generation EU“ mit seinem Budget von 750 Milliarden Euro die wirtschaftliche Erholung nach der Coronavirus-Pandemie fördern. Erweist er sich mit dieser Zielsetzung als erfolgreich, dann leistet er auch einen maßgeblichen Beitrag für die sozialen Ziele der Union.

Agrarpolitik

FRIEDRICH HEINEMANN

Gemessen an ihren Kosten ist die Agrarpolitik immer noch der wichtigste Politikbereich der Union: Im EU-Finanzrahmen für die Jahre 2021 bis 2027 sind gemäß Beschluss des EU-Sondergipfels im Juli 2021 für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) gut 330 Milliarden Euro in Preisen von 2018 (31,3 % des Gesamthaushalts) vorgesehen. Die große finanzielle Bedeutung der GAP steht nach wie vor in einem auffälligen Gegensatz zur gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors. Im EU-Durchschnitt trägt die Landwirtschaft weniger als zwei Prozent zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung bei.

Diese Diskrepanz lässt sich zum einen historisch erklären: Zur Zeit der Römischen Verträge von 1957 hatte die Landwirtschaft ein noch erheblich höheres ökonomisches Gewicht, das bis heute nachwirkt. Zum anderen bilden die Landwirtinnen und Landwirte eine besonders gut organisierte Interessengruppe, die in vielen Staaten politisch einflussreich ist. Schließlich kommt Landwirtschaftsbetrieben auch eine große ökologische

Bedeutung für den Schutz von Natur, Klima und Lebensmittelqualität zu.

Die GAP ist seit 1999 in zwei „Säulen“ gegliedert. Die erste Säule beinhaltet Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe und einheitliche Marktordnungen für einzelne Agrarprodukte. Die zweite Säule konzentriert sich auf die Entwicklung der ländlichen Räume.

Die vertraglichen Ziele der GAP sind:

- ¬ Versorgungssicherheit für die Bevölkerung zu angemessenen Preisen,
- ¬ Erhöhung der Produktivität in der Landwirtschaft,
- ¬ Gewährleistung eines angemessenen landwirtschaftlichen Einkommens,
- ¬ Sicherung von Entwicklung und Beschäftigung in ländlichen Gebieten.

Eingriffe in den Marktprozess

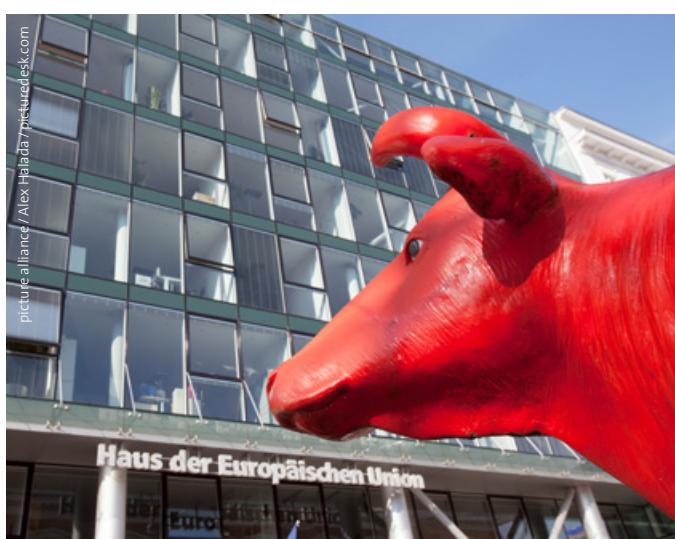
Während ähnliche Ziele für andere Wirtschaftsbereiche im Binnenmarkt grundsätzlich mithilfe von marktwirtschaftlichen Instrumenten verfolgt werden, war die GAP lange Zeit durch weitreichende Eingriffe in den Marktprozess gekennzeichnet.

Im Mittelpunkt der traditionellen Gemeinsamen Agrarpolitik standen die Marktordnungen. Diese sahen je nach landwirtschaftlichem Produkt unterschiedliche Markteintritte vor, die von der Begrenzung der Anbauflächen (Marktordnung für Wein) über betriebsspezifische Produktionsgrenzen (zum Beispiel in Form der „Milchquote“) bis hin zu Preisgarantien (Marktordnungen für Getreide, Fleisch und bestimmte Obst- und Gemüsesorten) reichen konnten. In den Marktordnungen mit Preisgarantien wurden gegebenenfalls entstehende Überschüsse auf Kosten des EU-Haushalts (also letztlich auf Kosten der europäischen Steuerzahler) zu den garantierten Preisen aufgekauft. Die Kosten fielen umso höher aus, je weiter die EU-Garantiepreise die Weltmarktpreise überstiegen. Eine solche staatliche Preissetzung erlaubte keinen freien Außenhandel für Agrarprodukte: Landwirtschaftliche Importe wurden durch Zölle verteuert oder durch Mengenbeschränkungen verhindert. Da umgekehrt die EU-Produkte zu ihren hohen Preisen auf den Weltmärkten kaum absetzbar gewesen wären, gewährte die Union für Exporte Subventionen.

Ständiger Reformdruck

Diese traditionelle und stark interventionistische Agrarpolitik war mit vielen Problemen behaftet: So haben die Marktordnungen mit ihren Preisgarantien zeitweilig zu hohen Überschussproduktionen auf Kosten der Steuerzahler geführt. Die Abschottung der europäischen Landwirtschaft nach außen steht im Widerspruch zum Prinzip des freien Handels. Während für sonstige Güter und Dienstleistungen die Zölle seit Langem sinken, sind die EU-Märkte für Agrarprodukte noch stark durch Protektionismus (also die Abschottung der nationalen Märkte gegen ausländische Konkurrenz) gekennzeichnet. Dies schadet insbesondere den Exportmöglichkeiten der Länder, die stark von der Ausfuhr ihrer landwirtschaftlichen Produkte abhängen, und schwächt die Verhandlungsposition der EU im Rahmen der Welthandelsorganisation.

Diese Probleme und der damit verbundene Reformdruck haben zu einer Reihe sinnvoller Veränderungen geführt. Viele der genannten Probleme wie etwa das Problem der Überschussproduktion konnten gelöst oder zumindest stark abgemildert werden. Ein erster wichtiger Reformschritt war die nach dem damaligen irischen Agrarkommissar benannte MacSharry-



Die Bauernlobby ist in vielen EU-Staaten gut organisiert. Mit der „Fairkuh“ protestieren österreichische Milchbauern gegen sinkende Milchpreise vor der EU-Vertretung in Wien am 31. März 2016.

Reform von 1992. Wichtige Garantiepreise wurden deutlich gesenkt. Zum Ausgleich erhalten die bäuerlichen Betriebe seitdem direkte Einkommensbeihilfen. Diese sollen die Anreize zur Überschussproduktion verringern und zugleich eine ausreichende Einkommenssituation der Landwirte gewährleisten.

Die Strategie der Preissenkung, kombiniert mit ausgleichenden Einkommensbeihilfen, wurde mit den „Luxemburger Beschlüssen“ von 2003 fortgesetzt. Durch die Annäherung von Garantiepreisen – etwa bei Milch – an die Marktpreise wurden die Eingriffe in den Marktmechanismus weiter abgeschwächt. Außerdem wurde die sogenannte Entkopplung zwischen produktiver Leistung und Einkommensbeihilfe verstärkt. Die Einkommensbeihilfen werden seitdem größtenteils in Form von „Betriebsprämién“ gezahlt. Diese richten sich in ihrer Höhe nach Betriebsgröße und Anbaufläche, sind aber unabhängig von Art und Umfang der landwirtschaftlichen Produktion. Landwirte können somit ihre Produktion weitgehend flexibel und entsprechend der aktuellen Vermarktungsmöglichkeiten gestalten. Allerdings sind diese Zahlungen an die Einhaltung von Standards im Bereich des Umwelt- und Tierschutzes sowie der Lebensmittelsicherheit geknüpft (der Fachterminus für diese Auflagen lautet *Cross Compliance*).

Neben der ersten Säule der EU-Agrarpolitik mit ihren Marktordnungen und Direktzahlungen gewinnt seit einigen Jahren die zweite Säule an Bedeutung. In ihrem Rahmen werden Programme zur Förderung der ländlichen Entwicklung und Umweltmaßnahmen, etwa zur Förderung von Biodiversität und Klimaschutz, finanziert. Damit werden Ziele der Nachhaltigkeit auch in der EU-Agrarpolitik zunehmend stärker gewichtet.

Die Beschlüsse zum „Gesundheitscheck“ der GAP haben 2008 diesen Reformkurs weiter vorangetrieben. Die Marktordnungen haben seitdem überwiegend den Charakter von „Sicherheitsnetzen“, die nur noch einen außergewöhnlichen Preisverfall durch staatlich finanzierte Stützungen abmildern. Mengenbegrenzungen wie die „Milchquote“ oder die „Zuckerquote“ sind mittlerweile entfallen.

In den Verhandlungen über den EU-Finanzrahmen für die Jahre 2021 bis 2027 ist über die Zukunft der GAP intensiv gerungen worden. Insbesondere die Höhe und Ausgestaltung der Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe waren stark umstritten. Wissenschaftliche Gutachten, aber auch ein Bericht des Europäischen Rechnungshofs hatten argumentiert, dass die ökologischen Auflagen für diese Direktzahlungen kaum wirksam sind. Auch sozialpolitisch sind die Zahlungen hochgradig umstritten. Während kleine und mittelständische Betriebe eher wenig profitieren, gehen nach Berechnungen der Europäischen Kommission 80 Prozent aller Mittel an gerade mal 20 Prozent der Betriebe, die zugleich die größten sind. Auch für die Jahre 2021 bis 2027 sind wieder hohe Beträge im Volumen von mehr als 250 Milliarden Euro für Direktzahlungen an Landwirte vorgesehen. Sie werden weiterhin wesentlich als feste Prämie pro Hektar berechnet.

Allerdings sollen die Direktzahlungen stärker als bisher mit ökologischen Auflagen versehen werden und einen größeren Beitrag zum Tierwohl leisten. Insgesamt 40 Prozent aller Agrarzahlungen sollen zudem auf die Unterstützung der EU-Klimapolitik ausgerichtet sein. Die EU-Mitgliedstaaten dürfen außerdem, die Zahlungen für große Betriebe begrenzen. Inwieweit all diese Absichtserklärungen tatsächlich zu einem stärkeren Beitrag der hohen Agrarsubventionen für die europäischen Nachhaltigkeitsziele führen, ist abzuwarten.

Der Widerstand gegen einschneidende Auflagen als Voraussetzung für die Auszahlung der Gelder ist bei den bisher

begünstigten Landwirtschaftsbetrieben, ihren Interessenvertretungen und besonders bei den von den Agrarsubventionen profitierenden Mitgliedstaaten hoch. Dort herrscht vielfach die Auffassung, dass die Direktzahlungen ein legitimer Besitzstand der Landwirte sind, für den sie keine umfangreichen Genleistungen erbringen müssen. Auch in Zukunft bietet die europäische Agrarpolitik somit Konfliktpotenzial. Denn immer wieder wird kritisch hinterfragt, warum die Landwirtschaft angesichts ihrer geringen ökonomischen Bedeutung eine Vorzugsbehandlung in Form einer aus Steuergeldern finanzierten Einkommensstützung erfährt, während andere Sektoren ungeschützt dem Strukturwandel ausgesetzt sind. In diesem Zusammenhang würde eine stärkere Ausrichtung auf Natur- und Klimaschutz der Landwirtschaft eine zusätzliche Legitimation verschaffen.

Umwelt-, Klima- und Energiepolitik – „Green Deal“ als Klammer

OTTO SCHMUCK

Als die Europäischen Gemeinschaften in den 1950er-Jahren gegründet wurden, fanden umwelt- und klimapolitische Belange nur wenig Beachtung. Bei der Ausarbeitung der Verträge ging es vorrangig um die Friedenssicherung, den Wiederaufbau nach den Zerstörungen des Zweiten Weltkriegs und die Sicherstellung der Nahrungsversorgung. Daneben spielte damals auch – allerdings unter völlig anderen Vorzeichen als heute – die Energieversorgung eine wichtige Rolle. Zwei der drei Gründungsverträge, der 1951 geschlossene und 2002 ausgelaufene Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl sowie der Euratom-Vertrag von 1957, befassten sich explizit mit Fragen der Energieversorgung und -sicherheit.

Gro Harlem Brundtland, Vorsitzende der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung präsentierte am 27. April 1987 den Bericht „Unsere gemeinsame Zukunft“ in London.



Im Lauf der Jahre veränderten sich jedoch die Prioritäten und auch der Stellenwert der genannten Politikbereiche im politischen Handeln. 1972 veröffentlichte der von Experten gegründete „Club of Rome“ den Bericht „Die Grenzen des Wachstums“, der Nachhaltigkeit als zentrale Zielvorgabe propagierte. Auch in Klima- und Umweltkonferenzen der UN wurden weitreichende Konzepte und Ziele vereinbart. Unter Federführung der damaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland legte die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, deren Vorsitz sie innehatte, dann 1987 den Bericht „Unsere gemeinsame Zukunft“ vor.

Auch in der damaligen Europäischen Gemeinschaft wurde seit Mitte der 1970er-Jahre der Schutz der Umwelt zu einem immer bedeutsameren Aufgaben- und Arbeitsgebiet. Die Schwerpunktsetzungen haben sich dabei im Verlauf der Jahre deutlich verändert. In den Anfangsjahren standen die Verrin-

gerung von Umweltbelastungen (z.B. Schadstoffausstoß, Bodenbelastungen, Abfallbeseitigung, Qualität des Trinkwassers und von Badegewässern, Verringerung von Lärm) und die Erhaltung der biologischen Vielfalt im Vordergrund. Heute geht es zunehmend darum, den Klimawandel zu bekämpfen und durch Schonung der natürlichen Ressourcen ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum sicherzustellen.

Die Europäische Kommission hat im Dezember 2019 mit dem Amtsantritt von Präsidentin Ursula von der Leyen unter dem Label „Green Deal“ die nachhaltige und umweltschonende Entwicklung bis 2050 zu einem zentralen Arbeitsschwerpunkt erklärt. Mit der Strategie des „Green Deal“ werden neue Akzente gesetzt, von denen neben der Wirtschaftspolitik insbesondere die Umwelt-, die Klima- und die Energiepolitik der EU betroffen sind. Alle diese Politikbereiche sollen an den übergreifenden Zielen von Klimaschutz und Nachhaltigkeit ausgerichtet werden.

Für mehr Klimaschutz in der EU

Wenn man verstehen will, was beim Klimaschutz schiefläuft, dann muss man sich mit der Zwiebel befassen. Die Zwiebel wächst fast überall. Allein in der Europäischen Union werden in jedem Jahr mehr als 6,7 Millionen Tonnen Zwiebeln angebaut. Das ist mehr, als die Europäer verbrauchen. Trotzdem liegen in deutschen, spanischen oder österreichischen Supermarktrealen immer wieder Zwiebeln, die eine Weltreise hinter sich haben. Sie kommen aus Australien oder Neuseeland, und beim Transport nach Europa wurde jede Menge Kohlendioxid freigesetzt.

Am Beispiel der Zwiebel lässt sich ein Problem schildern, das von entscheidender Bedeutung im Kampf gegen den Klimawandel werden könnte. Diese Woche [Dezember 2019] hat die neue Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen ihren sogenannten Green New Deal vorgestellt. Es ist das wichtigste Projekt der Brüsseler Behörde, für von der Leyen hat es oberste Priorität. Bis zum Jahr 2050 soll demnach in der EU per Saldo kein CO₂ mehr ausgestoßen werden. Wer Kohlendioxid in die Luft bläst, der soll deshalb dafür bezahlen müssen – und zwar mehr, als es bislang im Klimapaket der Bundesregierung vorgesehen ist.

Das Problem dabei: Die Zahl der Nachahmer hält sich in Grenzen. Vor allem in den Schwellenländern Asiens und Lateinamerikas ist die Bereitschaft gering, den Energieverbrauch zu verteuern. Deshalb lässt von der Leyen eine Maßnahme ausarbeiten, die dafür sorgen soll, dass die europäischen Unternehmen die ambitionierte Agenda auch überleben – und die der EU zugleich zu weltpolitischer Geltung verhelfen könnte: eine sogenannte Grenzausgleichsabgabe. Einfacher ausgedrückt: ein Klimazoll.

Der Ökonom Gabriel Felbermayr vom Kieler Institut für Weltwirtschaft hat die Logik einer solchen Abgabe am Beispiel der Zwiebel verdeutlicht. Ein Kilo des Gemüses kostet in der Herstellung in Deutschland etwa 30 Cent, in Neuseeland sind es 20 Cent. Neuseeländische Zwiebeln könnten in Europa überhaupt nur zu konkurrenzfähigen Preisen angeboten werden, weil die Kohlendioxidemissionen auf dem Transportweg von Europa nicht mit Abgaben belegt werden. Denn wenn die EU etwa eine CO₂-Steuer einführen würde, dann würden davon im Ausland hergestellte Waren nicht erfasst werden.

Wer seine Waren in die EU liefern will, müsste den Kohlenstoffgehalt versteuern.

Das könnte für die europäische Wirtschaft zu einer ernsten Gefahr werden. Denn aus der Sicht der Unternehmen steigt somit der Anreiz, Waren im Ausland herstellen zu lassen, wo Energie günstig ist. Das gilt nicht nur für Zwiebeln, sondern auch für Stahl, Zement, Aluminium, Fahrzeugteile – also für die gesamte Palette der industriellen Produktion. Schlimmstenfalls gehen in Europa Arbeitsplätze verloren, und das Kohlendioxid gelangt nun eben von Indien oder Brasilien aus in die Atmosphäre. [...]

Der Klimazoll soll vor [...] Ökodumping schützen. Die Idee: Wenn ein ausländisches Unternehmen seine Waren nach Europa liefern will, dann muss es an der europäischen Außengrenze eine Abgabe entrichten, die sich am Kohlendioxidgehalt des Importprodukts orientiert. Dadurch würde sichergestellt, dass ausländische Unternehmen genauso viel für den Klimaschutz bezahlen müssen wie die inländische Konkurrenz.

Die Abgabe hätte aus einer klimapolitischen Perspektive noch einen weiteren Vorteil: Die EU würde anderen Ländern ihre strengen Klimastandards aufzwingen. Mit einem Bruttoinlandsprodukt von rund 20 Billionen US-Dollar ist der europäische Binnenmarkt der größte Wirtschaftsraum der Welt, sogar noch vor den USA. Nur wenige international tätige Großunternehmen werden es sich leisten können, ihre Geschäftsbeziehungen zu europäischen Kunden einzustellen. Und wenn diesen Unternehmen bei Lieferungen in die EU ein Klimazoll droht, werden sie möglicherweise ebenfalls auf klimafreundliche Produktionsverfahren umsteigen. Der Kontinent würde seine wirtschaftliche Macht einsetzen, um seine Interessen international durchzusetzen. Das passt zu dem geopolitischen Anspruch der neuen Kommission, den Ursula von der Leyen formuliert hat.

[...] Je mehr Staaten mitziehen, desto geringer die Gefahr von Konflikten. Kleinere Länder, die heute schon unter dem Klimawandel leiden, könnten nach Einschätzung von Experten von der Idee überzeugt werden. Am Ende wird es aber vor allem auf die USA ankommen. Trumps Republikaner lehnen den Klimazoll ab, die Demokraten dagegen wären, wie in Washington zu hören ist, zu Gesprächen bereit. [...]

Petra Pinzler / Mark Schieritz, „Klimazoll“, in: DIE ZEIT Nr. 52 vom 12. Dezember 2019

Die Umweltpolitik der EU

Seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) am 1. Juli 1987 verfügen die EU bzw. ihre Vorläuferinnen, die Europäischen Gemeinschaften (EG), über eigene Zuständigkeiten in der Umweltpolitik, und wesentliche Regelungen, die damals vereinbart wurden, gelten auch heute noch. Seither ist das Ziel der nachhaltigen und umweltgerechten Entwicklung als Querschnittsaufgabe ein wichtiger Aspekt der europäischen Politik. Sie soll entsprechend der Vorgaben von Artikel 3 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (AEUV) „die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums [...] sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität [...]“ bewirken. Zudem enthält Artikel 11 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) die folgende Maßgabe: „Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einzbezogen werden.“

Artikel 191 Absatz 1 AEUV nennt folgende Ziele der EU-Umweltpolitik:

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
- Schutz der menschlichen Gesundheit;
- umsichtige und rationale Verwendung der natürlichen Ressourcen;
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.

Die EU-Umweltpolitik beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung sowie auf dem Verursacherprinzip. Dieses besagt, dass Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung bekämpft werden sollen. Jede Ebene, egal ob EU, Mitgliedstaat, Region oder Kommune, muss im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zum Schutz der Umwelt beitragen und dabei mit den anderen Handlungsebenen kooperieren. Alle Maßnahmen sollen möglichst bürgernah durchgeführt werden.

Das diesem Ansatz zugrunde liegende Subsidiaritätsprinzip, das zunächst in der Umweltpolitik entwickelt und angewandt wurde, bestimmt heute nahezu das gesamte Handeln der EU. Lediglich deren ausschließliche Zuständigkeiten, vor allem im Wettbewerbsrecht, im Außenhandel und in der Agrarpolitik, sind davon ausgenommen.



Protest in Krakau am 25. September 2019 im Rahmen von „Krakow for Climate Justice“ für Klimagerechtigkeit und gegen die Passivität der politisch Verantwortlichen

Zur Umsetzung der gemeinsamen Umweltpolitik wurde eine Reihe von Instrumenten bereitgestellt:

- **Gesetzliche Regelungen:** Sie dienen dazu, gemeinschaftsweite Normen und Umweltstandards (Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und Empfehlungen – etwa zur Verringerung von Umweltbelastungen, zum Erhalt von Flora und Fauna sowie zur Abfallbeseitigung) zu schaffen und aufeinander abzustimmen.

- **Finanzielle Hilfen:** Vor allem das seit 1992 bestehende „LIFE“-Programm dient zur Finanzierung von Umweltmaßnahmen innerhalb der Union und im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit. Das „LIFE“-Programm, das den Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis 31. Dezember 2020 umfasst, wurde mit Mitteln in Höhe von 3,4 Milliarden Euro ausgestattet. Auch aus den Strukturfonds werden in bedeutendem Umfang Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt finanziert. Zunehmend macht die EU die Berücksichtigung von umweltpolitischen Belangen auch zur Bedingung für ihre Agrarzahlungen (*Greening*). Für den Zeitraum 2021 bis 2027 hat die Kommission vorgeschlagen, die Mittel für LIFE um fast 60 Prozent aufzustocken.

- **Marktorientierte Instrumente:** Sie sollen ein umweltgerechtes Verhalten durch die positive Auszeichnung umweltgerechter Produkte und Produktionsarten sowie durch Steuerungs- und Lenkungsmaßnahmen fördern. „Öko-Label“, die

Die sechs prioritären thematischen Ziele des 8. Umweltaktionsprogramms 2021–2030

1. Unumkehrbare, schrittweise Senkung der Treibhausgasemissionen und Steigerung des Abbaus von Treibhausgasen durch natürliche oder andere Senken in der Union, um die [...] festgelegte Zielvorgabe für die Verringerung der Treibhausgasemissionen bis 2030 sowie Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen;
2. Kontinuierliche Fortschritte bei der Verbesserung der Anpassungsfähigkeit, der Stärkung der Widerstandsfähigkeit und der Verringerung der Anfälligkeit gegenüber Klimaänderungen;
3. Fortschritte hin zu einem regenerativen Wachstumsmodell, das dem Planeten mehr zurückgibt, als es ihm nimmt, Entkopplung des Wirtschaftswachstums von Ressourcennutzung und Umweltzerstörung und Beschleunigung des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft;
4. Null-Schadstoff-Ziel für eine schadstofffreie Umwelt, einschließlich Luft, Wasser und Boden, sowie Schutz der Gesundheit und des Wohlergehens der Bürgerinnen und Bürger vor umweltbedingten Risiken und Auswirkungen;
5. Schutz, Erhaltung und Wiederherstellung der biologischen Vielfalt und Verbesserung des Naturkapitals, insbesondere in Bezug auf Luft, Wasser, Boden und Wälder, Süßwasser, Feuchtgebiete und Meeresökosysteme;
6. Förderung der ökologischen Nachhaltigkeit und Verringerung der wichtigsten Umwelt- und Klimabelastungen im Zusammenhang mit Produktion und Verbrauch, insbesondere in den Bereichen Energie, industrielle Entwicklung, Gebäude und Infrastruktur, Mobilität und Lebensmittel.

Vorschlag der Kommission 14.10.2020

Quelle: COM(2020) 652 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PCo652&from=DA>), S. 12

den Verbraucherinnen und Verbrauchern eine umweltgerechte Produktion und Vermarktung signalisieren, und sogenannte Öko-Audits für Betriebe mit umweltschonender Produktion sind bereits in Kraft.

- **Begleitende Instrumente:** Dazu gehören die Förderung von wissenschaftlicher Forschung und technologischer Entwicklung, Raumplanung, Bildungsaktivitäten sowie Öffentlichkeitsarbeit.

Ein wesentliches Merkmal der EU-Umweltpolitik ist es, die Wirtschaftsbeteiligten (Unternehmen, Landwirtschaftsbetriebe), die Sozialpartner (Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen) sowie Regierungen und Öffentlichkeit in die Umweltpolitik einzubeziehen.

In den vergangenen drei Jahrzehnten hat die EU sechs Umweltaktionsprogramme (UAP) durchgeführt. Das siebte Programm für den Zeitraum 2014 bis 2020 stellte folgende Bereiche in den Vordergrund: Naturkapital, Übergang zu einer ressourceneffizienten, umweltschonenden CO₂-armen Wirtschaft, Umwelt und Gesundheit, Umsetzung von EU-Umweltrecht, Zusammenspiel von Wissenschaft und Politik, Ökologisierung des Budgets und Marktmechanismen, Umweltpolitikintegration, Nachhaltigkeit der Städte in der EU sowie verbesserte Fähigkeiten, wirksam auf internationale Umwelt- und Klimaprobleme einzugehen. Der EU-Umweltrat benannte am 4. Oktober 2019 erste Prioritäten für das achte Umweltaktionsprogramm 2021 bis 2030. Dabei verwies er auf das Ziel zur Verwirklichung eines klimaneutralen, grünen, fairen und sozialen Europa, das der Europäische Rat in der Strategischen Agenda 2019 bis 2024 vorgegeben hat. Im Oktober 2020 konkretisierte die Kommission diese Vorschläge und setzte dabei sechs Prioritäten (siehe Kasten S. 52).

Klima- und Energiepolitik

Im Zusammenhang mit den UN-Klimakonferenzen von Kyōto (1997) und Paris (2015) hatten die Themen Klima und Energie in der EU bereits zunehmend größere Bedeutung bekommen. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Bekämpfung des Klimawandels dann ein festgeschriebenes Ziel der Umweltpolitik. Artikel 191 AEUV verpflichtet die Umweltpolitik der Union ausdrücklich dazu, Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bekämpfung des Klimawandels zu unterstützen. Eine im Jahr 2010 neu eingerichtete Generaldirektion „Klimaschutz“ befasst sich seither unter anderem mit den Themen Emissionsreduzierung, Luftreinhaltung, Energieeffizienz und erneuerbare Energien.

Diese Aufgabenzuweisung zeigt die enge Verknüpfung der Klimapolitik mit der Energiepolitik. Der Energieartikel 194 des AEUV stellt zwar die Energieversorgungssicherheit in den Vordergrund, benennt aber Effizienzsteigerung und Einsparung sowie die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen als wesentliche Ziele. Ausdrücklich wird das Recht der Mitgliedstaaten unterstrichen, die Nutzung der Energieressourcen, die Wahl der Energiequellen und die Struktur der Energiequellen zu bestimmen. Dies ist von besonderer Bedeutung, da von der europäischen Ebene keine Vorgaben, etwa zur Nutzung der Atomenergie auf mitgliedstaatlicher Ebene, gemacht werden dürfen.

Ein wichtiges Instrument, um die vereinbarten Ziele zu verwirklichen, ist das von der EU am 1. Januar 2005 eingeführte Emissionshandelssystem. Dieses System – das weltweit größte seiner Art – sieht vor, dass die rund 11 000 größeren Kraftwerke und Industrieanlagen in der EU Lizenzen benötigen, wenn sie Kohlenstoffdioxid in die Atmosphäre abgeben. Sind ihre Kohlenstoffdioxidemissionen geringer als die zugeteilten Lizenzen,



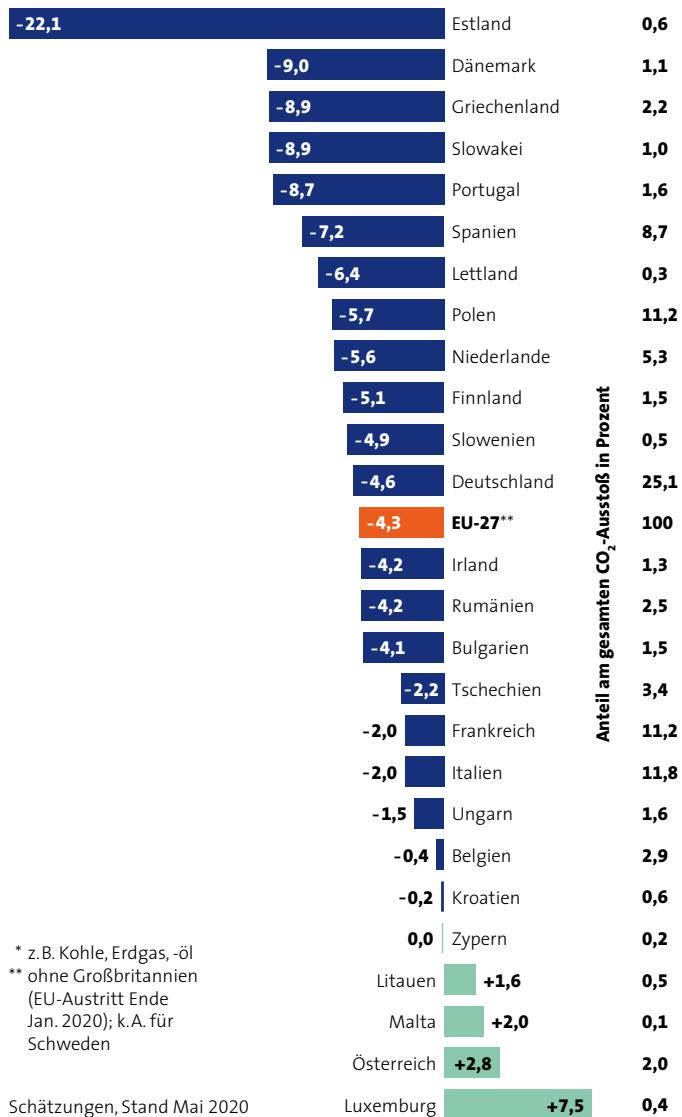
Die schwedische Klimaaktivistin Greta Thunberg (2.v.r.) nimmt gemeinsam mit der deutschen Protagonistin der Bewegung, Luisa Neubauer, am 21. Februar 2020 in Hamburg an einer „Fridays for Future“-Demonstration teil. Europaweit setzen sich immer mehr Menschen, darunter viele Jugendliche, für eine verbesserte Klima- und Umweltpolitik ein und richten ihre Forderungen auch an die EU.

können nicht benötigte Berechtigungen am Markt verkauft werden. Entsprechend können auch Emissionszertifikate gekauft werden, falls der Ausstoß zu groß ist.

Zu Beginn des Handelssystems wurden die Emissionsrechte kostenlos abgegeben, doch werden sie im Lauf der Zeit verknapppt und sollen versteigert werden. Das System wurde auf weitere Sektoren – etwa die Luftfahrtbranche – ausgedehnt. Die bisherigen Erfahrungen zeigen allerdings, dass die Steuerungswirkung des Emissionshandelssystems begrenzt ist. Zunächst waren deutlich zu viele Zertifikate auf dem Markt und die notwendige Verknappung konnte nur sehr allmählich durchgesetzt werden. Dennoch lagen nach den Berechnungen der Kommission im Jahr 2020 die Emissionen der erfassten Sektoren 21 Prozent unter dem Niveau von 2005. Im Jahr 2030 sollen die Emissionen um 43 Prozent niedriger liegen. Dies soll unter anderem dadurch gelingen, dass die Emissionsrechte ab 2027 zu 100 Prozent versteigert werden.

CO₂-Emissionen in der EU

Rückgang bzw. Zunahme des Kohlendioxidausstoßes aus der Verbrennung fossiler Energieträger* 2019 gegenüber 2018 in Prozent:



© picture alliance / dpa-infografik 13942; Quelle: Eurostat

Bis 2030 soll EU-weit der Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen auf mindestens 32 Prozent erhöht werden: Solarpark mit Photovoltaik-Außenanlagen im nordspanischen Navarra, Windpark BARD Offshore 1 in der Nordsee, etwa 90 Kilometer vor der ostfriesischen Insel Borkum.



picture alliance / imageBROKER | AlbrechtWeißer

Große Bedeutung kam in der EU-Klimapolitik den im Dezember 2008 beschlossenen „20-20-20-Zielen“ zu. Danach sollten in der EU bis zum Jahr 2020 die Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Jahr 1990 um 20 Prozent reduziert werden, während die Energieversorgung aus erneuerbaren Quellen sowie die Energieeffizienz bis zum Jahr 2020 jeweils um 20 Prozent gesteigert werden sollten. Vor allem die osteuropäischen Staaten hatten sich aufgrund ihrer Kohleabhängigkeit bei der Energiegewinnung jedoch gegen strengere Vorgaben ausgesprochen.

Des ungeachtet korrigierte der Europäische Rat 2018 die Zielvorgaben für erneuerbare Energiequellen und Energieeffizienz nach oben und konkretisierte sie mit einer Umsetzungsstrategie. Mit dem europäischen Klima- und Energierahmen 2030 und den Legislativpaketen zur Energieunion hat die Union die Weichen für die künftige Ausrichtung der europäischen und nationalen Klima- und Energiepolitiken und die erfolgreiche Umsetzung der Energiewende gestellt. Die Mitgliedstaaten wurden verpflichtet, für den Zeitraum 2021 bis 2030 integrierte nationale Energie- und Klimapläne zu erstellen und langfristige nationale Strategien zu erarbeiten. Zudem müssen sie dafür sorgen, dass diese Strategien mit ihren jeweiligen nationalen Energie- und Klimaplänen kompatibel sind.

Der Rahmen für die Klima- und Energiepolitik umfasst demnach für diesen Zeitraum die folgenden EU-weiten Zielvorgaben:

- Senkung der Treibhausgasemissionen um mindestens 40 Prozent (gegenüber 1990),
 - Erhöhung des Anteils von Energie aus erneuerbaren Quellen auf mindestens 32 Prozent,
 - Steigerung der Energieeffizienz um mindestens 32,5 Prozent.
- Das Handeln der EU ist auch auf globaler Ebene von erheblicher Bedeutung. Sie verhandelt für die Mitgliedstaaten bei Weltklimakonferenzen und konnte aufgrund ihrer Verhandlungsmacht gegenüber anderen Staaten oder Staatengruppen auf weitreichende und fortschrittliche Lösungen drängen. Die EU hat maßgeblich zum Abschluss des Kyōto-Protokolls von 1997 beigetragen und war auch im Hinblick auf den Abschluss des Pariser Klimaabkommens vom Dezember 2015 eine treibende Kraft. Sie fordert eigenständige Programme und Programme der Vereinten Nationen zur Lösung globaler Umweltprobleme. Diese Programme betreffen etwa den Schutz der Ozonschicht und der Wälder (insbesondere in den Tropen), die Erhaltung der Artenvielfalt sowie die Bekämpfung der Desertifikation, die Bewahrung der Antarktis und die Beziehung zwischen Bevölkerung und Umwelt.



picture alliance / dpa | lingoWagner

Der europäische Grüne Deal

Umgestaltung der EU-Wirtschaft für eine nachhaltige Zukunft	
Ambitioniertere Klimaschutzziele der EU für 2030 und 2050	Mobilisierung von Forschung und Förderung von Innovation Null-Schadstoff-Ziel für eine schadstofffreie Umwelt
Versorgung mit sauberer, erschwinglicher und sicherer Energie	Ökosysteme und Biodiversität erhalten und wiederherstellen
Mobilisierung der Industrie für eine saubere und kreislauforientierte Wirtschaft	„Vom Hof auf den Tisch“: ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem
Energie- und ressourcenschonendes Bauen und Renovieren	Raschere Umstellung auf eine nachhaltige und intelligente Mobilität
Finanzierung der Wende	Niemanden zurücklassen (gerechter Übergang)
Die EU als weltweiter Vorreiter	Ein europäischer Klimapakt

© Europäische Kommission; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%202019%3A640%3AFIN>

Das Projekt „Green Deal“: 2050 als Zieldatum

Unter dem Motto „Green Deal“ kündigte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in ihrer Antrittsrede vor dem Europäischen Parlament am 27. November 2019 eine EU-Strategie für nachhaltiges Wachstum als einen ihrer Arbeitsschwerpunkte an. Ziel ist eine moderne, ressourceneffiziente und wettbewerbsfähige Wirtschaft. Bis 2050 soll die EU klimaneutral sein, das heißt, es sollen keine Nettotreibhausgasemissionen mehr freigesetzt werden.

In der Mitteilung „Der europäische Grüne Deal“ hatte die Kommission bereits am 11. Dezember 2019 ihre Vorstellungen konkretisiert. Demnach umfasst die Strategie eine Vielzahl von Elementen und berührt nahezu alle Politikbereiche. Bis 2050 soll das Wirtschaftswachstum vom Rohstoffverbrauch abgekoppelt werden. Die Ressourcennutzung soll effizienter werden, die Wirtschaft sauberer und kreislauforientierter. Zudem soll die Biodiversität gefördert und die Umweltverschmutzung wirksam bekämpft werden. Der Übergang soll für alle Menschen und Regionen in Europa gerecht und inklusiv gestaltet werden. Dazu wird aufgezeigt, welche Investitionen dafür erforderlich sind und wie diese finanziert werden könnten.

Alle Bereiche des öffentlichen und privaten Lebens müssen nach der Vorstellung der Kommission einen aktiven Beitrag leisten. Konkret geht es dabei um:

- Investitionen in neue, umweltfreundliche Technologien,
- Unterstützung der Industrie bei Innovationen,
- Einführung umweltfreundlicherer, kostengünstigerer und gesünderer Formen des privaten und öffentlichen Verkehrs,
- Umstellung des Energiesektors auf einen niedrigeren Umsatz von Kohlenstoff,
- Erhöhung der Energieeffizienz von Gebäuden,
- Zusammenarbeit mit internationalen Partnern zur Verbesserung weltweiter Umweltnormen.

Menschen, Unternehmen und Regionen, die am stärksten vom Übergang zu einer umweltfreundlichen Wirtschaft betroffen sind, sollen finanziell und technisch unterstützt werden. Dafür sollen im Zeitraum 2021 bis 2027 mindestens 100 Milliarden Euro zur Verfügung stehen. Mit einem neuen europäischen Klimaschutzgesetz will die Kommission diese politischen Verpflichtungen in Recht gießen und zum Auslöser für Investitionen machen.

Viele Ziele des „Green Deal“ sind nicht neu. Die EU verfolgt in der Umwelt- und in der Klimapolitik seit Langem eine nachhaltige Politik und hat sich dementsprechende Ziele gesetzt. Inwieweit diese umgesetzt werden, gilt es zu beobachten.

Regional- und Strukturpolitik

OTTO SCHMUCK

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), der am 1. Januar 1958 in Kraft trat, schenkte den verschiedenen europäischen Regionen nur wenig Beachtung. Er betonte lediglich das Bestreben der Vertragspartner, „ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“. Seitdem hat die Regionalpolitik der EU einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren. Heute wird sie zumeist im Zusammenhang mit der Strukturpolitik gesehen. Dabei geht es vorrangig darum, die vorhandenen wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede in der EU auszugleichen.

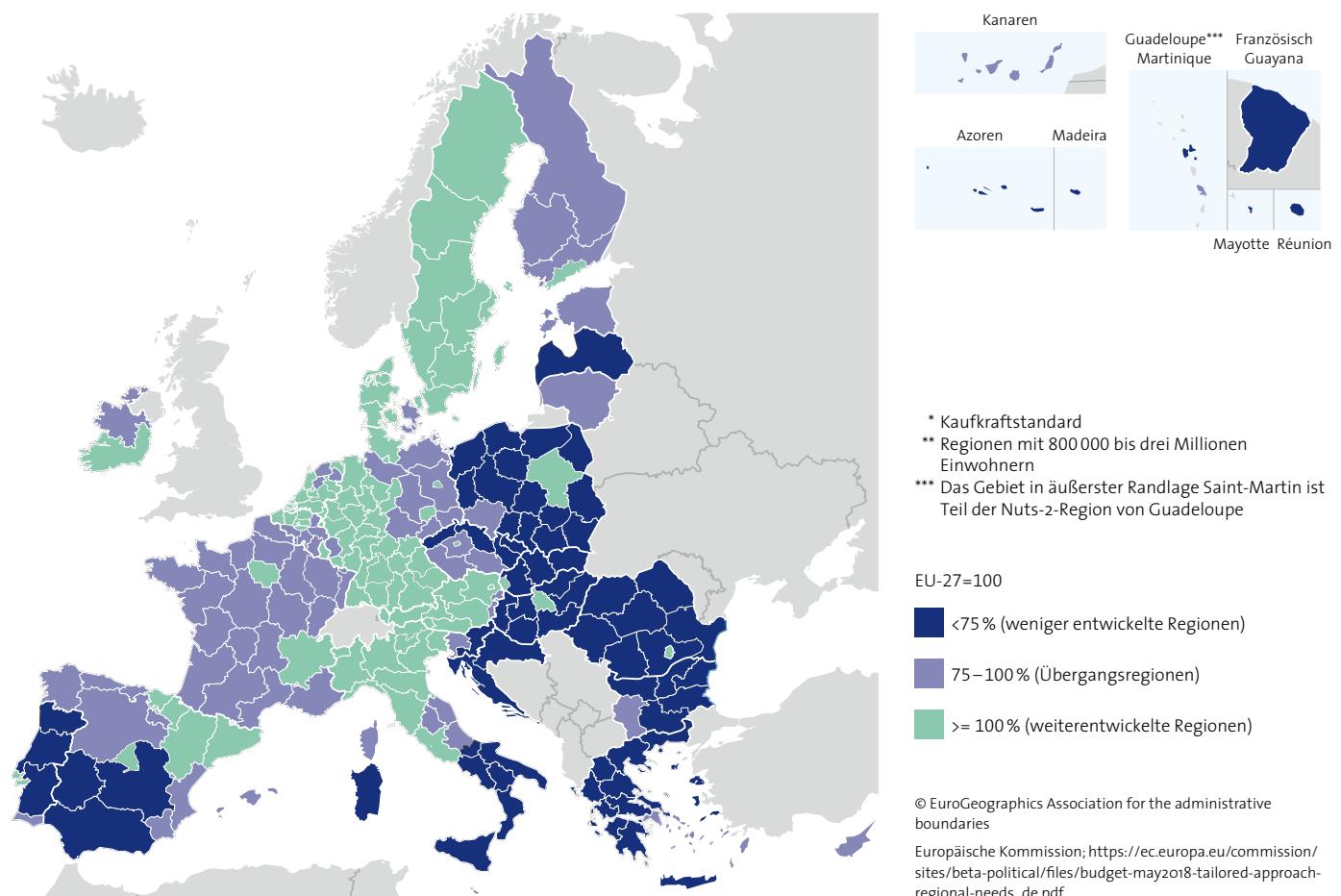
Die besonders strukturschwachen Regionen, deren Einkommen unter 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt, werden vorrangig gefördert. Sie befinden sich vor allem in den Randlagen der EU. Seit der EU-Erweiterung von 2004 bzw. 2007 gehören insbesondere die Regionen in den Staaten Mittel- und Osteuropas in diese Kategorie. In der Förderperiode 2014–2020 fand die Kategorie der „Zwischenregionen“ mit einem Pro-Kopf-Einkommen zwischen 75 und 90 Prozent in der Strukturpolitik erstmals besondere Berücksichtigung. Daneben wurden auch die wirtschaftsstärkeren Regionen mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen über 90 Prozent – allerdings in deutlich geringerem Maße – gefördert.

Strukturschwache Regionen werden von der EU besonders gefördert. Meist liegen diese Regionen in den Randgebieten der Union, so wie Plowdiw in Bulgarien, Kulturhauptstadt Europa 2019. Blick in den Hinterhof des Viertels Stolipinovo 2019



Bruttoinlandsprodukt pro Kopf

(KKS*), aufgeschlüsselt nach Nuts-2-Regionen**, Durchschnitt 2014–2015–2016



Ebenfalls im Förderzeitraum 2021 bis 2027 werden die Mittel der Kohäsionspolitik allen Regionen entsprechend ihrem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen in drei Kategorien zur Verfügung stehen. Allerdings soll die Schwelle zwischen Übergangsregionen und wirtschaftsstärkeren Regionen nach den Vorschlägen der Kommission vom 29. Mai 2018 von 90 auf 100 Prozent des EU-Durchschnittseinkommens angehoben werden.

Strukturpolitische Instrumente und Maßnahmen

Die EU unterstützt die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Regionen durch die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds („ESI-Fonds“). Hierzu gehören der 1975 errichtete Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der bereits mit Gründung der EWG 1958 eingerichtete Europäische Sozialfonds (ESF) sowie der seit 2007 in dieser Form bestehende Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL). Hinzu kommt ein Kohäsionsfonds, der auf nationaler Ebene Mittel für die wirtschaftsschwächsten EU-Staaten bereitstellt. Spezielle Förderprogramme („Gemeinschaftsinitiativen“) sind innerhalb der Strukturfonds besonderen Problembereichen gewidmet, wie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Programm INTERREG) und der Entwicklung der ländlichen Räume (Programm LEADER im Rahmen des ELER). Weitere Förderprogramme unterstützen die Regionen in der Umwelt-, Kultur- und Bildungspolitik sowie zur Erreichung des Ziels „Europa der Bürgerinnen und Bürger“.

Für das Haushaltsjahr 2020 wurden von der Kommission 58,6 Milliarden Euro (34 Prozent) für strukturpolitische Maßnahmen im Rahmen des „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“ vorgesehen. Hinzu kommen weitere 25,3 Milliarden Euro zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung der wirtschaftsstärkeren Regionen in der EU. Zusammengenommen entspricht dies 48,7 Prozent, also fast der Hälfte des Gesamthaushalts, der ein Volumen von insgesamt 172,3 Milliarden Euro (Verpflichtungen, Angaben: Rat der EU) umfasst. Regional- und strukturpolitische Ausgaben sind damit der größte Ausgabenposten der EU noch vor der Agrarpolitik mit 32,7 Prozent. Der Großteil der Mittel wurde für wirtschaftlich weniger entwickelte Gebiete reserviert, deren Pro-Kopf-Einkommen unter 75 Prozent des EU-Durchschnitts liegt. Das betrifft vor allem die zuletzt beigetretenen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa.

Im Hinblick auf den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 hat sich der Europäische Rat nach einer fünftägigen Marathonsitzung vom 17. bis 21. Juli 2020 auf ein Gesamtmittelvolumen von 1074,3 Milliarden Euro sowie auf eine vorübergehende Aufstockung der Mittel um 750 Milliarden Euro für das Instrument „Next Generation EU“ zur Überwindung der Corona-Krise geeinigt. Von den Mitteln für diesen Zeitraum sind 377,8 Milliarden Euro (35 Prozent) für die Ausgabenrubrik „Kohäsion und Werte“ und 132,8 Milliarden Euro (15 Prozent) für „Binnenmarkt, Innovation und Digitalisierung“ vorgesehen.

Die Mittelvergabe der EU in der Förderperiode 2021 bis 2027 soll sich auf Sektoren konzentrieren, bei denen das Handeln

der EU einen Mehrwert erzielen kann. Im Vordergrund stehen dabei die Bereiche Innovation, Unterstützung kleiner Unternehmen, digitale Technologien und Modernisierung der Wirtschaft. Unterstützt werden vor allem die Umstellung auf eine CO₂-arme Kreislaufwirtschaft und die Bekämpfung des Klimawandels.

Das Pro-Kopf-BIP bleibt das wichtigste Kriterium für die Zuweisung von Mitteln. Daneben sollen neue Kriterien die Realität vor Ort besser widerspiegeln – Jugendarbeitslosigkeit, niedriger Bildungsstand, Klimawandel und die Aufnahme und Integration von Zugewanderten. Für die deutschen Länder ist besonders wichtig, dass die Kohäsionspolitik auch künftig alle Regionen einbezieht und dort einen bedarfsgerechteren Ansatz verfolgt. Schwerpunkt bleiben jedoch die besonders wirtschaftsschwachen Regionen mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts sowie die „Zwischenregionen“ mit einem Durchschnittseinkommen zwischen 75 und 100 Prozent. Diesen Regionen will die EU auch künftig beträchtliche Mittel zukommen lassen. Daneben werden auch die wirtschaftsstärkeren Regionen in begrenztem Umfang weiterhin unterstützt.

Flexible Regeln sollen eine angemessene Reaktion auf unvorhergesehene Ereignisse ermöglichen. So können etwa innerhalb von EU-Finanzierungsprogrammen begrenzte Mittelübertragungen vorgenommen werden. Einfachere Verfahren und ein flexiblerer Rahmen sollen den Verwaltungsaufwand verringern und den Zugang zu den verschiedenen EU-Fonds erleichtern. Für diese ist insgesamt ein einheitliches Regelwerk vorgesehen, das den Verwaltungen die Vergabe und Kontrolle erleichtert. Auch soll ein Zusammenwirken verschiedener Fonds ermöglicht werden, beispielsweise zwischen den kohäsionspolitischen Mitteln und dem Asyl- und Migrationsfonds, wenn es um die Entwicklung lokaler Integrationsstrategien für Migrantinnen und Migranten geht.

Die Kohäsionspolitik soll zudem stärker mit dem Europäischen Semester (siehe S. 43) verknüpft werden. Das würde die Möglichkeit eröffnen, die nationalen Haushalts- und Wirtschaftspläne der EU-Mitgliedsländer auf EU-Ebene zu erörtern. Zu bestimmten Terminen im Jahresverlauf könnten die zwischenzeitlich erreichten Fortschritte in Hinblick auf die vereinbarten strukturpolitischen Ziele geprüft werden.



picture alliance / ASSOCIATED PRESS | Michael Varaklas

Am 28. Februar 2020 erreicht ein Schlauchboot mit Migrantinnen und Migranten die griechische Insel Lesbos. Sie haben von der Türkei aus die Ägäis überquert und werden von einem Frontex-Schiff begleitet.

Bereiche Kultur, Jugend, Information und Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern. In jüngster Zeit haben die Coronavirus-Pandemie und deren Bekämpfung gezeigt, dass viele der damit zusammenhängenden Probleme – beispielsweise die vorübergehende Schließung der Grenzen zwischen EU-Staaten im Fall schwerwiegender Ausnahmesituationen – gravierende Auswirkungen für das Zusammenleben in der EU haben und nur gemeinsam in Angriff genommen werden können.

Viele der Aufgaben, die aus der Öffnung der Grenzen erwachsen, werden aus dem EU-Haushalt finanziert und ihr wachsender Umfang – etwa im Zusammenhang mit der Sicherung der Außengrenzen, der polizeilichen Zusammenarbeit und der Integration von Geflüchteten – erhöht auch ihren Anteil am Gesamthaushalt. Im Zeitraum 2014 bis 2020 sind für die Bereiche „innere Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ Haushaltssmittel in Höhe von 15,7 Milliarden Euro bereitgestellt worden. Dies entsprach etwa einerinhalb Prozent des EU-Gesamthaushalts.

Für den nachfolgenden Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 haben sich die EU-Staats- und Regierungschefs bei ihrer Sondertagung vom 17. bis 21. Juli 2020 auf eine deutliche Mittelerhöhung verständigt. Die Kommission darf für den Aufgabenbereich „Management der Außengrenzen, Migration und Asyl“ Verpflichtungen bis zu einer Höhe von 22,7 Milliarden Euro eingehen. Davon sollen 8,7 Milliarden Euro im Rahmen des Asyl- und Migrationsfonds eingesetzt werden. Die Mittelzuweisung für den Fonds für integriertes Grenzmanagement soll 5,5 Milliarden Euro betragen. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) soll mit knapp 5,15 Milliarden Euro ausgestattet werden und es sollen höhere Sachleistungen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zur Verfügung gestellt werden (siehe auch S. 59 f.).

Innen- und Rechtspolitik, Einwanderung, Asyl und Migration

OTTO SCHMUCK

Zu den wesentlichen Errungenschaften der europäischen Eingang gehört es, dass zwischen nahezu allen EU-Staaten eine Grenzöffnung vereinbart und auch tatsächlich verwirklicht werden konnte. Mit dieser Öffnung wurden innen- und rechtspolitische Maßnahmen in sehr unterschiedlichen Aufgabenfeldern notwendig. In den Bereichen Justiz und Inneres galt und gilt es, Vereinbarungen zur Rechtssicherheit für Belange mit grenzüberschreitendem Bezug zu treffen. Dabei ging es etwa um Probleme beim Familien- und Erbrecht oder eine effiziente Strafverfolgung. Aber auch andere Bereiche bedürfen EU-weiter Regelungen, so unter anderem der Außengrenzschutz der EU, ihre Einwanderungs- und Asylpolitik sowie Gesundheits- und Verbraucherschutz. Im weiteren Sinn berührt die Öffnung der Grenzen auch Fragen des Grundrechtsschutzes sowie die

Leitbild „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“

Zur Verwirklichung gemeinsamer Ziele in der Innen- und Rechtspolitik entwickelten die EU-Staaten 1997 im Vertrag von Amsterdam das Leitbild eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Dieses sah die Schaffung einer ebenso offenen wie sicheren Union vor. Hierzu gehören seither unterschiedliche Aktionsbereiche wie die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die Zusammenarbeit in Sachen des Zivilrechts sowie die Asyl- und Einwanderungspolitiken.

Ein neuer Plan für die Asyl- und Migrationspolitik

[...] Die Geschichte der Asyl- und Migrationspolitik in der EU ist eine Geschichte des Scheiterns. Seit Jahren streiten die EU-Staaten über die Pflicht, Schutzsuchende auf alle Mitgliedstaaten zu verteilen. Das hat nie funktioniert, sondern die Gräben zwischen aufnahmewilligen Ländern und jenen Staaten, die sich der Aufnahme kategorisch verweigern, vertieft. Und zudem fühlten sich jene Staaten komplett alleingelassen, an deren Küsten die überwiegende Mehrzahl der Geflüchteten zum ersten Mal europäischen Boden betritt. Ursula von der Leyens Kommission will nun versuchen, Brücken zu bauen.

Im Zentrum des neuen Konzepts steht ein dreistufiges Verfahren, das vor allem auf rigorose Abschiebungen und einen stärkeren Schutz der EU-Außengrenzen setzt. [...]

Der komplexe Plan [...] sieht so aus: In normalen Zeiten können sich die EU-Staaten freiwillig melden und Geflüchtete aufnehmen. Findet aber zum Beispiel Griechenland, dass zu viele Menschen ins Land kommen, dann kann es einen sogenannten „Mechanismus für verpflichtende Solidarität“ auslösen. Die Brüsseler EU-Kommission werde dann prüfen, wie viele Menschen auf andere Länder verteilt werden müssen. Und jedes andere EU-Mitgliedsland müsse dann Migranten mit Aussicht auf Schutzstatus übernehmen – oder anderweitig helfen, etwa durch Abschiebungen. Ein „EU-Koordinator für Rückführungen“ soll die Staaten unterstützen.

Wenn sich die Situation aber ähnlich wie 2015 und 2016 zuspitzen sollte, wird Stufe 3 eingeleitet: Dann sollen die EU-Staaten reihum auch Migranten aufnehmen, die keine Aussicht auf Asyl haben. Oder sie schieben eine bestimmte Anzahl von bereits abgelehnten Asylbewerbern ab. Das muss innerhalb von acht Monaten passieren. Gelingt das nicht, muss das entsprechende Land die Menschen selbst aufnehmen.

Damit der Plan überhaupt aufgehen kann, soll das Einreiseverfahren an den Grenzen vereinheitlicht werden. Bevor ein Migrant in die EU einreisen darf, soll er sich einer deutlich verschärften „Vorüberprüfung unterziehen“ müssen.

Die nationalen Behörden sollen mit Hilfe von EU-Fachleuten Migranten registrieren, Fingerabdrücke nehmen, ihre Gesundheit überprüfen und klären, ob die Flüchtlinge ein Sicherheitsrisiko darstellen. Das soll innerhalb von fünf Tagen geschehen.

Kommen Asylbewerber aus einem Land mit einer Anerkennungsrate von unter 20 Prozent – also etwa aus Tunesien oder Marokko – soll innerhalb von zwölf Wochen eine Entscheidung fallen, ob sie in der EU bleiben dürfen oder zurück müssen. Das soll Schleusern das Geschäft vermiesen, aber auch potenzielle Flüchtlinge abschrecken, sich auf den Weg nach

Europa zu machen. Fällt keine Entscheidung innerhalb der drei Monate, müsste ein reguläres Asylverfahren beginnen.

Der Plan der EU-Kommission sieht zudem eine stärkere Zusammenarbeit mit den Herkunftsändern vor. Dabei setzt die EU laut Innenkommissarin [Ylva] Johansson zwar vor allem auf „partnerschaftliche Zusammenarbeit“. Doch glaubt die Kommission in der Visa-Politik einen Hebel zu haben, um die Rücknahme von Migranten im Notfall erzwingen zu können.

Auch die Menschen, die aus Seenot im Mittelmeer gerettet werden, sind in dem Plan berücksichtigt. Deren Rettung sei eine Pflicht, sagt die EU-Kommission. Das soll wochenlange Irrfahrten von Rettungsschiffen auf dem Mittelmeer verhindern und den Streit über die Verteilung der Geretteten beenden. Denn auch in diesen Fällen soll der „Mechanismus der verpflichtenden Solidarität“ greifen. Entweder nehmen also die EU-Länder die Menschen auf – oder sie helfen bei der Abschiebung. Dafür hat die EU-Kommission den Begriff „Rückführungspatenschaften“ geschaffen.

Grundsätzlich hält die EU-Kommission an den sogenannten Dublin-Regeln fest. Das heißt, dass auch weiterhin in der Regel jener EU-Staat für einen Asylantrag zuständig ist, in dem der Schutzsuchende zum ersten Mal europäischen Boden betreten hat. Das traf in der Vergangenheit vor allem Länder wie Italien, Griechenland und Malta. Sie schickten oft Migranten ohne Registrierung in andere EU-Staaten weiter. Das soll nun verhindert werden, indem es eine schärfere Vorüberprüfung von Geflüchteten an den Außengrenzen geben soll. [...]

EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen spricht von einem Neustart. Ob es dazu wirklich kommen wird, hängt nun allerdings nicht mehr von ihr ab. In der Vergangenheit sind schließlich alle Versuche gescheitert, die Migrationspolitik zu europäisieren. Und Innenkommissarin Johansson spricht vorsichtig schon davon, dass es keine perfekte Lösung gebe: „Es geht darum, eine ausgewogene Lösung zu finden.“

Noch sind die Hürden sehr hoch. Im Europaparlament, das dem Plan zustimmen muss, regt sich sofort zum Teil harsche Kritik, weil das System nicht grundlegend verändert wurde. [...]

Absehbar ist auch, dass die Staats- und Regierungschefs der 27 EU-Länder den Plan nicht ohne Widerworte akzeptieren werden. [...]

Damir Fras, „Brüssel will mehr abschieben“, in: Frankfurter Rundschau vom 24. September 2020 © Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Rundschau GmbH, Frankfurt

Zu Beginn der Zusammenarbeit achteten die Nationalstaaten sorgsam darauf, dass der EU keine neuen Kompetenzen übertragen wurden. Vielmehr wurde die politische Kooperation in den Politikfeldern Inneres und Justiz als „dritter Pfeiler“ neben dem gemeinschaftlichen Handeln der EU und der Außen- und Sicherheitspolitik vereinbart. Diese Konzeption des Nebeneinanders verschiedener Pfeiler hat sich in der Praxis jedoch nicht bewährt. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 wurden deshalb die Innen-, die Rechts- sowie auch die Außen- und die Sicherheitspolitiken in die Europäische Union integriert.

Heute verfügt die EU über eine einheitliche Rechtspersönlichkeit und die Gemeinschaftsverfahren finden in allen diesen Tätigkeitsbereichen Anwendung. Nur in besonders sensibel eingestuften Feldern – beispielsweise bei Maßnahmen zum Familieneinreise mit grenzüberschreitendem Bezug oder bei der Einreise von Drittstaatsangehörigen mit dem Ziel der Arbeitsaufnahme – wurden Sonderregelungen vereinbart. Hier gilt nach wie vor die Einstimmigkeitsregel im Rat und sowohl das Europäische Parlament als auch die Kommission verfügen nur über eingeschränkte Mitwirkungsrechte. Es nehmen auch nicht alle EU-Staaten an den vereinbarten Regelungen in gleicher Weise teil.

Vom „Stockholmer Programm“ zur „Strategischen Agenda“

Das im Dezember 2009 beschlossene „Stockholmer Programm zur Verwirklichung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ umfasste eine Vielzahl von Maßnahmen: Betroffen waren sowohl die polizeiliche Zusammenarbeit als auch Materien des Straf- und Zivilrechts. Dabei ging es um Fragen der inneren und äußeren Sicherheit, um die Migration, die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität sowie des Terrorismus. Dazu gehörten aber auch Fragen des Familien-, Zivil- und Erbrechts. Für Beschuldigte in Strafverfahren wurden EU-weit Mindeststandards vereinbart. Zur Verwirklichung dieser Zielsetzungen wurden die Kapazitäten des Europäischen Polizeiamts (Europol) und der Europäischen Einheit für justizielle Zusammenarbeit (Eurojust) – beide mit Sitz in Den Haag – ausgebaut.

Ende 2014 lief das „Stockholmer Programm“ aus. Der Europäische Rat legte daher im Juni 2014 die strategischen Leitlinien für die Bereiche Freiheit, Sicherheit und Recht hinsichtlich gesetzgeberischer und operativer Programme für die kommenden Jahre bis 2019 fest und setzte dabei weitgehend auf Kontinuität. Im Juni 2019 verständigte er sich auf eine Strategische Agenda der EU für den Zeitraum 2019 bis 2024. Darin kommt dem „Schutz der Bürgerinnen und Bürger und der Freiheiten“ als einem von vier Schwerpunktbereichen große Bedeutung zu. Laut Agenda sollen sich die Menschen in der EU frei und zugleich sicher fühlen können. Die EU werde die in den Verträgen verankerten grundlegenden Rechte und Freiheiten ihrer Bürgerinnen und Bürger verteidigen und sie vor bestehenden und neuen Bedrohungen schützen. Die Rechtsstaatlichkeit sei ein wichtiger Garant dafür, dass die gemeinsamen Werte wirksam geschützt würden; sie müsse von allen Mitgliedstaaten und von der EU umfassend geachtet werden.

Eine wirksame Kontrolle der EU-Außengrenzen wird als unbedingte Voraussetzung für die Gewährleistung von Sicherheit, die Wahrung von Recht und Ordnung und die Sicherstellung einer reibungslos funktionierenden EU-Politik verstanden.

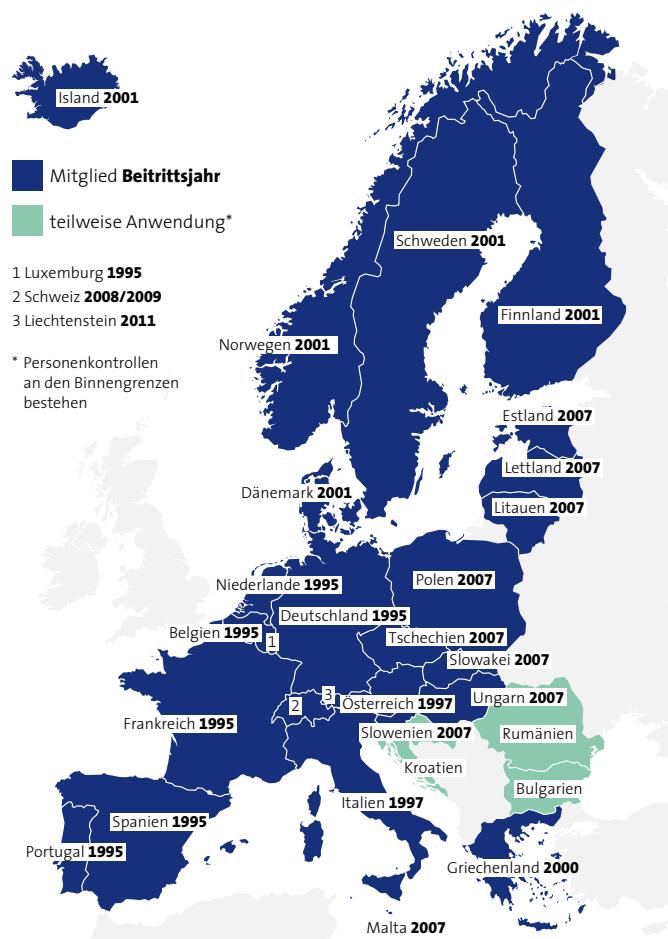
Die Schengen-Zusammenarbeit

In dem kleinen luxemburgischen Grenzort Schengen wurde am 14. Juni 1985 zwischen den Benelux-Staaten (Belgien, Niederlande, Luxemburg), der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich ein Übereinkommen über den schrittweisen Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen abgeschlossen. 1995 trat das bereits 1990 unterzeichnete Durchführungsabkommen zum Schengener Vertrag in Kraft, das zunächst zwischen den Mitgliedern des Gründungsvertrags sowie Spanien und Portugal den vollständigen Abbau der Grenzkontrollen vorsah. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde 1999 der Anwendungsbereich auf alle 15 damaligen EU-Staaten ausgeweitet, wobei für das Vereinigte Königreich und Irland wegen ihrer Insellage Sonderregelungen vereinbart wurden. Anfang Juli 2020 gehörten dem Schengen-Raum 26 Staaten an. Von den EU-Mitgliedstaaten sind Irland, Kroatien, Zypern, Rumänien und Bulgarien (bisher) nicht Teil des Schengen-Raums. Als Nicht-EU-Staaten gehören Norwegen, Island, die Schweiz sowie Liechtenstein dazu.

Gemeinsame Standards bei der Sicherung der Außengrenzen wurden als Voraussetzung für diese Öffnung der Binnengrenzen angesehen. Im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit wurde im Jahr 2004 Frontex mit Sitz in Warschau gegründet. Aufgaben von Frontex sind unter anderem die Risiko- und Gefahrenanalyse bezüglich der EU-Außengrenzen, die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Koordination ihrer operativen

Mitgliedstaaten des Schengenraums

Das Schengener Abkommen trat am 26. März 1995 in Kraft



© picture alliance / dpa-infografik 100 747; Quelle: Auswärtiges Amt

Zusammenarbeit und der Ausbildung von Grenzschutzbeamten, die Beratung der nationalen Sicherheitsorgane bezüglich moderner Technologien sowie die Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Organisation von Rückführungsaktionen. In der Vergangenheit stand Frontex immer wieder in der Kritik. So werfen verschiedene Menschenrechtsorganisationen der Agentur Menschenrechtsverletzungen vor.

Migration, Asyl und Einwanderung – die Vereinbarungen von Dublin

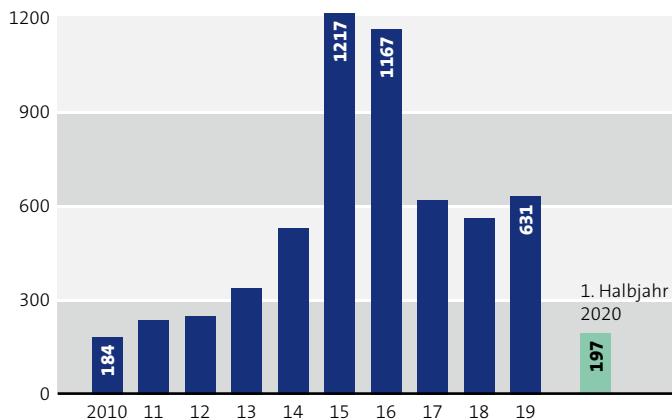
Bis heute hat die EU in den Bereichen Migration und Einwanderung keine akzeptierte Strategie. Fragen wie die Neuregelung der Zuwanderung und die Anerkennung von Asylanträgen sind ebenso wie die solidarische Verteilung von Geflüchteten und Asylsuchenden auf die EU-Staaten seit vielen Jahren ein wichtiges und kontroverses Thema in den EU-Entscheidungsgremien. Dabei geht es ihnen auch darum, durch Hilfsmaßnahmen die Situation in den Herkunftsländern der Migrantinnen und Migranten zu verbessern und Fluchtursachen zu bekämpfen, um den Migrationsdruck zu verringern.

Angesichts der offenen Grenzen wurden die Kontrollen an den Außengrenzen sowie der legale und illegale Zuzug von Personen aus Drittstaaten häufig Beratungsgegenstände der Schengen-Zusammenarbeit. Neben anderem mussten und müssen Status sowie Reise- und Aufenthaltsbedingungen von Menschen, die einen Asylantrag gestellt haben oder vor

Die Asylsituation der EU

jeweils Erstanträge

Asylanträge in den EU-27-Mitgliedstaaten in Tausend



© picture alliance / dpa-infografik 101521; Quelle: Eurostat

Bürgerkriegen in ihrem Land geflohen sind, in einem „Europa ohne Grenzen“ gemeinsam geregelt werden.

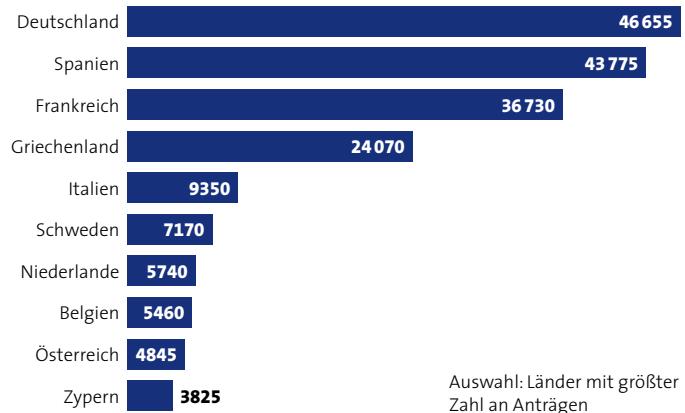
Auch musste festgelegt werden, welcher Mitgliedstaat zuständig sein sollte, wenn der Antrag eines Drittstaatsangehörigen auf internationalen Schutz geprüft werden muss.

In den nach der irischen Hauptstadt benannten Dublin-Vereinbarungen wurde im Jahr 2013 im Grundsatz („Dublin III“) festgelegt, dass die Prüfung des Asylverfahrens in dem EU-Staat stattfinden soll, in dem der Schutzsuchende erstmals das Gebiet der EU betreten hat. Doch erwies sich diese Vereinbarung als „Schönwetterregelung“, die dem starken Anstieg der Asylsuchenden in den Folgejahren nicht gerecht wurde. Viele fliehende Menschen erreichen aufgrund der Lage am Mittelmeer zunächst Italien, Griechenland, Malta oder Spanien. Deutschland und andere der eher nördlich oder westlich gelegenen EU-Staaten waren hingegen wegen ihrer geografischen Lage zunächst kaum betroffen. Eine solidarische Verteilung geflüchteter Menschen auf alle EU-Staaten konnte deshalb nicht vereinbart werden. Vor allem wurde nicht entschieden, wie und wo die ankommenden Personen untergebracht und wie sie finanziert werden sollten.

Die betroffenen EU-Staaten im Süden der EU forderten jedoch in der Folge mit Nachdruck finanzielle Unterstützung und eine Überarbeitung der Dublin-Regelungen. Lange blieben ihre Hilferufe aber ohne Antwort, da man in den grenzfernen Ländern und Regionen der EU wenig Anlass zur Änderung der Situation verspürte. Erst als eine große Anzahl von Geflüchteten und Asylsuchenden sich ohne Prüfung im Schengen-Raum nach Norden bewegte und Unterkunft suchte, wuchs der Handlungsdruck. Versuche, die Zugewanderten durch Ratsbeschlüsse auf die EU-Staaten zu verteilen, waren wegen des Widerstands einzelner EU-Staaten politisch nicht durchsetzbar.

Derzeit geht die EU den Weg, die Zuwanderung durch verstärkte Kontrollen an den EU-Außengrenzen sowie durch Abkommen mit Transitländern zur Aufnahme von Flüchtlingen zu verringern und durch die freiwillige Bereitschaft einzelner EU-Staaten eine Verteilung sicherzustellen. Auch werden die aufnehmenden Regionen und Kommunen bei der Integration finanziell unterstützt. Das von Menschenrechtsorganisationen seit vielen Jahren geforderte EU-Einwanderungskonzept und auch die Überarbeitung der Dubliner Übereinkommen sind

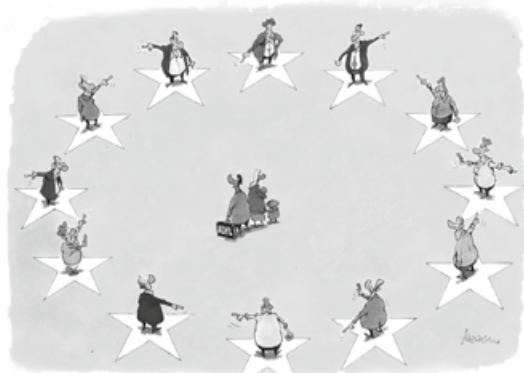
Asylanträge im ersten Halbjahr 2020



bisher noch nicht gelungen. Dabei wurde die Lage der Geflüchteten zunehmend prekärer. Anfang September 2020 brannte das Flüchtlingslager Moria auf der griechischen Insel Lesbos niederr. Bereits einige Monate zuvor war sowohl die menschenunwürdige Lage als auch die Überfüllung in dem Camp öffentlich bekannt geworden.

Schutz der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit

Seit einigen Jahren steht auch der Schutz der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten der EU zunehmend häufiger auf der Tagesordnung der EU-Institutionen. In den Gründungs- und Veränderungsverträgen der EU haben die gemeinsamen Werte eine hohe Bedeutung. Nach Artikel 2 EUV sind „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte“ Werte, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Diese Werte werden von einigen EU-Staaten allerdings nicht hinreichend geachtet. Die Kommission hat deshalb in den Jahren 2017 bis 2020 mehrere Verfahren beim Europäischen Gerichtshof gegen Ungarn und Polen eingeleitet, weil dort wesentliche Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit verletzt wurden (siehe auch S. 7). Umstritten ist die Frage, in welcher Weise Grundrechtsverstöße wirksam sanktioniert werden können. Entsprechende Instrumente fehlen hier. Entscheidungen mit spürbaren finanziellen Auswirkungen müssen in der EU nach wie vor vielfach einstimmig gefällt werden, und dies ist ange-sichts der Widerstände einzelner EU-Staaten kaum erreichbar.



© Gerhard Mester

Kontroverse um Rechtsstaatlichkeit in der EU

ZEIT: Herr Waszczykowski, Sie haben einmal gewarnt vor einem „neuen Mix von Kulturen und Rassen, einer Welt aus Radfahrern und Vegetariern, die nur noch auf erneuerbare Energien setzen und gegen jede Form der Religion kämpfen“. Was stört Sie an Radfahrern und Vegetariern?

[Witold] Waszczykowski: Ich habe dieses Bild als Beispiel für eine extreme Ideologie angeführt, die anderen ihre Regeln aufzwingen. Ich habe nichts gegen das Fahrradfahren. [...] Und natürlich habe ich auch nichts gegen ein vegetarisches Essen. Aber das ist meine persönliche Entscheidung und nicht dem Einfluss einer Ideologie geschuldet. [...]

[Alexander Graf] Lambsdorff: Aus meiner Sicht sind Parkplätze und Fahrradspuren Gegenstand des politischen Wettbewerbs. [...]

Waszczykowski: Ich bin der Auffassung, dass bestimmte Bereiche unseres Lebens nicht Teil dieses Wettbewerbs sein sollten. Die wissen sehr gut, dass in einer Demokratie die Rechte sowohl der Minderheit wie auch der Mehrheit geachtet werden sollten.

Lambsdorff: Ich stimme zu, dass es zum Problem wird, wenn es zum Problem wird, wenn eine bestimmte Ideologie dominiert und es keine Möglichkeit gibt, sich dagegen zur Wehr zu setzen. Aber Ihre eigene Partei, Herr Waszczykowski, arbeitet daran, nationale Institutionen so aufzustellen, dass es schwerer für andere wird, mit der Regierung zu konkurrieren. Sei begeben sich selbst in eine Opferrolle, um eine Debatte gewinnen können. Ich als Liberaler ziehe den Wettbewerb der Opferrolle zu. [...]

[...] **ZEIT:** Herr Lambsdorff, Sie betonen, dass Sie „als Liberaler“ argumentieren. Der ungarische Ministerpräsident Victor Orbán macht sich für eine „illiberale Demokratie“ stark. Sind Demokratie und Liberalismus wirklich identisch?

Lambsdorff: Eine illiberale Demokratie ist in etwa so plausibel wie ein vegetarischer Schlachthof – das geht einfach nicht. Eine Demokratie muss auf der Freiheit jedes einzelnen Mitglieds der Gesellschaft basieren, ansonsten gib es keinen souveränen Demos. Eine illiberale Demokratie kann keine Demokratie sein, sie wird autoritär sein oder eine andere Regierungsform.

Waszczykowski: Ich bevorzuge eine Demokratie ohne Adjektive. Ich habe die Hälfte meines Lebens in einer „kommunistischen Demokratie“ verbracht. In der die Arbeiterklasse angeblich die Avantgarde darstellte und über die anderen herrschte. In Russland versucht Putin, eine „souveräne Demokratie“ aufzubauen. Einige westliche Staaten bezeichnen sich als „liberale Demokratien“. Jede dieser Demokratien schließt bestimmte Ideen aus. Die Arbeiterklassen-Avantgarde-Demokratie schloss alles außer kommunistischen oder sozialistischen Ideen aus. Und liberale Demokratien schließen traditionelle Ideen wie das Christentum aus.

Lambsdorff: Nein. Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sind die drei Elemente, die notwendig sind, um die Freiheit aller gewährleisten zu können. Wer die Exekutive stellt, hängt vom Willen der Mehrheit ab, aber die Mehrheit muss die Rechte der Minderheit respektieren. Wer, wenn nicht unabhängige Gerichte, wird die Minderheit schützen? Herr Waszczykowski, Ihre Partei und natürlich auch Herr Orbán arbeiten systematisch darauf hin, dies unmöglich zu machen. Wir können deutlich sehr erkennen, dass sowohl Ungarn als auch Polen sich von den Grundlagen einer Nation entfernen und in Richtung einer reinen Herrschaft der Mehrheit bewegen.

ZEIT: Das Europaparlament und die deutsche Ratspräidentschaft haben sich in der vergangenen Woche darauf geeinigt, dass Länder, die gegen die Rechtsstaatlichkeit verstößen, künftig weniger EU-Mittel erhalten sollen. Ist das der richtige Ansatz?

Lambsdorff: Unbedingt. Polen ist der größte Empfänger von EU-Mitteln, was auch in Ordnung ist. Aber dann sollte sich Ihre Regierung auch an die Rechtsstaatlichkeit halten.

Waszczykowski: Die EU und die Europäische Kommission haben nicht das Recht, uns zu kritisieren, denn wir verstößen gegen gar nichts. Es gibt kein einziges verbindliches EU-Dokument, das definiert, was Rechtsstaatlichkeit bedeutet. Jedes EU-Land definiert diesen Begriff auf seine Weise. In Deutschland wählen Sie Politiker in Ihre Gerichte. Diese Gerichte sollen unabhängig sein, setzen sich jedoch aus früheren Politikern zusammen. Jede Form von wirtschaftlicher Bestrafung ist inakzeptabel.

Lambsdorff: In Artikel 2 des Europa-Vertrags wird die Rechtsstaatlichkeit erwähnt ...

Waszczykowski: Aber es gibt keine Definition!

Lambsdorff: Für etwas, das offenkundig ist, benötigt man keine Definition. Es kann um Nuancen gehen, aber Victor Orbán und Ihre Regierung haben einen Weg eingeschlagen, bei dem die Unabhängigkeit der Gerichte nicht länger gewährleistet ist. Das Ganze erinnert mich mehr und mehr an die Situation in der Türkei, wo die Exekutive die Kontrolle über die Legislative ergriffen hat.

Waszczykowski: Wir modernisieren unser Rechtssystem, indem wir Reformen übernehmen, die in anderen europäischen Ländern bereits durchgeführt wurden. Wir sind eine junge Demokratie und können diese Art Doppelmoral nicht mehr akzeptieren. Warum dürfen in Deutschland Politiker in das Verfassungsgericht einziehen, aber nicht in Polen?

Lambsdorff: Weil sie in Deutschland mit Zweidrittelmehrheit gewählt werden und das Vorschlagsrecht für Richterinnen und Richter zwischen Regierungsparteien und Opposition wechselt. Das Verfassungsgericht in Polen hingegen wird voll und ganz von der Regierungspartei dominiert. Um im Parlament reichen 50 plus ein Prozent aus, um einen Richter nominieren zu können.

Waszczykowski: Das ist das Ergebnis demokratischer Wahlen. Sie waren doch derjenige, der zu Beginn [des Gesprächs] sagte, dass diejenigen, die gewinne, die Regeln festlegen, richtig? Sie dürfen nicht vergessen: Polen war jahrzehntelang von der Landkarte verschwunden. Wir waren während des Zweiten Weltkriegs verschwunden, wir verschwanden auch nach dem Krieg. Vielleicht sind wir ein wenig zu sensibel, wenn es um unsere nationale Sicherheit geht, aber aufgrund unserer schlechten Erfahrungen sind wir verrückt nach ihr.

Witold Waszczykowski [...] ist Mitglied der polnischen Regierungspartei PiS, von 2015 bis 2018 war er Außenminister seines Landes. Seit 2019 ist Waszczykowski Europaabgeordneter.

Der FDP-Politiker Alexander Graf Lambsdorff war 13 Jahre lang Mitglied des Europaparlaments, bevor er 2017 in den Bundestag gewählt wurde. Lambsdorff [...] ist FDP-Vize.

Das Gespräch wurde moderiert von Oliver Kortas und Matthias Krupa.

Aus dem Englischen von Matthias Schulz.

„Freiheit oder Tradition“. Der polnische Konservative Witold Waszczykowski und der deutsche Liberal Alexander Graf Lambsdorff streiten über zwei verschiedene Vorstellungen von Europa, in: DIE ZEIT Nr. 47 vom 12. November 2020



© European Union, 2020

BARBARA LIPPERT

Das auswärtige Handeln der EU

Nachdem die EU außenpolitisch lange Zeit eine eher nachgeordnete Rolle einnahm, tritt sie mittlerweile durch ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als globale Akteurin auf. Wichtige Pfeiler ihres internationalen Profils sind die Handels-, Kooperations- und Assoziierungspolitik. Einige Probleme lassen sich nur international lösen, dazu gehören die Klima- und Nachhaltigkeitspolitik sowie die Umsetzung der UN-Agenda 2030.

Welt aus den Fugen

In den vergangenen zehn Jahren hat sich das außen- und sicherheitspolitische Umfeld Europas grundlegend verändert und die EU sah und sieht sich großen Herausforderungen gegenüber. Schon 2014 konstatierte der damalige deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier, die Welt sei aus den Fugen geraten. Gemeint waren damit sowohl der Zerfall der staatlichen und regionalen Ordnung in Nordafrika als auch der von Russland geschrüte Konflikt um die Ukraine.

Seitdem hat sich die Weltlage keineswegs gebessert: Der Krieg in Syrien dauert ebenso an wie die Flucht und die Vertreibung von Menschen aus den Kriegs- und Konfliktregionen Afrikas oder Afghanistans nach Europa. Der Ausbruch der Coronavirus-Pandemie Ende 2019 hat noch nicht abschätzbare kurz- und mittelfristige Folgen für die internationale und europäische Politik. Gleichzeitig verlieren multilaterale Vereinba-

rungen und internationale Organisationen – wie die Vereinten Nationen VN, im folgenden, weil geläufiger: UN, ihre Unterorganisationen, die Welthandelsorganisation (engl.: *World Trade Organization*, WTO) oder informelle Formate wie die G7 und G20 – an Akzeptanz und Wirksamkeit. Deutlich wurde das zuletzt etwa in der globalen Gesundheits-, der internationalen Handels- oder der Rüstungskontrollpolitik.

Stattdessen erleben wir die Rückkehr großer Mächte, die um die Vormacht kämpfen. Die Rivalität zwischen den USA und China, ihr Ringen um Hegemonie im internationalen System schaffen neue und schwierige Rahmenbedingungen für Europa. Es muss sich zunehmend aus eigener Kraft behaupten und „sein Schicksal ein Stück weit selbst in die Hand nehmen“, so Bundeskanzlerin Merkel am 29. Mai 2017 in einer Rede im bayerischen Trudering. Vor diesem Hintergrund sprachen EU-Spitzenpolitikerinnen und -politiker bei ihrem Amtsantritt im Herbst 2019 von einer „geopolitischen Kommission“ (so Kom-

Erwartungen: normativer Rahmen und Programmatik

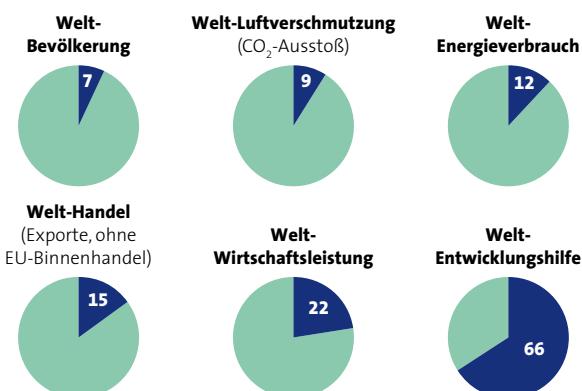
← Die EU als globale Akteurin: Bei einer Pressekonferenz am 8. Januar 2020 treten Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vize-Präsident der Europäischen Kommission Josep Borrell für ein stärkeres Europa in der Welt ein.

missionspräsidentin Ursula von der Leyen) und einer „Union, die die Sprache der Macht“ versteht und spricht (so der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell). Damit unterstrichen sie den Anspruch der EU, die Weltordnung mitzustalten, um Werte, Frieden und Wohlfahrt für die Bevölkerung zu sichern.

Es geht in der nächsten Dekade gegebenenfalls jedoch weniger um die Kraft der EU, Länder bei deren Transformation und Demokratisierung zu unterstützen – wie nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Ordnung in Eurasien –, als vielmehr um die eigene Widerstandsfähigkeit und Selbstbehauptung. Allerdings ist die EU kein Staat, der legitimiert ist, alle seine politischen, wirtschaftlichen und militärischen Mittel einzusetzen, um „Weltmachtfähigkeit“ (so der damalige Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker) oder „europäische Souveränität“ (so der französische Präsident Emmanuel Macron) zu erreichen. Das liegt nicht nur daran, dass die EU keine Armee hat oder befehligen kann, sondern dass es ihr auch an anderen Voraussetzungen mangelt, um schnell Entscheidungen zu treffen, einheitlich aufzutreten („mit einer Stimme zu sprechen“) und beschlossene Maßnahmen wirksam umzusetzen. Somit existiert eine erhebliche Kluft zwischen den Erwartungen an die EU und ihren Fähigkeiten, diesen gerecht zu werden.

Die Europäische Union in der Welt

Anteile der EU-Länder an* (jeweils in Prozent)



*einschließlich Großbritanniens; (letzter verfügbarer) Stand 2019
© picture alliance / dpa-infografik 14 000; Quelle: Eurostat, EU-Kommission, OECD, WTO

In den europäischen Verträgen ist eine spezifische außenpolitische Programmatik festgelegt worden, die einen normativen Rahmen vorgibt. Demnach lässt sich die Union „[...] bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten [...]“ (Art. 21 (1) EUV). Die Prinzipien, die im Innern der Union gelten, sollten idealerweise auch der Kompass für die Außenbeziehungen sein. Kritische Stimmen werten das Streben der EU aber oftmals als reine Rhetorik, der die EU in der Wirklichkeit nicht gerecht wird, und halten ihren Anspruch, als Vorbild und Modell für andere Länder zu gelten, für anmaßend. Schwellenländer wie Brasilien oder Südafrika stellen die Selbstwahrnehmung der EU als eine Kraft des Guten in der internationalen Politik infrage.

Die EU vertritt den Anspruch, „eine Weltordnung zu fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht“ (Art. 21 (2 h) EUV). Entsprechend bevorzugt sie regelgebundenes Vorgehen, an dem stets mehrere Akteure oder Organisationen beteiligt sind, um gemeinsame Lösungen für internationale Probleme zu finden. Die Vereinten Nationen, die ähnlich agieren, sind deshalb für die EU ein zentraler Bezugs- und Handlungsrahmen (Art. 21 (1) EUV). Diese Grundsätze bestimmen den Umgang mit Schlüsselthemen europäischer Außenpolitik. Zu diesen zählen vor allem Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Konfliktprävention, Krisenmanagement und *Peacebuilding* (Friedenssicherung) sowie Nichtverbreitung von ABC-Waffen (atomare, biologische und chemische Waffen), Rüstungskontrolle und Bekämpfung des internationalen Terrorismus.

Die vertragsbasierte Programmatik hat die EU in Schlüsseldokumenten zur Strategie und in Deklarationen zu großen Themen internationaler Politik fortentwickelt. Zu nennen sind die 2003 veröffentlichte Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) und deren Aktualisierung 2016, die globale Strategie „Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa“ (EUGS) sowie Strategiedokumente zu ihren regionalen Schwerpunkten wie die zur Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), zu Zentralasien oder zum Sahel. Neben vielen kurzlebigen Erklärungen gibt es historisch bedeutsame wie die „Erklärung von Venedig“ von 1980. Darin anerkannten die damals neun EG-Regierungschefs erstmals das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenserinnen und Palästinenser und forderten die Beteiligung der Palästinensischen Befreiungsorganisation an einer Lösung des Nahostkonflikts – eine Grundsatzposition, an der sich die EU seither orientiert.

Die EU hat auch in der Außen- und Sicherheitspolitik über die Jahrzehnte einen politischen Besitzstand (frz.: *acquis politique*) entwickelt. Er stellt zwar keinen rechtsverbindlichen Korpus an Sekundärrecht dar, bildet jedoch ein außenpolitisches Fundament und Profil, das auch für alle neuen Mitglieder politisch verbindlich ist. Ein solches gemeinsames Verständnis beispielsweise in Bezug auf das transatlantische Verhältnis, den Nahostkonflikt oder Russland ist in einer heterogenen Gemeinschaft von inzwischen 27 Staaten allerdings schwierig zu entwickeln. Der neue EU-Chefdiplomat Josep Borrell beklagt,

dass die EU keine gemeinsame strategische Kultur besitze, was sie hindere, auf der internationalen Bühne kollektiv zu agieren. Denn wo die Geschlossenheit fehlt, liegt es nicht immer nur an handfesten wirtschaftlichen oder sicherheitspolitischen Interessen. Oft bestimmen nationale oder andere kollektive Identitäten – Lage und Geschichte – die Sicht der Mitgliedsländer auf außenpolitische Entwicklungen und Probleme. Die Interessendefinition und Legitimierung von außenpolitischem Handeln lässt sich demnach nicht immer auf materielle Kalküle reduzieren.

Aktuelle Konfliktlinien zwischen Mitgliedstaaten sind häufig festzumachen an den Beziehungen zu Russland, Israel oder den USA. Dies erwies sich, als die USA 2003 Gefolgschaft für ihren Krieg gegen den Irak und den damaligen irakischen Staatspräsidenten Saddam Hussein erwarteten. Während Großbritannien sich dem Vorhaben anschloss, blieb Deutschland fern. Polen wiederum war aufgeschlossen. Es pflegt Sonderbeziehungen zu den USA, unter anderem, weil es dort seine Sicherheitsinteressen – vor allem gegenüber Russland – besser oder sogar allein aufgehoben sieht.

Teils sind auch besondere nationale, innenpolitische Interessen ausschlaggebend, wenn sich ein Mitgliedstaat gegen die Mehrheit in der EU positioniert. Aus diesen Beweggründen erkennen fünf Mitgliedstaaten der EU das Kosovo nicht an. Spanien beispielsweise verweigert die Anerkennung wegen der innerspanischen Sezessionsbewegungen – das Baskenland und Katalonien streben seit Jahrzehnten nach Unabhängigkeit –, Zypern verweigert sie wegen des eigenen Anspruchs auf eine Vereinigung mit dem Inselnorden, der sich 1974 von der Republik Zypern abspaltete und sich seit 1983 Türkische Republik Nordzypern nennt.

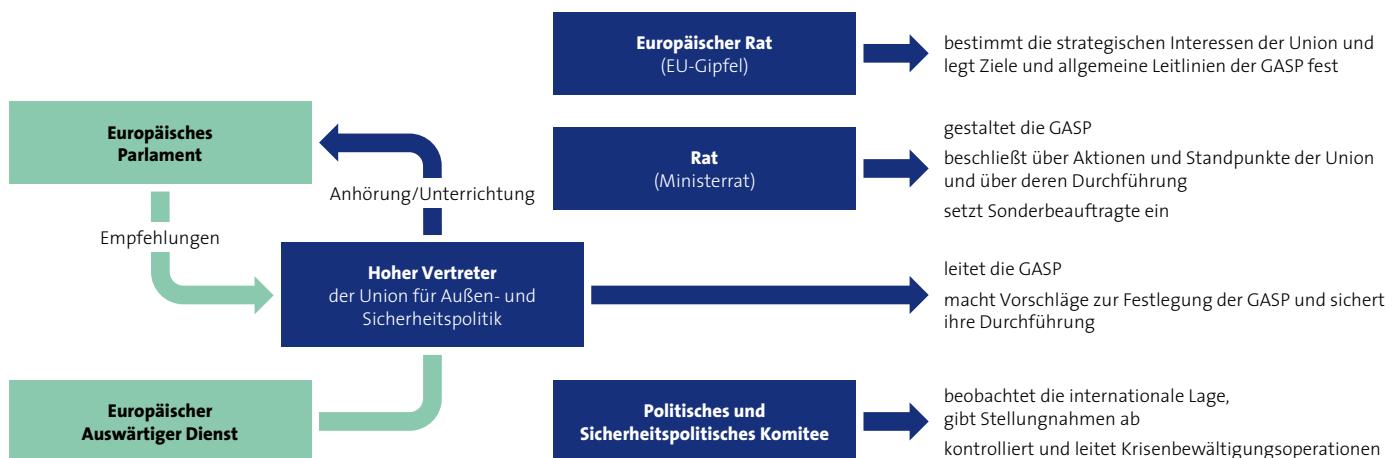
Deutschland wird vorgeworfen, eine von den eigenen wirtschaftlichen Interessen dominierte Politik zu verfolgen (Deutschland als geoökonomische Macht) und sich nicht loyal zu Positionen der EU – etwa in Menschenrechtsfragen – zu verhalten. So stößt es auf Kritik, dass die Bundesregierung den chinesischen Staatskonzern Huawei nicht von vornherein vom Ausbau der 5G-Infrastruktur ausschließt und die Beteiligung deutscher Unternehmen am Bau der Pipeline Nord Stream 2 billigt, obwohl dieses Projekt Moskau rein geopolitisch betrachtet in die Hände spielt, weil es die Ukraine damit schwächen kann.

Kompetenzen für die EU

Die europäische Außenpolitik ist gekennzeichnet von einem komplizierten Nebeneinander von supranationalem und intergouvernementalem Handeln, von politikfeldspezifischen Kompetenzen mit entsprechender Beteiligung von Organen und Institutionen und vielfältigen Handlungsformen. Daraus ergibt sich ein hybrider Rechtsrahmen. Im Vertrag von Lissabon finden sich an mehreren Stellen Bestimmungen zu den Außenbeziehungen der EU: im EUV der Titel V mit den Allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besonderen Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) sowie im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) der Fünfte Teil, der das auswärtige Handeln von der Gemeinsamen Handelspolitik bis zur Solidaritätsklausel regelt. Ferner ließen sich Artikel 8 EUV zu den Nachbarn der Union und Artikel 49 EUV zur Aufnahme neuer Mitgliedstaaten im Sinn der Erweiterungspolitik hinzuzählen. Die Liste ist erweiterbar, wenn die externe Dimension anderer Handlungsfelder mitberücksichtigt wird, wie bei der Energiepolitik oder der Migrations- und Asylpolitik im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Allein den Gegenstandsbereich europäischer Außenbeziehungen abzustecken, ist also ein schwieriges Unterfangen. Das hängt auch mit seiner Entstehungsgeschichte zusammen.

Das außenpolitische Profil der Europäischen Gemeinschaften entwickelte sich erst allmählich und ging von unterschiedlichen Interessen und Konstellationen aus. Aus dem Einigungsmotiv der Friedenssicherung und Selbstbehauptung Westeuropas heraus wäre zu erwarten gewesen, dass zur europäischen Gemeinschaftsbildung auch eine eigene sicherheitspolitische Komponente gehörte. Jedoch scheiterte die geplante Europäische Verteidigungsgemeinschaft 1954 an der Absage Frankreichs, sodass die NATO und die ihr gegenüber vergleichsweise unbedeutende Westeuropäische Union (WEU) die zentralen sicherheitspolitischen Organisationen für Westeuropa und die EG-Staaten wurden. Erst im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) seit den 1970er-Jahren bzw. der GASP (im Maastrichter Vertrag 1993) und dann ab 1999 bzw. 2008 in der Europäischen bzw. Gemeinsamen Sicherheits- und

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)



Verteidigungspolitik entwickelte(n) die EG/EU allmählich eine ausdrücklich sicherheitspolitische und militärische Dimension. Heute verfolgt die EU die „[...] schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“, die nach einem einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates zu einer „gemeinsamen Verteidigung“ (Art. 42 (2) EUV) führen soll.

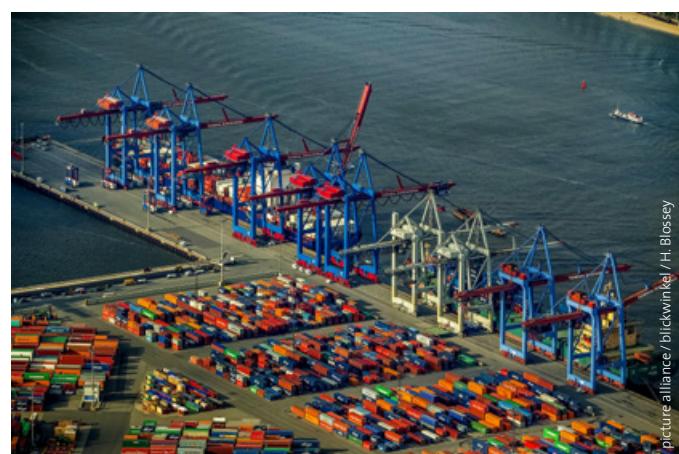
Die GASP nimmt weiterhin eine Sonderstellung im Handeln der EU ein. Das verdeutlichen die besonderen Bestimmungen in den Artikeln 23 bis 46 EUV, die die Zuständigkeiten, Verfahren und Instrumente regeln. Die GASP ist umfassend angelegt und schließt die GSVP ein. Dazu gehören:

- Abrüstungsmaßnahmen, Konfliktverhütung und friedenserhaltende Aufgaben;
- Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedenschaffender Maßnahmen;
- Bekämpfung des internationalen Terrorismus;
- Beistandsverpflichtung;
- gemeinsame Verteidigung, sofern der Europäische Rat dies einstimmig beschließt.

Die EU ist zwar kein kollektives Verteidigungsbündnis, aber ihre Mitglieder sind verpflichtet, sich bei bewaffneten Angriffen beizustehen und alles in ihrer Macht Stehende zur Hilfe und Unterstützung zu tun (Art. 42 (7) EUV). Eine andere Klausel (Art. 222 AEUV) verlangt Solidarität bei terroristischer Bedrohung und Naturkatastrophen, sofern ein Mitgliedstaat darum ersucht. Anlässlich der koordinierten Terroranschläge von Paris im *Stade de France* und in der Konzerthalle *Bataclan* im Herbst 2015 ersuchte Frankreich im November 2015 im EU-Rat der Verteidigungsminister nach Artikel 42 Absatz 7 EUV um Beistand im Kampf gegen den „Islamischen Staat“, der ihm umgehend und einstimmig zugesagt wurde. Frankreich wünschte sich einen demonstrativen Akt seitens der EU als internationaler Akteurin, wollte aber danach freie Hand behalten. Es wäre zwar naheliegender gewesen, die auf die innere Sicherheit bezogene Solidaritätsklausel nach Artikel 222 AEUV anzurufen, das hätte Frankreich jedoch bei seinem weiteren Vorgehen den Gemeinschaftsregeln unterworfen.

Unbestritten ist, dass die EU durch ihre Bevölkerungsgröße, ihre Wirtschafts- und Finanzkraft sowie ihre Handelsmacht ein gewichtiger Faktor in der internationalen Politik ist. 2019 entfielen auf die EU 30 Prozent des Welthandels (Ex- und Importe). Umstritten ist jedoch, in welchem Maß sie als globale Akteurin gelten kann oder dies überhaupt anstreben sollte. Skeptische Stimmen führen zum einen die strukturellen Beschränkungen der EU als nichtstaatliche Akteurin an und erheben zum anderen normative Einwände gegen ihre Rolle als Supermacht. In der Öffentlichkeit wird demgegenüber, häufig reflexhaft, gefordert, „Europa“ müsse handeln – so bei den Flüchtlingsdramen im Mittelmeer, dem Bürgerkrieg in Libyen oder dem Krieg in der Ostukraine. Die Forderungen reichen von humanitärer Hilfe bis zu militärischer Intervention.

Alle EU-Staaten eint das Interesse, Einfluss auf die internationale Politik zu nehmen, sie mitzugestalten und dafür die EU als Handlungsrahmen zu nutzen. Das gilt nicht nur für die kleineren Länder, die so ihren nationalen Einfluss im Verbund vergrößern wollen, sondern auch für die nach Bevölkerungsgröße, Wirtschaftskraft, militärischer Stärke und außenpolitischer Positionierung größeren Staaten der EU. So relativiert sich selbst die Position des Sicherheitsratsmitglieds und der Atomkraft Frankreich (und früher Großbritanniens) im globalen Maßstab und im Vergleich zu anderen Regionen und Mächten. Hinzu kommt, dass das Konzept des nationalen Interesses in den sozial und ethnisch-kulturell heterogener werdenden EU-Staaten auch empirisch schwieriger zu fassen sein wird.



picture alliance / blickwinkel / H. Blossey



picture alliance / Geisler Fotopress / Dennis van Tinne

Die Rolle der EU in der Welt: Sie ist ein Schwergewicht im globalen Handel, wie hier zu sehen am Beispiel des Eurogate-Container-Terminals im Hamburger Hafen (o.), und auch im UN-Sicherheitsrat ist sie durch Frankreich ständig vertreten. Am 14. April 2018 berät der Sicherheitsrat die Lage in Syrien (u.).

Fähigkeiten: Akteure, Instrumente und Ressourcen

Wie stark der Auftritt der EU auf internationaler Bühne ist, wie erfolgreich sie ihre operativen Ziele – Werte, grundlegende Interessen, ihre Sicherheit, Wahrung ihrer Unabhängigkeit und ihrer Unversehrtheit (Art. 21 (2a) EUV) – umsetzen kann, hängt nicht zuletzt von ihren internen Voraussetzungen ab.

Blickt man auf den Rechtsrahmen für die GASP, die Akteure, Instrumente und Ressourcen, so wird verständlich, weshalb die Lücke zwischen Erwartungen und Fähigkeiten so schwer zu schließen ist. Die Binnenorganisation der GASP und der Außenbeziehungen im weiteren Sinn ist zwar nicht abgeschlossen, hat sich aber doch konsolidiert.

Der **Europäische Rat** (ER) ist als das zentrale Beratungs- und Beschlussorgan in Angelegenheiten der GASP fest etabliert. Dort bestimmen die Staats- und Regierungschefs die strategischen Interessen der Union und legen die Ziele und Leitlinien der GASP fest (Art. 22 EUV). So hat der ER beispielsweise ab 2014 die Richtung in der Sanktionspolitik gegenüber Russland vorgegeben und die Kommission mit deren Ausarbeitung beauftragt. Der **Präsident des ER** [zur sprachlichen Formulierung in diesem Abschnitt siehe auch S. 3] kann eine außerordentliche Sitzung

einberufen, wenn die internationale Lage das erfordert, und hat wie auch der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsident der Kommission (HV/VP) ein Initiativrecht. So handelte etwa der erste ER-Präsident, Herman Van Rompuy, im März 2014, als die Staats- und Regierungschefs die Lage in der Ukraine erörterten und sich auf eine Aktionslinie gegenüber Russland verständigten. Ebenso rief der nachfolgende Präsident Donald Tusk angesichts der Migrationskrise 2015 bis 2017 die Staats- und Regierungschefs mehrfach zu Sondergesitzungen zusammen. Tatsächlich handelt der Präsident des ER – ob Van Rompuy, Tusk oder der jetzige, Charles Michel – auch auf Drängen von Regierungschefs, die die Agenda mitbestimmen und die Leitlinie vorzeichnen wollen. Sie setzen zugleich weitere Akzente, indem sie Handlungsoptionen und Maßnahmen ankündigen und den Zeitrahmen festlegen.

Der Präsident des ER vertritt die EU gegenüber Drittstaaten auf seiner Ebene, zumeist zusammen mit dem Kommissionspräsidenten und/oder dem HV/VP. Beim 21. Gipfeltreffen EU-Ukraine im Juli 2019 traf der neu gewählte ukrainische Präsident Wolodymyr Selenskyj erstmalig mit den damals amtierenden ER-Präsidenten Tusk und Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker zusammen. Außerdem nahmen Federica Mogherini, bis November 2019 Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, und Johannes Hahn, 2014 bis 2019 EU-Kommissar für Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen, heute Kommissar für Haushalt und Verwaltung, daran teil.

Mittlerweile ist die **Rolle des HV** im Ensemble der außenpolitischen Top-Positionen klarer profiliert. Über die Stellenbeschreibung dieses Amtes war lange politisch gestritten worden, die Bezeichnung und Machtfülle eines Außenministers bzw. einer Außenministerin wurde dem Amt mit Bedacht vorenthalten. Der HV führt den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ (RAA), der sich aus den Außenministern und Außenministerinnen der 27 EU-Länder zusammensetzt und für das laufende Geschäft verantwortlich ist. Je nach Agenda können außerdem die für Verteidigung, Handel oder Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Mitglieder den RAA bilden.

Dem HV ist der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) unterstellt, was zumindest operativ eine Führungsposition bedeutet. Dass der HV durch die Vizepräsidentschaft der EU-Kommission einen Doppelhut aufhat, ist ein politischer Kompromiss. Er führt die beiden Handlungs- und Legitimitätsstränge der Mitgliedstaaten über den Rat und die supranationale Kommission mit ihren operativen Zuständigkeiten in einem Amt und einer Person zusammen. Entscheidungsmacht und Ressourcen sollen auf diese Weise schnell und abgestimmt zusammenkommen, um Effizienz und Kohärenz des Handelns zu verbessern. Für die Durchführung der GASP sind der HV und die Mitgliedstaaten zuständig.

Die Zusammensetzung des EAD mit Personal aus den Außenministerien aller Mitgliedstaaten, aus der Kommission und dem Rat spiegelt diese Hybridität wider. Der EAD hat eine eigene Rechtsbasis, ist also weder Teil der Kommission noch des Rats. 2018 arbeiteten 4169 Personen im EAD, davon knapp die Hälfte in Brüssel, die andere in den 141 Delegationen (2019) der EU im Ausland. Chefdiplomat Josep Borrell leitet in der Kommission als Vizepräsident die Gruppe für „Ein stärkeres Europa in der Welt“, in der sich die Kommissare bzw. Kommissarinnen/Generaldirektionen für Nachbarschaft und Erweiterung, Handel, Internationale Partnerschaften und Krisenmanagement treffen. Durch frühzeitige Abstimmung über Ziele und Mittel sollen die Schlagkraft der EU erhöht und Reibungen innerhalb



Der Präsident des Europäischen Rats Charles Michel (r.) trifft am 17. Februar 2020 den indischen Außenminister Subrahmanyam Jaishankar (l.) zu Gesprächen in Brüssel.

oder zwischen den Institutionen gemildert werden. Außerdem soll der HV die Instrumente und Expertise aus den internen Politiken mit starker internationaler Dimension für die GASP nutzbar machen, so auf den Feldern Klima und Energie, Verkehr und Weltraum, Migration und Inneres.

Der EAD ist in fünf geografische Abteilungen – Asien-Pazifik, Afrika, Europa und Zentralasien, Naher und Mittlerer Osten sowie Süd-, Mittel- und Nordamerika und zwei horizontale Abteilungen zu globalen und multilateralen Fragen wie Menschenrechte, Demokratiehilfe, Migration, Krisenreaktion und Entwicklung organisiert. Im EAD sind auch die sicherheitspolitischen und GSVP-Strukturen, darunter verschiedene Gremien sowie Krisenreaktionsseinheiten, untergebracht. Organisationsfragen sind wichtig. Denn angesichts der politikfeldübergreifenden Zielsetzungen (siehe Art. 21 EUV) müssen die Handlungsinstrumente, die der EU insgesamt zur Verfügung stehen, auch wirkungsvoll miteinander verknüpft werden.

Zudem bilden sich in der Praxis oft Ländergruppen heraus, die die Führung bei einem bestimmten Dossier oder in einer spezifischen Situation übernehmen. Wichtig ist in jedem Fall die Rückbindung an Richtungsentscheidungen des ER oder Beschlüsse und Schlussfolgerungen des Rats der EU. Im Konflikt mit dem Iran über ein Verbot der Entwicklung von Nuklearwaffen hatte die EU über die beiden ständigen UN-Sicherheitsratsmitglieder Großbritannien und Frankreich sowie Deutschland (EU-3) eigene Gesprächskanäle mit Teheran gesucht. Für die Gespräche konnte sie später auch die USA gewinnen. Das Verhandlungsformat der *Permanent Five/P5* im Sicherheitsrat (USA, China, Russland, Frankreich und Großbritannien) plus Deutschland mit Iran wurde 2004 um das Amt HV (Catherine Ashton, dann Mogherini) ergänzt. Die HV übernahm oft auch die Rolle der Sprecherin der EU-3 in Kontakt mit Iran oder gar für die EU-3 plus 3. So traten Federica Mogherini und der iranische Außenminister Mohammed Dschawad Sarif im April 2015 gemeinsam vor die Presse, um das Ergebnis der Verhandlungen über Irans Nuklearprogramm zu verkünden.

Ein anderes krisengeborenes Format entwickelte sich im Konflikt mit Russland um die Kämpfe in der Ostukraine. An den Gesprächen mit den Präsidenten Wladimir Putin und Petro Poroschenko, die zu den beiden Vereinbarungen von Minsk im September 2014 und Februar 2015 führten, nahmen die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel und der damalige französische Staatspräsident François Hollande teil – quasi, aber nicht offiziell, für die EU. Das Format war am Rande der *D-Day*-



Federica Mogherini und der iranische Außenminister Mohammed Dschawad Sarif äußern sich am 2. April 2015 zu den Atomverhandlungen zwischen der E3/EU+3 und dem Iran.

Feierlichkeiten zum 70. Jahrestag der alliierten Landung in der Normandie kreiert worden und galt fortan als effektiver als beispielsweise das Weimarer Dreieck.

In diesem Format hatten sich im Februar 2014 die Außenminister Polens, Deutschlands und Frankreichs zusammengefunden, um im Zenit der ukrainischen Maidan-Proteste die nächtlichen Verhandlungen zwischen dem damaligen ukrainischen Präsidenten Wiktor Janukowitsch und einer Vertretung der Opposition zu unterstützen (siehe S. 68). Zwar gingen die Ereignisse schnell über die dort getroffene Vereinbarung hinweg, aber die drei EU-Außenminister spielten kurzzeitig eine diplomatische Schlüsselrolle. Ein Vorgehen wie im Normandie-Format, das sich zuvorderst am Ergebnis orientiert – nach dem Motto *everything that works* –, bedarf umso mehr der Rückkopplung an den Europäischen Rat und den Rat für Auswärtige Angelegenheiten, um es im EU-Kreis breiter zu legitimieren.

Das **Europäische Parlament** (EP) spielt wie viele nationale Parlamente in der Außenpolitik nur eine untergeordnete Rolle. Es führt Aussprachen, wird von Rat und Kommission angehört und kann mitentscheiden, wenn es um den Einsatz von Mitteln aus dem EU-Haushalt geht. Das EP muss den EU-Handelsabkommen mit Drittstaaten zustimmen. Es weitet seinen Einfluss aus, indem es über seine Haushalts- und Bestellungsrechte indirekt Einfluss auf die GASP und die Außenbeziehungen insgesamt nimmt. Dem Gerichtshof der Europäischen Union ist die GASP weiterhin nicht unterworfen.

Rat der EU und ER fassen ihre Beschlüsse zur GASP einstimmig, wobei der Konsenszwang durch die Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung (Art. 31 (1) EUV) gelockert wird. Beschlüsse können in Form von Aktionen, Standpunkten, Strategien oder Durchführungsbeschlüssen gefasst werden. Eine Brückenklause (Art. 31 (3) EUV) schafft die Möglichkeit, mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden, wenn dies zuvor einstimmig vom Rat beschlossen worden ist. Beschlüsse mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen sind davon ausgenommen.

Außerdem kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden, wenn er eine/n Sonderbeauftragte/n ernennt, wenn er auf der Grundlage eines Beschlusses des ER über strategische Interessen und Ziele der Union eine Aktion oder einen Standpunkt beschließt oder wenn der HV auf Ersuchen des ER einen Vorschlag für eine Aktion oder einen Standpunkt unterbreitet. Diese Möglichkeiten werden allerdings so gut wie nicht genutzt. So sprach sich Josep Borrell zu Beginn seiner Amtszeit ungewöhnlich offen gegen die Einstimmigkeit und für die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit in der GASP aus.

Treffen im Normandie-Format: Am 19. Oktober 2014 im Bundeskanzleramt verhandeln Bundeskanzlerin Angela Merkel, Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier und der französische Präsident François Hollande (unten l.), mit dem damaligen ukrainischen Präsidenten Petro Poroschenko (r.), und dem russischen Staatspräsidenten Wladimir Putin (l.).



picture alliance / dpa / Michael Kappeler

Die Mitgliedstaaten beteiligen sich an der Umsetzung der GSVP-Beschlüsse gemäß ihren Fähigkeiten und ihrem politischen Willen, was in der Praxis eine starke Differenzierung zur Folge hat. So bindet Deutschland seine Teilnahme an allen militärischen Aktionen an eine Zustimmung des Bundestages. Der Rat kann eine Gruppe direkt beauftragen oder einige Länder können im Zuge der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) bei sogenannten anspruchsvollen Kriterien in Bezug auf militärische Fähigkeiten eine Avantgardegruppe bilden, die untereinander höhere Verpflichtungen eingeht. Inzwischen beteiligen sich nahezu alle Mitgliedstaaten an der SSZ, in deren Rahmen 47 Projekte verabredet sind. Diese wurden allerdings bislang selten tatsächlich in Angriff genommen und von kritischen Stimmen zudem als wenig substanzial angesehen.

Um die militärischen Fähigkeiten zu stärken, wurde ein Europäischer Verteidigungsfonds (EVF) geschaffen, dessen Mittel dazu dienen sollen, Forschung und Entwicklung zu fördern und gemeinsam militärische Verteidigungsgüter und -technologien zu beschaffen. Außerdem wurde eine jährliche Übersicht über die nationalen Verteidigungsausgaben der Mitgliedstaaten (engl.: *Coordinated Annual Review on Defence*, CARD) eingeführt. Größere Transparenz bei den Ausgaben und Projekten soll zu verbesserten europäischen Industriestrukturen im Rüstungssektor führen, um schneller, kostengünstiger und abgestimmter zu produzieren. Deshalb ist in der Kommission von der Leyen der Binnenmarktkommissar zugleich für den EVF zuständig. Von gemeinsamen Regeln für die nationalen Rüstungsexportpolitiken ist die EU jedoch noch weit entfernt.

Die EU verfügt im Rahmen der GASP über viele traditionelle diplomatische Instrumente, etwa die Besuchsdiplomatie und die Mediation zwischen Streitparteien. Zudem hat sie seit 1999 16 Sonderbeauftragte ernannt, die das Langzeitengagement der EU für ein Land oder eine Region wie den Südkaukasus (seit 2003), den Sahel (seit 2013) oder Zentralasien (seit 2005) unterstützen. Der geografische Schwerpunkt liegt eindeutig bei der südlichen und östlichen Nachbarschaft, im Balkan und in Afrika.

Der Rat fasst Beschlüsse zu Aktionen (zivil, zivil-militärisch und militärisch) und Standpunkten, in denen die EU ihre Position zu internationalen Entwicklungen darlegt. Als Standpunkte verkündet die EU auch Sanktionen. Sie betreffen beispielsweise Einreiseverbote, das Einfrieren von Auslandsvermögen, ein Waffenembargo oder Handelsbeschränkungen. Sanktionen sind die schärfsten nicht militärischen Instrumente, deren Erfolg jedoch umstritten ist. Umfangreiche Sanktionen hat die EU gegenüber Iran, Russland und Syrien erlassen. Sie betreffen den Energie- und Finanzsektor. Im Januar 2020 liefen EU-Sanktionen gegen 33 Staaten, deren Reichweite global ist, wobei der Schwerpunkt auf der Subsahara, dem Nahen und Mittleren Osten, auf Osteuropa und dem Westbalkan liegt.

Für die EU ist es während der US-Präsidentschaft Donald Trumps seit 2017 immer schwieriger geworden, ihre Sanktionspolitik mit den USA zu koordinieren. Solche restriktiven Maßnahmen unterliegen der Gemeinschaftsmethode. Gleches gilt für Handelsvereinbarungen und die unterschiedlichen Abkommen mit Drittstaaten über Kooperation und Assoziation. Mit dem neu gewählten US-Präsidenten Joe Biden könnte eine Zusammenarbeit wieder etwas leichter werden. Der Rat, der HV oder der Europäische Rat geben Erklärungen zu internationalen Entwicklungen ab. Diplomatische Demarchen (Protestnoten), etwa bei Menschenrechtsverletzungen, werden oft von lokalen EU-Vertretungen gegenüber Regierungen vorgebracht.

Der HV, die Außenminister bzw. Außenministerinnen und hohe Beamte bzw. Beamtinnen führen mit Drittstaaten und

anderen internationalen Organisationen oder Gruppierungen einen sogenannten politischen Dialog. Diese Dialoge werden oft in Abkommen geregelt und sichern einen regelmäßigen und intensiven Austausch über internationale Fragen. Die Vertreter und Vertreterinnen der EU-Staaten stimmen nach Möglichkeit in internationalen Organisationen wie der Generalversammlung der UN oder der OSZE geschlossen ab und bringen dort und bei internationalen Konferenzen gemeinsame Vorschläge ein. Die EU verfügte unter dem Titel „Europa in der Welt“ über ein Budget in Höhe von 58,7 Milliarden Euro für die Jahre 2014 bis 2020. Im neuen siebenjährigen Haushalt (2021–2027) sollen die Mittel dafür erheblich (um ein Drittel) aufgestockt werden.

Bei der Krise um die Ukraine kamen alle aufgeführten Instrumente zum Einsatz. Unerwartet brachte das Assoziierungsabkommen im November 2013 den Stein ins Rollen. Die Weigerung von Präsident Janukowitsch, dieses Abkommen zu unterzeichnen, löste die Protestwelle auf dem Maidan in Kiew aus und setzte die Krise in Gang. Als Russland die ukrainische Halbinsel Krim im März 2014 annektierte und kaum verdeckt in der Ostukraine intervenierte, verhängte die EU nach Artikel 215 AEUV Sanktionen gegen Russland. Sie umfassten das Einfrieren von Vermögenswerten und Einreiseverbote für Einzelpersonen, Wirtschaftssanktionen und ein Waffenembargo. Die EU verabschiedete darüber hinaus eine Fülle von Erklärungen, in denen sie ihre politischen Positionen darlegt und Forderungen an Russland und beispielsweise die Separatisten in der Ostukraine richtet.

Die Mittel für die Ukraine, die im EU-Budget unter dem Titel Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) vorgesehen gewesen waren, wurden im März 2014 durch sofortige Hilfsprogramme um 11 Milliarden Euro aufgestockt. Außerdem setzte die EU im Juli 2014 eine kleine zivile Mission (engl.: *European Union Advisory Mission*, EUAM) ein, in deren Rahmen sie die Reform des zivilen Sicherheitssektors mit dem Ziel einer rechtsstaatlichen Entwicklung in der Ukraine beratend begleiten will. Alle 28 EU-Mitgliedstaaten stimmten am 27. März 2014 in der Generalversammlung der UN für die unter anderem von ihnen und der EU-Delegation eingebrachte Resolution zur „Territorialen Integrität der Ukraine“. Fragen wie der vorübergehende Ausschluss Russlands aus den G8, die Nichtteilnahme der EU-Staaten am G8-Treffen im russischen Sotschi wurden nicht nur im ER, sondern auch bei bilateralen Gipfeltreffen behandelt, so mit den USA im März 2014.

Die regelmäßigen Treffen mit Drittstaaten im Rahmen von Gipfeln oder politischen Dialogen der Außenminister und Außenministerinnen haben sich in der Krisendiplomatie als Abstimmungsforen bewährt und demonstrieren Geschlossenheit und Entschlossenheit der EU. Die Union unterstützt die Aktivitäten der OSZE und stimmt sich mit deren Kontaktgruppe ab. Die Beschlüsse der NATO verlaufen unabhängig davon, jedoch ist seit dem NATO-Gipfel in Wales im September 2014 eine stärkere wechselseitige Ergänzung zu erkennen.

Besonders sichtbar ist die Fähigkeit der EU, wichtige Akteurinnen und Akteure für ein Projekt oder eine Problemlösung an einem Tisch zu versammeln. Dafür setzt sie ihr politisches und soziales Kapital ein. Ein Beispiel für die *convening power* der EU war die Corona-Geberveranstaltung am 4. Mai 2020, die von der Europäischen Union, Deutschland, Frankreich, Italien (das den G20-Vorsitz übernehmen wird), Japan, Kanada, dem Königreich Saudi-Arabien (das derzeit den G20-Vorsitz innehat), Norwegen, Spanien und dem Vereinigten Königreich gemeinsam einberufen worden war und 7,4 Milliarden Euro für die Entwicklung eines für alle zugänglichen Impfstoffes gegen Covid-19 mobilisierte.

Drei außenpolitische Handlungsfelder

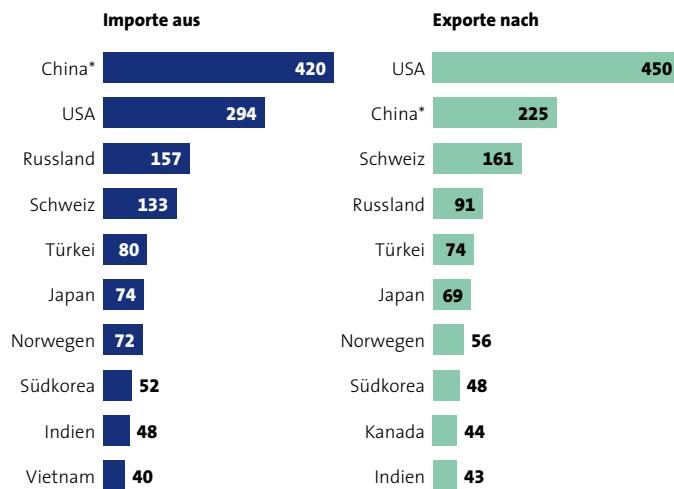
Handels-, Kooperations- und Assoziierungspolitik

Vielfach gilt die weltweit vernetzte Handelspolitik als harter Kern des auswärtigen Handelns der EU. Auf diesem Feld ist die Union eine globale Akteurin und spricht tatsächlich „mit einer Stimme“, denn die Kommission handelt die Abkommen mit Drittstaaten für die Union aus. Unterdessen ist daraus ein weltumspannendes Netz von Abkommen geworden. Allerdings ist die Handelspolitik in einigen EU-Ländern teils massiver öffentlicher Kritik ausgesetzt, so im Fall des gescheiterten Handels- und Investitionsschutzabkommens mit den USA TTIP (Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft) oder des schließlich in Kraft getretenen Abkommens CETA (engl.: *Comprehensive Economic and Trade Agreement*) mit Kanada.

Die EU regelt ihre Beziehungen zu Drittstaaten vorzugsweise über Verträge, mit denen zwischen den Parteien ein bi- oder auch multilaterales Kooperations- oder Assoziierungsverhältnis (Art. 217 AEUV) vereinbart wird. Praktisch existiert eine Vielfalt von Assoziierungen, die sich nach Ambitionsniveau, Umfang, Intensität und Zielen unterscheiden. Hauptelemente der Vereinbarungen sind: (1) die Herstellung von Freizügigkeitsrechten (vor allem für Güter), (2) die Übernahme oder gegenseitige Anerkennung von Produkt- und Herstellungsstandards, (3) die Einbindung von Assoziierten in Programme und Agenturen der EU sowie in gemeinschaftliche Politiken und andere Formen des Zusammenwirkens (wie den politischen Dialog zu Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik oder die finanzielle und technische Unterstützung). Assoziierungen besitzen eine politische Substanz, sie sind dauerhaft und können von den Parteien ausgebaut werden. Ausgeschlossen ist, dass assoziierte Drittstaaten Sitz und Stimme in den EU-Organen erhalten. Möglich ist hingegen eine beratende Beteiligung, um EU-Entscheidungen bzw. Rechtsakte vorzubereiten und umzusetzen.

Abkommen mit europäischen Staaten und südlichen Nachbarländern: Die Assoziierungen mit Ländern, die als europäische Staaten eine Mitgliedschaft beantragen könnten (Art. 49 EUV), stellen unter den verschiedenen Varianten – etikettiert als Freihandels-, Entwicklungs- oder Beitrittsassoziierung bis

Die wichtigsten Handelspartner der Europäischen Union im Jahr 2019 in Milliarden Euro



© picture alliance / dpa-infografik 14 071; Quelle: Eurostat

*ohne Hongkong

hin zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) – die EU stets vor besondere Fragen. Sie betreffen das Verhältnis zwischen Assoziierung und Aufnahme bzw. Beitritt zur EU: Ist die Assoziierung als Durchgangsstadium oder als Endstation gedacht, als Prozess oder als Status? Für die Beziehungen zu europäischen Drittstaaten lassen sich folgende Typen unterscheiden:

- die bilateralen Freihandelsassoziierungen mit den EFTA-Staaten Schweiz, Andorra, Norwegen, Liechtenstein und Island.
- Zusammen mit den drei letztgenannten EFTA-Ländern bildet die EU den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), der den gesamten Binnenmarkt-Acquis umfasst. Der EWR ist ein Beispiel für einen hohen Integrationsgrad unterhalb der Mitgliedschaft und attraktiv für Länder mit einem überwiegend wirtschaftlichen Interesse an intensiven Beziehungen zur EU.
- Die Türkei nimmt eine Sonderstellung ein. Zusätzlich zu einem Assoziierungsabkommen von 1963, in dem ein künftiger Beitritt angesprochen wird, unterhält sie eine Zollunion mit der EU, hat also denselben Außenzoll wie die EU-Staaten. Die Beitrittsverhandlungen liegen aktuell auf Eis, weil sich die Türkei immer weiter von demokratischen Werten und Rechtsstaatlichkeit – zwei der Voraussetzungen für einen EU-Beitritt – entfernt. Die EU kritisiert die Entwicklung der Türkei in Richtung einer Präsidialdiktatur sowie die Militarisierung der türkischen Außenpolitik.
- Mit den ostmitteleuropäischen Ländern, die 2004 und 2007 der EU beigetreten sind, hatte die EU einen besonderen Typus von Abkommen abgeschlossen, die Europa-Abkommen (EA). Mit den Ländern des westlichen Balkans einigte sich die Union auf eine Variante des EA, die sogenannten Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen. In beiden Fällen sind die Abkommen als Vorstufen zur späteren Mitgliedschaft angelegt (so ist Kroatien 2013 beigetreten) und werden von einer politisch und finanziell unterfütterten Strategie begleitet, die dazu dient, an die Anforderungen des Beitritts heranzuführen. Der Zeitraum kann deutlich mehr als zehn Jahre umfassen.
- Nun tritt als neuer Typus das jeweils mit der Ukraine, Georgien und Moldau geschlossene Assoziierungsabkommen (AA) inklusive der Bestimmungen über eine umfassende und vertiefte Freihandelszone (engl.: *Deep and Comprehensive Free Trade Area*, DCFTA) hinzu. Wegen Protesten im eigenen Land hatten die Niederlande dem Assoziierungsabkommen mit der Ukraine nur zugestimmt, nachdem die EU in einer politischen Erklärung festgehalten hatte, dass die politische Assoziierung und wirtschaftliche Integration keine Vorstufe für eine spätere Mitgliedschaft seien. Mit Armenien hat die EU ein abgespecktes AA vereinbart. Mit Aserbaidschan sind sektorale Partnerschaftsprioritäten vereinbart. Nach den Massenprotesten der Bevölkerung in Belarus gegen das Lukaschenko-Regime verschärkte die EU das bestehende Sanktionsregime gegen die politische Führung und entschied im Oktober 2020, die Beziehungen zu gesellschaftlichen Akteuren zu intensivieren, zu staatlichen runterzufahren. Mit diesen sechs Ländern der sogenannten Östlichen Partnerschaft wurde eine multilaterale Plattform für den politischen Dialog auf verschiedenen Ebenen und die praktische Kooperation in vielen Feldern der Infrastruktur und anderen Bereichen geschaffen.

Mit Russland finden absehbar keine Gespräche über ein neues Abkommen statt. Die Russlandpolitik wird von den sogenannten fünf Mogherini-Prinzipien (benannt nach Federica Mogherini) bestimmt:

Europäische Union

1. die vollständige Umsetzung des Abkommens von Minsk als Grundlage für die künftigen EU-Russland-Beziehungen,
2. die Stärkung der Beziehungen zu den östlichen Partnern und anderen Nachbarstaaten, insbesondere in Zentralasien,
3. die Stärkung der Widerstandskraft der EU im Hinblick auf Energieversorgungssicherheit, hybride Bedrohungen und strategische Kommunikation,
4. die selektive Zusammenarbeit mit Russland sowohl in außenpolitischen Angelegenheiten als auch in Bereichen, in denen es klare Interessen der EU gibt,
5. die Unterstützung der russischen Zivilgesellschaft und zwischenmenschlicher Kontakte.

Für 16 Länder der südlichen Nachbarschaft und der Östlichen Partnerschaft hat die EU 2004 einen einheitlichen Politikrahmen, die ENP, geschaffen. Jedoch sind die Verhältnisse und Perspektiven zu unterschiedlich, als dass sich eine einheitliche Strategie verfolgen ließe. Bürgerkriege, Gewalt, Autoritarismus, Migrationsdruck und militärische Interventionen von außen kennzeichnen die Szene, sodass die EU nur mit wenigen Ländern (Tunesien, Marokko, Israel) breiter angelegte Beziehungen vereinbaren oder ausbauen kann. Die von der EU initiierten multilateralen Formate, so der Barcelona-Prozess (1995 gestartet) oder die nachfolgende Union für das Mittelmeer (2008 gegründet), waren zu keiner Zeit politisch oder wirtschaftlich erfolgreich. Im Licht der eingesetzten Instrumente und Ressourcen bilden die südliche und östliche Nachbarschaft einschließlich des Westbalkans den Schwerpunkt der EU-Außenpolitik.

Goz Beida, Tschad: ein Camp für Geflüchtete aus Darfur (Sudan), das neben Staaten wie den USA oder Deutschland auch von der EU unterstützt wird



© Joerg Boethling, Hamburg, Germany

Abkommen zur Entwicklungszusammenarbeit: Historische und aktuelle Beziehungen zu ehemals kolonisierten Staaten und überseeischen Gebieten der EU-Mitgliedstaaten (dies betrifft vor allem Frankreich, Italien, Belgien und die Niederlande) hatten schon in der Gründerzeit die Kooperations- und Assoziierungspolitik der EWG/EG bestimmt. Diese wurde mit der gemeinsamen Handelspolitik eng verzahnt und schließt die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks ein. Seit einigen Jahren hat die EU die Entwicklungszusammenarbeit auf Länder Lateinamerikas und Asiens ausgeweitet. Die EU ist die größte Geberin in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit einer kumulierten Summe von etwa 14 Milliarden Euro jährlich für 2014 bis 2020. Pro Kopf gehen die meisten Gelder in das Westjordanland und nach Gaza, ins Kosovo, nach Montenegro, Nordmazedonien und Georgien. Die EU will auch ihre neue Afrikastrategie mit EZ-Mitteln untermauern.

Insoweit verschränken die EU und ihre Mitgliedstaaten originär entwicklungspolitische Ziele mit ihren außen- und geopolitischen Interessen. Zielkonflikte können entstehen, wenn die EU zugleich die Bekämpfung der Armut (Art. 21 (2d) EUV) und die Förderung von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung in den Ländern des globalen Südens sowie die Zurückdrängung irregulärer Migration oder die Bekämpfung des internationalen Terrorismus verfolgt. Zwar gibt es spezifische entwicklungspolitische Konzepte, Instrumente und Ziele, aber sie sind eingebettet in den normativen Rahmen des auswärtigen Handelns (siehe oben), also etwa die Verteidigung der Menschenrechte und die Förderung der Demokratie sowie die Orientierung an den Nachhaltigkeitszielen der UN.

Die EU-Staaten sollen ihre Hilfsprogramme und generell ihre Politik auf dem Gebiet der EZ koordinieren, auch mit Blick auf

internationale Organisationen. Aber die Zuständigkeiten liegen in erster Linie bei den Mitgliedstaaten und ergänzend bei der EU (Art. 214 (4) AEUV, 208-211 AEUV). Innerhalb der EU gibt es große Unterschiede, was den Stellenwert, die Ressourcenausstattung und die Erfahrungen in der Entwicklungszusammenarbeit angeht. Insgesamt wandelt sich das Verhältnis zwischen Nord und Süd in dem Maße, wie die Länder des globalen Südens in die Weltwirtschaft integriert werden, wirtschaftlich aufholen und für den Norden wichtige Partner bei der Bekämpfung des Klimawandels und anderer transnationaler Risiken, der Steuerung von Migration und der Sicherheit werden.

Abkommen – global: Über Europa hinaus verfolgt die EU global und auch im Rahmen der WTO eine Liberalisierungsagenda, um alle Länder in die Weltwirtschaft zu integrieren. Dabei soll der freie Handel zugleich auch gerecht (Art. 3 (5) EUV) und an Prinzipien der Nachhaltigkeit orientiert sein, was in der Praxis schwer zu erreichen ist. Von globalisierungskritischen Stimmen und Organisationen wie Attac werden Schieflagen angeprangert oder von wissenschaftlicher Seite als neoliberaler Dogmatik kritisiert. Die Coronavirus-Pandemie hat das inzwischen zunehmende Über- und Umdenken in Bezug auf Globalisierungsformen und die weltumspannenden Liefer- und Wertschöpfungsketten noch einmal verstärkt.

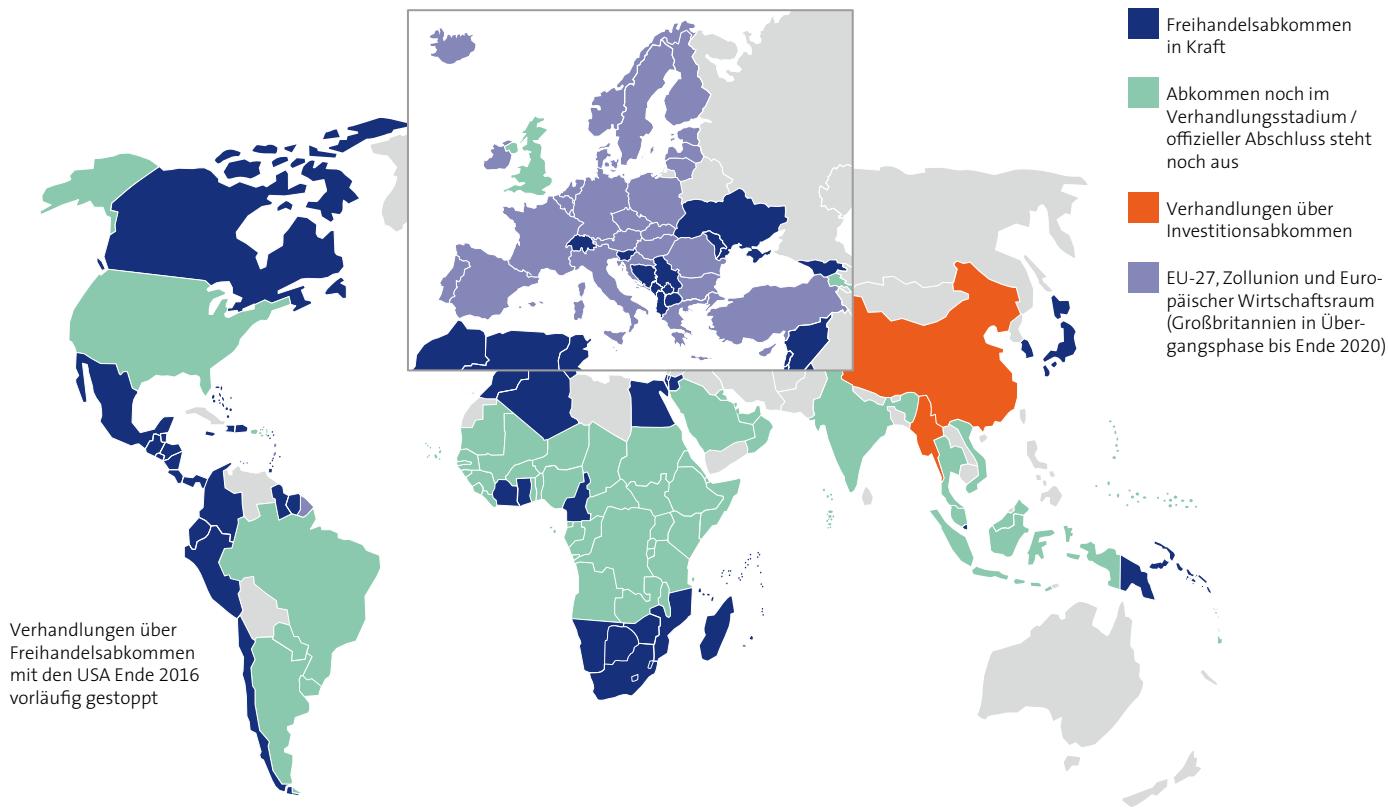
In der Handelspolitik ist die EU eine bedeutsame und aktive Größe. Mit ihrer Marktmacht kann sie weltweit Standards für Waren und Dienstleistungen setzen – beispielsweise bei Arbeits-, Gesundheits-, Klima- oder Datenschutz. Die Juncker-Kommission (2014–2019) schloss Handelsabkommen mit Kanada, Japan, Mexiko, Singapur, zehn südafrikanischen Ländern und Vietnam und brachte weitere auf den Weg. 2021 sollen Handelsabkommen mit Indonesien, Australien und Neuseeland unterschriftsreif sein. Die EU schließt auch Abkommen

mit Staatengruppen, wie etwa mit dem Gemeinsamen Markt Südamerikas, dem Mercosur (span.: *Mercado Común del Sur*; Assoziierungsabkommen 1995, Einigung über ein Freihandelsabkommen 2019), oder im Rahmen der Entwicklungsassozierung das Cotonou-Abkommen, das das Lomé IV-Abkommen mit 79 Staaten Afrikas, der Karibik und des pazifischen Raums (AKP-Staaten) ablöste. Das Cotonou-Abkommen umfasst auch Fragen der regionalen Integration und des Klimawandels. Die Zusammenarbeit mit den Staaten erfolgt über den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Das Ende 2020 auslaufende Cotonou-Abkommen soll durch eine zeitgemäße Vereinbarung abgelöst werden.

Die Handels-, Kooperations- und Partnerschaftsabkommen enthalten zumeist Bestimmungen über den Handel mit Waren und Dienstleistungen, Investitionsschutz und Produktstandards. Zudem werden Zölle und nicht tarifäre Hemmnisse abgebaut. Gerade in der deutschen Öffentlichkeit stießen die Handelsabkommen allerdings auf teils massive Kritik. Befürchtet wurde eine mögliche Verwässerung von Produktsicherheitsstandards, es gab Widerstände gegen die Einbeziehung von Kulturgütern sowie gegen nicht staatliche Schiedsgerichte, die in Streitfällen zwischen Unternehmen und Staaten entscheiden sollen.

In Reaktion darauf sah sich Kommissionspräsident Juncker veranlasst, die Wahrung „europäischer Standards“ bei Sicherheit, Gesundheit, Sozialem, Datenschutz und kultureller Vielfalt als Verhandlungsleitlinie gegenüber Washington einzufordern. So konnte der Eindruck entstehen, dass sich die kontroversen Standpunkte zu den Handelsabkommen in der EU teilweise ideologisch verhärteten. Dabei geriet anscheinend stellenweise aus dem Blick, dass es sich weniger um objektive Qualitätsstandards, sondern um unterschiedliche Regulierungs- und Rechtskulturen beispielsweise zwischen den USA und der EU handelt.

Freihandelsabkommen der EU





Eine Frau verkauft illegal importiertes Hühnerfleisch aus der EU in Lagos, Nigeria. Das Fleisch wird aus Benin nach Nigeria geschmuggelt und gefährdet die Existenz lokaler Züchter.

Die Handelspolitik der EU ist im Wesentlichen supranational unter Beteiligung aller EU-Organe ausgestaltet. Die Kommission, in Person des für den Handel zuständigen Kommissionsmitglieds, führt die Verhandlungen. Bevollmächtigt wird er/sie dabei vom Rat, der die Kommission über den Ausschuss für Handelspolitik gemäß Artikel 207 AEUV überwacht. Dort wird auch das gemeinsame Handeln in der WTO koordiniert. Das EP muss Handelsabkommen zustimmen. Der Umfang der Gemeinsamen Handelspolitik nach Artikel 206 und 207 AEUV ist zu Lasten der mitgliedstaatlichen Außenwirtschaftskompetenzen schrittweise ausgedehnt worden. Dies stieß teils auf erhebliche Vorbehalte – etwa bei der Einbeziehung von Dienstleistungen, handelsbezogenen Aspekten des geistigen Eigentums oder ausländischen Direktinvestitionen. Deshalb müssen im Rat Beschlüsse in einigen Bereichen – wie beim Handel mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen – weiterhin einstimmig getroffen werden (Art. 207 (4) AEUV).

Besonders kontrovers war das inzwischen gescheiterte Handels- und Investitionsabkommen TTIP mit den USA. Daran waren ursprünglich weit über die (außen-)wirtschaftlichen Aspekte hinausgehende Erwartungen geknüpft. Es sollte Symbol und zugleich Motor der transatlantischen Beziehungen sein. Deren Substanz und Bedeutung schwanden bereits unter der Obama-Administration, als die USA ihre Aufmerksamkeit mehr und mehr in die Region Asien-Pazifik richteten, wo heute China der mächtigste Gegenspieler der USA ist. Die transatlantischen Beziehungen haben sich über Handelsfragen hinaus seit dem Regierungsantritt von Donald Trump erheblich verschlechtert und sind verschiedenen Irritationen ausgesetzt. Diese betreffen alle Dimensionen des Beziehungsgefüges – Wertebasis, Wirtschaft und Sicherheit. Allgemein wird erwartet, dass sich diese Beziehungen mit dem Amtsantritt Joe Bidens wieder verbessern.

Global Governance und Weltordnungsfragen

Die Coronavirus-Pandemie hat der ohnehin wachsenden Kritik an Formen und Folgen der Globalisierung und Denationalisierung (also Verringerung nationalstaatlicher Macht) Auftrieb gegeben. Der unter Präsident Donald Trump erfolgte, und ggf. von Präsident Biden widerrufene Rückzug der USA aus multilateralen Vereinbarungen und Organisationen wie der Welthandelsorganisation und der Weltgesundheitsorganisation (engl.: *World Health Organization*, WHO) unterminierte die von

der EU angestrebte effektive multilaterale Kooperation. Die EU bleibt ein aktives Mitglied in der WTO, wo sie durch die Kommission vertreten wird. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell fordert, die Globalisierung neu zu gestalten, um die durch die Pandemie verschärften wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Ungleichgewichte zu überwinden. Dazu sei, trotz aller Differenzen, eine enge Koordinierung zwischen den USA, China und der EU nötig. Ein Beispiel par excellence ist die internationale Klima- und Nachhaltigkeitspolitik der EU, deren Kernprojekt der *Green Deal* (siehe S. 55) und die Umsetzung der Agenda 2030 der UN mit den 17 Nachhaltigkeitszielen (engl.: *Sustainable Development Goals*, SDGs) sind.

Die klassische Adresse für das globale Regieren sind die Vereinten Nationen. Die EU (damals EWG) ist seit 1974 als Beobachterin in den UN akzeptiert, da dort nur Staaten Mitglied werden können. UN-Sonderorganisationen haben dagegen spezielle Öffnungsklauseln. So ist die EU Mitglied der *Food and Agriculture Organization* und nimmt heute als Beobachterin an der Arbeit vieler UN-Organe und Sonderorganisationen teil. Sie hat mittlerweile zwar in der Generalversammlung, der Vollversammlung aller UN-Mitgliedstaaten, Rederecht und kann Vorschläge einbringen, besitzt aber kein Stimmrecht und kann keine Kandidatinnen bzw. Kandidaten aufstellen. Im Sicherheitsrat ist nach dem Brexit von Seiten der EU nur noch Frankreich als ständiges Mitglied vertreten. Das internationale Gewicht der EU wird also durch den Brexit geschwächt, auch wenn die EU eine intensive Abstimmung zwischen Brüssel bzw. den EU-Hauptstädten und London anstrebt.

Ein gemeinsamer EU-Sitz bleibt in weiter Ferne und wird von Paris gar nicht in Erwägung gezogen. Somit geht es einstweilen um abgestimmte Positionen der Mitgliedstaaten in der UN. Gibt es einen gemeinsamen Standpunkt der EU, so haben die im Sicherheitsrat (SR) vertretenen EU-Mitglieder die Pflicht, eine Einladung des HV in den SR zu beantragen, damit die EU-Position vorgetragen werden kann. Das Europäische Parlament legt seine eigenen Empfehlungen für die EU-Prioritäten und die Präsenz in den UN vor. Auch der Rat beschließt „Prioritäten der EU und/oder ihrer Mitgliedstaaten“ sowie Standpunkte und Strategien in den Vereinten Nationen. Die Union ist einerseits wegen ihrer Programmatik des effektiven Multilateralismus der UN geistesverwandt und eine verlässliche Partnerin. Andererseits beteiligen sich Deutschland und andere EU-Länder nur am Rande mit Truppenkontingenten an Peacekeeping-Missionen der Vereinten Nationen, beispielsweise in Mali oder dem Sudan. Dieses selektive Engagement reduziert aus Sicht der Vereinten Nationen die Erwartungssicherheit innerhalb der Partnerschaft UN-EU.

Neben den UN haben sich zahlreiche informelle Gruppierungen herausgebildet, vor allem die G7/8 und die G20. Überall ist die EU auf die eine oder andere Weise beteiligt. Der hybride Grundzug der EU-Außenbeziehungen kommt in der vielköpfigen Außenvertretung der EU besonders gut zum Vorschein; so in den G7, einem informellen Zusammenschluss führender OECD-Staaten (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), in der, außer den USA, Kanada und Japan, mit Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Italien vier EU-Mitgliedstaaten vertreten sind. Außerdem nehmen die Kommissionspräsidentin und der Präsident des Europäischen Rats regelmäßig teil. Abgesehen von den Gipfelbegegnungen der Staats- und Regierungschefs unter dem rotierenden Vorsitz eines Präsidentschaftslandes treffen sich zusätzlich, wie während der deutschen Präsidentschaft 2015, die Minister bzw.

Ministerinnen für Außen-, Finanz- oder Energiepolitik. Die Treffen dienen dazu, Grundsatzthemen auf die Agenda der Weltpolitik zu setzen und Positionen sowie mögliche Beiträge und Selbstverpflichtungen der G7 zu skizzieren. Die Ergebnisse dieser Treffen sind zwar nicht rechtsbindend, sondern betonen bereits bestehendes Recht. Dennoch können sie als Referenzpunkte politische Bindungswirkung entfalten.

Der Anspruch, globale Steuerungsleistungen zu übernehmen, wirft die Frage nach der Legitimität und Repräsentativität dieser selbsternannten Führungsnationen auf. Im Vergleich zur G7/8 spiegelt die erstmals 2008 von US-Präsident George W. Bush einberufene G20, ein gleichfalls informelles Forum, die globalen wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse besser wider. Denn zu ihr gehören auch aufsteigende Wirtschaftsnationen wie China und Indien, Brasilien, die Türkei und Südafrika. Neben den vier europäischen G7-Ländern gehören Spanien und die Niederlande zur G20, außerdem die EU-Kommission. Die G20 haben bei der Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise nach dem Zusammenbruch der Bank Lehman Brothers 2008 eine herausgehobene politische Rolle in einem Feld gespielt, das ohnehin von informellen Gremien dominiert wird. Allerdings können auch die G20 nur Leitlinien empfehlen und weder Staaten noch andere Regulierungsgremien auf Handlungen verpflichten.

Krisendiplomatie und Krisenmanagement

Seit 2002 hat die EU 35 zivile oder militärische Missionen durchgeführt. Der Schwerpunkt liegt eindeutig in der EU-Nachbarschaft und in Afrika. Etwa zwei Drittel sind Polizei- und Rechtsstaatsmissionen, die entsprechend nicht militärisches Personal einbeziehen. Militärimissionen dienen der Friedenserhaltung (so in Bosnien-Herzegowina und der Zentralafrikanischen Republik), dem Training von Soldaten (Somalia, Mali) und der Bekämpfung von Seepiraterie (Horn von Afrika). Die MED Operation SOPHIA, die am 31. März 2020 endete, sollte Schleuser bekämpfen, die Geflüchtete übers Mittelmeer illegal in die EU bringen. Auf sie folgte die Operation IRINI, die das Waffenembargo gegenüber Libyen überwachen soll. Die europäische

Flüchtlingspolitik ist erheblicher Kritik ausgesetzt, gerade weil sie für einige Kritikerinnen und Kritiker dem Selbstbild der EU als „Kraft des Guten“ widerspricht. Die Empörung drückt sich auch in der Forderung aus, der EU den Friedensnobelpreis abzuerkennen (so die Vizepräsidentin des Bundestages, Claudia Roth), den sie 2012 für ihren „über sechs Jahrzehnte lang geleisteten Beitrag zu Frieden und Versöhnung, Demokratie und Menschenrechten in Europa“ erhalten hatte.

Im Januar 2020 liefen 18 Missionen, bei denen rund 5000 Personen eingesetzt wurden. Elf der Missionen waren rein zivile, vornehmlich Polizei- und Rechtsstaatsoperationen, sechs militärisch. Die Antwort auf den Konflikt um die Ukraine ist ein gutes Beispiel für die Krisendiplomatie der EU. Bislang hat sie dort von militärischen Instrumenten abgesehen. Die Unterstützung bei der Reform des Sicherheitssektors ist ausschließlich civil, die Entsendung einer Überwachungstruppe für die Grenze zwischen der Ostukraine und Russland würde den Einsatz von Soldaten und Soldatinnen erfordern. Auch die EU-Mission zur Sicherung des Grenzübergangs Rafah zum Gazastreifen ist eine zivile unbewaffnete Mission, in der Polizei, Zollbeamte und Grenzpolizei eingesetzt werden.

Als Gegengewicht zu den nationalen Hauptstädten sollen, wie auch auf anderen Handlungsfeldern, die Institutionen in Brüssel gestärkt werden. So wurden etwa in das zentrale Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), das die Entscheidungen vorbereitet und durchführt, nationale Spitzensbotschafterinnen und -botschafter mit ständigem Sitz in Brüssel entsandt. Diese „Brüsselisierung“ mit stationärem Personal soll neben der raschen Verfügbarkeit auch den Informations- und Abstimmungsfluss fördern und einen gemeinsamen Geist von Zusammenarbeit und Verständnis fördern.

Im EUTM-Ausbildungszentrum (EUTM = European Union Training Mission Mali) in Koulikoro, Mali, trainieren am 9. Oktober 2019 malische Streitkräfte unter der Anleitung eines belgischen Ausbildungsleiters (l.).



picture alliance / dpa/Arndt/Immanuel Bartsch

Einsätze der EU im Ausland



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 715215; Quelle: EEAS
(aktualisiert auf Stand 2020; https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en)

Ausblick

Bei der Beurteilung von Legitimität und Wirksamkeit der EU-Außenpolitik wird schnell die Lücke deutlich, die zwischen eigenen und fremden Erwartungen sowie den eigenen Fähigkeiten der EU besteht. Beim Blick auf andere Staaten, die auf sich allein gestellt oder im Verbund mit anderen versuchen, den internationalen Herausforderungen zu begegnen und wirksam für Sicherheit, Wohlstand und ihre Werte einzutreten, zeigt sich, dass sie auch nicht eindeutig erfolgreicher sind.

Über die Balance zwischen der Ebene der Mitgliedstaaten und „Brüssel“ wird gerade in der GASP weiter gestritten. Bestimmend dafür sind unterschiedliche Leitbilder der europäischen Integration und unterschiedliche strategische Kulturen. Bei den Verhandlungen über den Zuschnitt des Amts der Hohen Vertretung der Union für Außen- und Sicherheitspolitik lebten kontroverse Integrationsvorstellungen wieder auf. Diejenigen, die eine schrittweise Vergemeinschaftung der GASP befürworten, favorisierten nicht nur den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen, sondern auch die Einrichtung eines EU-Außenministeriums zulasten der nationalen Außenministerien. Eine jüngere Idee ist die Einrichtung eines europäischen Sicherheitsrats, der nach deutschen Vorstellungen aber nicht als Direktorium großer Staaten, sondern als Task Force für die Vorbereitung von strategischen Diskussionen im Europäischen Rat dienen soll. Auch künftig dürften Mitgliedstaaten Souveränitätseinbußen nur dosiert akzeptieren.

Der Einfluss der EU beruhte lange Zeit auf ihrer Attraktivität als Zusammenschluss wirtschaftlich erfolgreicher Wohlfahrtsstaaten und als globale Handelsmacht, die Normen und Standards in bilateralen Beziehungen und Wirtschaftsräumen setzt. Jedoch kann die Union als Regulierungsmacht nicht allein den Anspruch einlösen, die Weltordnung in ihrem Sinn mitzugestalten und Sicherheit für ihre Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. In ihrer unmittelbaren Nachbarschaft hat sie Züge einer Regionalmacht entwickelt, die Stabilität und Ordnung gewährleisten will. Sie tat dies durch Aufnahme von ostmitteleuropäischen Staaten in die Union. Gegenüber dem Westbalkan engagiert sie sich mit einer Kombination aller ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich militärischer.

Inzwischen verfügt die EU über den gesamten Instrumentenkasten, der für einen umfassenden Ansatz in der Außen- und Sicherheitspolitik (*comprehensive approach*) nötig ist. Auf dem Weg zu einer immer stärker koordinierten Sicherheitspolitik könnte die Gründung einer europäischen Armee liegen. Wie andere Integrationsprojekte dürfte sie zunächst nur einen Teil von interessierten und qualifizierten Mitgliedstaaten umfassen, die militärische Fähigkeiten von Gewicht einbringen. Die Debatte über den Stellenwert des Militärischen in der GASP ist längst nicht abgeschlossen. Diese alte Diskussion wird heute im rauen weltpolitischen Klima geführt, in dem sich Europa selbst behaupten will. Widerstandsfähigkeit und strategische Autonomie sind die Schlüsselwörter der Debatte über eine geopolitische Union im 21. Jahrhundert.

Europas neue Rolle in der Welt

[...] Macht, Souveränität, Geopolitik – die EU, dieser seltsame Club, ist dabei, sich von Grund auf zu verändern. Die Gemeinschaft, die gegründet wurde, um (West-)Europa Frieden und Wohlstand zu bescheren, und als Wirtschaftsmacht reüssierte, galt bis vor Kurzem noch als Role-Model für eine bessere, liberale Welt. Nun muss sie sich neu positionieren in einer Welt, die autoritärer geworden ist. Die EU muss Härte lernen. [...]

Bereits in den vergangenen Jahren hat sich das Selbstverständnis der EU dramatisch verändert. An zwei Orten konnte man diese Veränderung besonders deutlich sehen: Kiew und Kastanies. In der ukrainischen Hauptstadt endete die naive Annahme, die EU habe keine Gegner mehr. Und in dem griechischen Grenzort, am Übergang zur Türkei, zeigte die Union, wie sie klingen könnte, die Sprache der Macht. [...]

Der britische Historiker Timothy Garton Ash hat die EU einmal ein „antiimperiales Imperium“ genannt und damit den merkwürdigen Umstand beschrieben, dass die Union seit ihren Anfängen in den 1950er-Jahren zwar immer größer geworden ist, aber keine Vorstellung von ihrer eigenen Größe hat. Die EU hat sich mit jeder Erweiterungsrunde geografisch ausgedehnt, neue Länder im Norden, Süden, Westen und schließlich, nach 1989, im Osten kamen hinzu. Grenzen wurden aufgehoben, die EU wuchs, scheinbar ohne anzustossen. Aber sie hat den Raum nicht gesehen, den sie so besetzte. Geopolitik schien ein Restposten aus dem vergangenen Jahrhundert. Die Union wollte Handel treiben, für die Sicherheit war die Nato zuständig. Das geläuterte Europa als Vorgriff auf den ewigen Frieden – vor allem in Deutschland hat man das gern so gesehen.

Im Rückblick staunt man über so viel Selbstvergessenheit. Schließlich war die Europäische Gemeinschaft, der Vorläufer der EU, selbst ein durch und durch geopolitisches Projekt: ein Teil des freiheitlichen Westens, nicht vorstellbar ohne den Kalten Krieg und ohne die schützende Hand der USA. Die EU hat diesen Teil ihrer Geschichte gern verdrängt, geblieben ist allein die Erinnerung an das „Friedensprojekt“.

Die Ukraine sollte nicht der einzige Schauplatz bleiben, an dem andere der EU ihre Grenzen vorgeführt haben. In Syrien verfolgt sie ohnmächtig einen Bürgerkrieg, der nicht endet. In Libyen laufen alle Vermittlungsversuche ins Leere. Im Iran muss die EU zusehen, wie Donald Trump ein Abkommen, auf das die Union zu Recht stolz war, mutwillig zerstört. Und in der Türkei hat sie es mit einem autoritären und unberechenbaren Herrscher zu tun. Mal ist Erdogan Partner, mal Provokateur. [...]

Am 3. März reiste Ursula von der Leyen nach Kastanies, dem kleinen Grenzort auf der griechischen Seite. Statt Mitgefühl für die Flüchtlinge formulierte sie eine Warnung an Erdogan: „Wer versucht, die Einheit Europas auf die Probe zu stellen, wird enttäuscht sein. Wir werden die Linie halten.“ Ausdrücklich dankte sie der griechischen Regierung für den Polizeieinsatz an der Grenze: Die Griechen seien „Europas Schild“.

Eine Kommissionspräsidentin, die spricht wie eine Oberbefehlshaberin, das war neu. In Brüssel hatte man entschieden, die Situation an der Grenze als geopolitische Herausforderung zu betrachten, weniger als humanitäre Frage. [...] Die EU galt stets als sanfte Macht, nun reagierte sie hart und entschieden. Selten hat sie so kühl und metallisch geklungen wie Ursula von der Leyen in Kastanies. Die Botschaft richtete sich nach

innen wie nach außen: Die Union wollte sich auf keinen Fall erpressbar zeigen und verdeutlichen, dass sie selber bestimmt, wen sie hereinlässt.

Die EU hat keine Armee, nur eine sogenannte battle group, die ständig wechselt und noch nie im Einsatz war. Auch die Zusammenarbeit und Arbeitsteilung der 27 nationalen Armeen kommen nur langsam voran. Militärisch ist Europa keine Großmacht, das ist ein Handicap in einer Zeit, in der rund um die EU Kriege geführt werden, Russland und die Türkei dort bombardieren, erobern und aufrüsten und die USA sich immer mehr zurückziehen. Wer Geopolitik vor allem als militärische Disziplin versteht, muss den Anspruch der EU, nun geopolitisch zu agieren, als verweg ansehen. In der Welt der starken und halbstarken Männer fehlt es nicht an Verachtung für die Union. [...]

Die Schwächen der EU sind offensichtlich, ihre Stärken hingegen muss sie sich stets neu vor Augen führen. Auch ohne Großbritannien ist der Europäische Binnenmarkt der größte einheitliche Wirtschaftsraum der Welt. Mit mehr als 70 Ländern unterhält die Union Handelsabkommen. Verbunden mit dem Binnenmarkt ist ein Regelwerk, das weit über Europa hinaus Standards setzt: für den weltweiten Handel, den Wettbewerb, den Umweltschutz oder den Umgang mit digitalen Daten. Google, Facebook und andere Internetriesen haben lange dagegen gekämpft, dass Verbraucher das Recht auf ihre eigenen Daten behalten. Die EU hat sich dank ihrer Marktmacht durchgesetzt und ausgerechnet mit der in Deutschland heftig bekämpften Datenschutz-Grundverordnung weltweit neue Standards etabliert.

Wer mit Europa Geschäfte machen will, muss sich an dessen Regeln halten. [...] Weder China noch die USA können diese Macht ignorieren – keine schlechte Voraussetzung in einer Zeit zunehmender Handelskonflikte.

Umgekehrt bedeutet dies für die EU, dass sie nur dann global bestehen kann, wenn sie wirtschaftlich und technologisch stark bleibt. [...] [Auch] könnte es sich noch erweisen, dass die Corona-Krise die EU eher zusammenführt als spaltet. Das Virus lässt sich kaum ideologisieren, das ist ein wesentlicher Unterschied etwa zum Streit über den Umgang mit Flüchtlingen und Migration. Die wirtschaftliche Erholung liegt im Interesse aller Mitgliedsstaaten [...]. Auch bestreitet niemand mehr, dass man sich auf künftige Pandemien durch gemeinsame Forschung und die Bevorratung von medizinischem Gerät besser vorbereiten kann.

Die Corona-Krise hat das geopolitische Feld, auf dem die EU agiert, grell ausgeleuchtet. Die USA, ohnehin auf dem Rückzug, sind mit sich selbst [...] beschäftigt, dafür tritt China mit einer bislang ungeahnten Aggressivität auf. Je mehr die Spannungen zwischen diesen beiden Mächten wachsen, desto wichtiger wird es für die EU, eine eigene, unabhängige Position zu finden.

Vor ein paar Tagen hat die Kommission angekündigt, künftig härter gegen Desinformation im Netz vorgehen zu wollen. Ausdrücklich werden China und Russland als Urheber für zerstreuende Kampagnen in den sozialen Medien genannt. Naming and shaming, auch das ist ein Novum. Die EU lernt gerade schneller, als ihre Gegner es ihr zugetraut haben.

Matthias Krupa, „Vorsichtig, doch bissig“, in: DIE ZEIT Nr. 26 vom 18. Juni 2020

Der Weg der EU – Rückblick und Ausblick

Die Europäische Union ist für viele eine Erfolgsgeschichte. Dabei verlief der Einigungsweg keineswegs gradlinig und zielgerichtet. Immer wieder musste die Union Krisen überwinden und Rückschritte hinnehmen. Gleichzeitig bewies die EU die Kraft und die Fähigkeit, Reformprozesse in Gang zu setzen und innovative Lösungen voranzutreiben.

Im Ergebnis hat die europäische Einigung viele Ziele erreichen können:

- Europa ist heute größtenteils ein Kontinent des Friedens und der Stabilität. Ein Krieg zwischen den Mitgliedstaaten der EU – wie ihn noch die Generation der (Ur-)Großväter und -mütter etwa zwischen Deutschland und Frankreich erlebt hat – ist kaum vorstellbar.
- Die Verwirklichung des gemeinsamen Marktes schuf die Grundlage für den wirtschaftlichen Wohlstand in der EU.
- Seit 1979 können die Bürgerinnen und Bürger der EU-Staaten das Europäische Parlament direkt wählen.
- Die Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten des Schengen-Raums sind beseitigt, auch wenn in Krisenzeiten, wie beispielsweise während der Coronavirus-Pandemie, einzelne Grenzschließungen kurzzeitig möglich sind.

- Seit Anfang 1999 wurde der Euro in zunächst elf, heute in 19 EU-Staaten als gemeinsame Währung eingeführt.
- Die Zahl der EU-Mitgliedstaaten ist von ursprünglich sechs auf heute 27 angestiegen, mehrere andere europäische Staaten haben die Mitgliedschaft beantragt.

Der EU-Austritt Großbritanniens hat aber deutlich gezeigt, dass die europäische Integration keine Einbahnstraße ist und um ihre Ausgestaltung durchaus gestritten wird. Nach wie vor besteht ein großer Reformbedarf. Um den Erwartungen, die etwa in der Umwelt- oder der Außenpolitik an die EU gestellt werden, gerecht zu werden und Krisen wie der Coronavirus-Pandemie angemessen zu begegnen, ist eine Vertiefung des Einigungsprozesses unumgänglich.



Vielfältig, frei und offen: Zwei Frauen feiern bei der Kundgebung „Pulse of Europe“ auf dem Goetheplatz in Frankfurt am 26. März 2017 ihr persönliches Europa. Die Bürgerinitiative Pulse of Europe wurde 2016 in Frankfurt gegründet und engagiert sich europaweit gegen wachsende nationalistische und rechtspopulistische Strömungen und für den europäischen Einheitsgedanken.

Die europäische Einigung und ihre Konfliktlinien

Etappen der europäischen Einigung

Folgende Etappen sind in der europäischen Einigungs geschichte von besonderer Bedeutung:

- 1949:** Gründung des Europarates mit Sitz in Straßburg.
- 1951:** Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Die EGKS war der erste Vorläufer der heutigen Europäischen Union – ihr gehörten die sechs „Gründerstaaten“ Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg an. Der EGKS-Vertrag lief 2002 aus.
- 1958:** Inkrafttreten der „Römischen Verträge“ zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Gemeinschaft zur friedlichen Nutzung der Atomenergie (Euratom) durch die EGKS-Staaten. Bedeutsam wurde vor allem der EWG-Vertrag, der eine gemeinsame Zoll- und Handelspolitik sowie eine gemeinsame Agrar- und Verkehrs politik vorsah.
- 1967:** Schaffung der Europäischen Gemeinschaften (EG) durch den Zusammenschluss von EGKS, EWG und Euratom.
- 1970:** Die EG-Staaten gründen die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) zur besseren Vertretung ihrer außenpolitischen Interessen.
- 1973:** Erste Erweiterung der EG um Großbritannien, Irland und Dänemark („Norderweiterung“).
- 1979:** Einführung von Direktwahlen zum Europäischen Parlament und Einführung des Europäischen Währungssystems (EWS).
- 1981:** Zweite Erweiterung der EG um Griechenland; Spanien und Portugal folgen 1986 („Süderweiterung“).
- 1985:** Unterzeichnung des Schengen-Abkommens über den Abbau der Binnengrenzen durch zunächst fünf Staaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande).
- 1987:** Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte mit dem Ziel der Vollendung des Binnenmarktes bis zum 1. Januar 1993.
- 1993:** Vollendung des Binnenmarktes und Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags über die Europäische Union (EU).
- 1995:** Beitritt von Österreich, Schweden und Finnland („EFTA-Erweiterung“).
- 1999:** Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam.
- 2000:** Feierliche Proklamation der Charta der Grundrechte.
- 2001:** Unterzeichnung des Vertrags von Nizza.
- 2002:** Einführung des Euro-Bargelds in zwölf EU-Mitgliedstaaten (bereits ab 1999 von elf Staaten als einheitliche Währung an den Devisenmärkten und im elektronischen Zahlungsverkehr genutzt).
- 2003:** Ausarbeitung des Vertrags über die Europäische Verfassung (im Mai bzw. im Juni 2005 durch Volksabstimmungen in den Niederlanden und in Frankreich abgelehnt und damit gescheitert).
- 2004 und 2007:** Beitritt von zehn mittel- und osteuropäischen Staaten sowie von Malta und Zypern.
- 2009:** Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon.
- 2010:** Vereinbarung eines Euro-Rettungsschirms durch die damals 17 Euro-Staaten mit einem Gesamtvolumen von 750 Milliarden Euro.
- 2012:** 25 der damals 27 EU-Staaten beschließen außerhalb des Gemeinschaftsrahmens einen „Fiskalpakt“ mit strengen Verschuldungsregeln.
- 2013:** EU-Beitritt Kroatiens.

2015: Litauen führt als 19. EU-Staat den Euro ein.

2016: Eine Mehrheit im Vereinigten Königreich stimmt für den EU-Austritt („Brexit“).

2020: Nach Vollzug des Brexits hat die EU noch 27 Mitglieder.

2020: Entscheidung über den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 mit einem Volumen von rund 1074 Milliarden Euro; zudem Beschluss über das Konjunkturprogramm „Next Generation EU“ zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie mit einer Mittelausstattung von 750 Milliarden Euro. Der EU werden erstmals gemeinsame europäische Schulden ermöglicht.

Der „tastende Pragmatismus“ als europäische Einigungsmethode

Gründung und Entwicklung des europäischen Zusammenschlusses folgten keinem lang konzipierten und allgemein akzeptierten Bauplan. Die beteiligten Politikerinnen und Politiker verfolgten unterschiedliche Leitbilder und Zielvorstellungen. Als Kompromiss wurden meist pragmatische und in ihrer Reichweite begrenzte Reformschritte vereinbart. Die europäische Zusammenarbeit begann auf wenigen, als besonders wichtig eingestuften Politikfeldern: Kohle und Stahl sowie Wirtschaft und Landwirtschaft. Auf dieser Grundlage wurden neue Einigungsschritte kleinerer und mittlerer Reichweite unternommen. Dieses Vorgehen wird häufig als die „Methode des tastenden Pragmatismus“ bezeichnet.

Die bereits 1958 mit dem EWG-Vertrag vereinbarte Schaffung eines europäischen Binnenmarktes vertiefte auch die Zusammenarbeit in anderen Politikfeldern. Im Binnenmarktziel waren bereits die Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung und die Öffnung der Binnengrenzen in der EU angelegt. Auch verlangte die mit dem EWG-Vertrag geschaffene europäische Zollunion die vollständige Übertragung handelspolitischer Kompetenzen von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft. Die grenzüberschreitende Verkehrspolitik wurde als gemeinsames Anliegen gesehen. Gleichermaßen galt für die Zusammenarbeit mit den „überseeischen Ländern und Gebieten“ – damit waren die damals noch existierenden Kolonien der Gründungsstaaten, vor allem Frankreichs, Belgiens und der Niederlande, gemeint.

Das 1985 auf wirtschaftspolitischem Gebiet beschlossene Programm „Vollendung des Binnenmarktes bis 1992“ hatte auch für andere Politikbereiche unmittelbare Auswirkungen. Denn die teilnehmenden Länder brachten so unterschiedliche Voraussetzungen mit ein, dass eine Marktoffnung ohne sozial- und umweltpolitische Begleitmaßnahmen zu Verwerfungen geführt hätte. Dem konnte die EU durch eine umfangreiche Gesetzgebung begegnen. Vor allem in den Bereichen Arbeits- und Verbraucherschutz sowie bei Sozial- und Umweltstandards wurden gemeinsame Regeln erlassen. Das Europäische Parlament erwies sich dabei als eine wichtige Interessenvertretung der europäischen Bürgerinnen und Bürger. Allerdings wird auch heute noch vielfach beanstandet, dass die EU Wirtschaftsinteressen gegenüber sozialen und umweltpolitischen Anliegen höher einstufte.

Einige Stimmen fordern zudem eine intensivere wirtschaftspolitische Koordinierung in der EU, um den Euro dauerhaft zu stärken. In der Tat ist eine gemeinsame Währung ohne eine gemeinsame wirtschaftspolitische Steuerung kaum überlebensfähig.

Zu den Zielen der Gründungsväter der europäischen Einigung gehörte von Anfang an die Abschaffung der Grenzen zwischen den beteiligten Staaten. Die Grenzöffnung führte den

Bürgerinnen und Bürgern die Vorteile des Einigungsprozesses besonders deutlich vor Augen. Die Schengen-Zusammenarbeit, die 1985 erst fünf Länder (Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande) miteinander vereinbarten, gilt im Hinblick auf den „europäischen Raum ohne Grenzen“ und auf mögliche institutionelle Weiterentwicklungen in der EU als ein Erfolgsmodell (siehe auch S. 59). Mit dem 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam gelang es, den sogenannten Schengen-Besitzstand in das Gemeinschaftsrecht zu überführen. Heute haben sich 26 europäische Staaten – darunter auch Nicht-EU-Staaten wie etwa die Schweiz – dem Projekt „Europa ohne Grenzen“ angeschlossen.

Kritikpunkte und Konfliktlinien

Ungeachtet ihrer Leistungen steht die Europäische Union seit vielen Jahren in der Kritik: Demnach würde „Europa“ zu viel kosten und die Gelder nicht entsprechend der vorhandenen Bedürfnisse verteilen. Die unionsinternen Entscheidungsabläufe werden häufig als zu kompliziert und langwierig empfunden. Bemängelt wird, dass allzu viel von „Brüssel“ reguliert wird. Die EU kann nach Auffassung ihrer Kritikerinnen und Kritiker die Außengrenzen nicht in hinreichendem Maß schützen oder schütze – so die gegenteilige Ansicht – die Grenzen zu sehr in Form einer hart durchgesetzten Flüchtlingspolitik. Auch wird der am 31. Januar 2020 vollzogene Austritt Großbritanniens als Beleg für die verblassende Strahlkraft der Einigungsidee und das Scheitern der Integration insgesamt herangezogen.

Kaum zur Kenntnis genommen wird, dass der EU wesentliche Handlungsinstrumente fehlen, um auf die vorhandenen Problemlagen angemessen reagieren zu können. Die Entscheidungsverfahren waren für eine Gemeinschaft der sechs Gründerstaaten konzipiert und passen – auch weil in vielen Bereichen noch immer Einstimmigkeit erforderlich ist – eben nicht für eine Gemeinschaft mit heute 27 Mitgliedern.

Bei der Suche nach den Ursachen für diese Veränderungen der Befindlichkeiten ist auf die Rahmenbedingungen des europäischen Handelns zu verweisen, die von einer Vielzahl von kaum zu vereinenden Positionen und Widersprüchen geprägt sind:

- **Kontroverse Zielperspektiven der handelnden Akteure und Akteurinnen:** Von Anfang an gab es bei den Beteiligten, die die Verträge aushandelten, unterschiedliche Zielvorstellungen zur Kompetenzausstattung und zur Rolle des Zusammenschlusses. Auch heute gibt es keine Einigung darüber, wie das geeinte Europa im Endzustand aussehen soll: Einige streben einen Bundesstaat nach deutschem oder amerikanischem Vorbild an. Andere sehen in dem Zusammenschluss lediglich eine Zweckgemeinschaft, um aktuelle Probleme zu lösen und begrenzte ökonomische und politische Ziele sicherzustellen.

- **Unterschiedliche Ausgangslagen und Interessen der Mitgliedstaaten:** Vor allem in finanzieller Hinsicht wurden und werden immer wieder Konflikte erkennbar zwischen den wirtschaftsschwächeren, zumeist ländlich geprägten EU-Staaten im Süden und Osten der EU, die eine größere finanzielle Unterstützung fordern, und den reichereren Industriestaaten im Norden der Gemeinschaft. Hinzu kommt, dass kleine EU-Staaten befürchten, von den großen dominiert zu werden. Konfliktpotenzial bietet traditionell auch die Ausgestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich des Verhältnisses zu den Großmächten Russland, USA und China. Im Hinblick auf die innere Sicherheit und offene Grenzen wurden von EU-Staaten in Insel- und Randlage häufiger Sonderinteressen artikuliert.

- **Veränderung der inneren und äußeren Rahmenbedingungen:** Stand angesichts der Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs zu Beginn der Einigung das Motiv der Friedenssicherung deutlich im Vordergrund, so trat mit Beginn des Kalten Kriegs die Abwehr gegen die Ausbreitung des Kommunismus hinzu. Später forderten veränderte Problemlagen und deren Wahrnehmung ein verstärktes europäisches Engagement, darunter Umwelt- und Klimaveränderungen, verstärkter Migrationsdruck, Wirtschaftskrisen, das Drängen der USA auf ein verstärktes außen- und sicherheitspolitisches Engagement Europas und aktuell die Coronavirus-Pandemie.

- **Das Spannungsverhältnis von Erweiterung und Vertiefung:** Zwiespältige Folgewirkungen ergaben sich aus der steigenden Attraktivität der EU. Der erfreuliche Umstand, dass die Einigung auch von außerhalb als erfolgreich bewertet wurde, führte dazu, dass andere europäische Staaten den Beitritt anstrebten. Die Anzahl der Mitglieder wuchs von ursprünglich sechs Gründungsstaaten auf heute 27 an und es gibt weitere Beitrittsanwärter. Mit den EU-Erweiterungen nahm allerdings auch die Heterogenität der Strukturen, der Wirtschaftskraft und der Zielperspektiven zu; wachsende Spannungen und Probleme waren die Folge. Hinzu kam, dass die Entscheidungsverfahren ursprünglich weitgehend auf Konsens ausgelegt waren, der im Sechserkreis noch funktionierte, aber in der erweiterten EU zunehmend schwerer zu erreichen war.

Seit Mitte der 1980er-Jahre entwickelte sich in der EU ein erheblicher Reformdruck. Mit der Einigung auf fünf Vertragsänderungen – die Einheitliche Europäische Akte 1986, den Vertrag von Maastricht 1992, den Vertrag von Amsterdam 1997, den Vertrag von Nizza 2001 sowie zuletzt den Vertrag von Lissabon 2007 – wurden beachtliche Fortschritte erreicht. Häufig brachten diese Überarbeitungen der Verträge durch ihren Kompromisscharakter jedoch bereits Ansatzpunkte für eine erneute Reformrunde mit sich.

Das Wertefundament der EU

Bereits der Vertrag zur Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) von 1957 enthielt einen Hinweis auf ihre gemeinsamen Werte und Grundüberzeugungen: In der Präambel vereinbarten die damaligen sechs Gründungsstaaten, „Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen“. Gleichzeitig wurden die anderen Völker Europas aufgefordert, sich zu dem gleichen hohen Ziel zu bekennen.

In den Verträgen von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon wurden weitere Bestimmungen zu den gemeinsamen Werten und Grundüberzeugungen der Vertragspartner hinzugefügt. In der Präambel des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen aktuellen Vertrags über die Europäische Union sahen sie sich „[...] schöpfend aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas, aus dem sich die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt haben“.

Zudem wurde in Artikel 7 EUV vereinbart, dass EU-Staaten, die dauerhaft die Grundrechte missachten, ihre vertraglichen Rechte – einschließlich des Stimmrechts der Vertretung dieses Staates im Rat – verlieren können. Allerdings versagt diese Regelung in der Praxis, betrachtet man offensichtliche Grundrechtsverletzungen etwa in Ungarn und Polen. Für die Vergabe



Die EU-Außenminister und die Präsidenten des Europaparlaments und der EU-Kommission unterzeichnen am 7. Dezember 2000 die neue EU-Grundrechtecharta in Nizza, Frankreich.

von EU-Mitteln im Förderzeitraum 2021–2027 wurde deshalb vom Europäischen Parlament eine wirksame Konditionierung gefordert. Die Kommission hat inzwischen entsprechende Vorschläge vorgelegt, über die Parlament und Rat aber noch entscheiden müssen.

Von besonderer Bedeutung ist die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die am 1. Dezember 2009 rechtlich verankert wurde. Die in dieser Charta aufgeführten Rechte beruhen auf den Verfassungstraditionen der EU-Staaten und auf der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. Sie sind in sechs Kapitel unterteilt: Würde des Menschen, Freiheiten, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte und justizielle Rechte.

Zentrale Botschaften der Charta sind: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie ist zu achten und zu schützen.“ in Artikel 1 sowie die Aussage in Artikel 2: „Jede Person hat das Recht auf Leben. Niemand darf zur Todesstrafe verurteilt oder hingerichtet werden.“ Zu den Gemeinsamkeiten gehört auch die Bestimmung, wonach jeder Mensch in der EU das Recht auf Bildung, auf Zugang zur beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst hat.

In der Charta der Grundrechte wird die Gleichbehandlung aller Menschen, der Anspruch auf eine Begrenzung der Höchstarbeitszeit, auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten, auf bezahlten Jahresurlaub, auf bezahlten Mutterschaftsurlaub sowie auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung begründet. Allerdings gelten all diese Vereinbarungen lediglich für das Handeln der EU-Institutionen und für die Fälle, in denen Mitgliedstaaten EU-Recht anwenden. Ansonsten haben die Grundrechte der EU-Staaten innerstaatlich Vorrang.

Die Symbole der EU

Die Beflaggung öffentlicher Gebäude in der EU und auch die Europafahnen sowie die blauen T-Shirts bei den von „Pulse of Europe“ durchgeführten Veranstaltungen verdeutlichen die Bedeutung von Symbolen für die Identifikation der EU-Bürgerinnen und -Bürger mit der EU. Die wichtigsten sind die blaue Flagge mit einem Kreis von zwölf goldenen Sternen auf blauem Hintergrund, die Hymne aus der „Ode an die Freude“ der Neunten Symphonie von Ludwig van Beethoven, der Leitspruch „In Vielfalt geeint“, der Euro als Währung und der Europatag am 9. Mai. Auch der Stier – als Ableitung aus der griechischen My-



Ein Konzert des EU-Jugendorchesters wird im August 2019 auf dem Gendarmenmarkt in Berlin übertragen. Das Publikum singt gemeinsam die „Ode an die Freude“ aus Beethovens Neunter Symphonie mit, die als Instrumentalfassung seit 1985 offizielle Europahymne ist.



Ein Symbol der Gemeinsamkeit sind die burgunderroten Pässe, mit denen sich alle Bürgerinnen und Bürger der 27 Mitgliedsländer als Angehörige der Union ausweisen können. Im Bild zwei Pässe aus Deutschland und Frankreich

thologie – wird häufig als Sinnbild Europas verwandt. Der den EU-Bürgerinnen und -Bürgern gemeinsame burgunderrote Pass ist ebenfalls ein deutliches Zeichen der Gemeinsamkeit.

Die Symbole der EU sollten eigentlich in der europäischen Verfassung offiziellen Status erhalten. Nach dem Scheitern des Verfassungsprojekts 2005 bekräftigten 16 der damaligen 27 EU-Staaten – unter anderem auch Deutschland – 2007 in einer Zusatzklärung zum Vertrag von Lissabon, dass für sie die europäischen Symbole einen hohen Stellenwert für die Zusammengehörigkeit der Menschen in der Europäischen Union haben und ihre Verbundenheit mit der EU zum Ausdruck bringen.

Europäisches Gesellschaftsmodell im 21. Jahrhundert

Im Zusammenhang mit der Debatte um die Zukunft der Europäischen Union wird häufig auf das europäische Gesellschaftsmodell Bezug genommen, das es zu achten und zu schützen gelte. Seine Besonderheiten lassen sich im Rückblick damit erklären, dass die Vorgängerorganisationen der EU in den 1950er-Jahren primär unter wirtschaftlichen Vorzeichen gegründet

Ein Gespräch über Europas Zukunft

[...] **DIE ZEIT:** Zum ersten Mal überhaupt soll die EU Schulden aufnehmen, um die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise in den Mitgliedsländern zu bekämpfen. [...] Olaf Scholz, der deutsche Finanzminister, hat von einem „Hamilton-Moment“ gesprochen, in Anspielung auf die Geschichte der USA. Dort bereitete der Beschluss der einzelnen Staaten, gemeinsame Schulden aufzunehmen, Ende des 18. Jahrhunderts den Boden für die Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika. Erleben wir gerade einen ähnlich weitreichenden Moment europäischer Integration?

Ivan Krastev: Wir erleben einen Moment der Föderalisierung, obwohl die Begeisterung für die EU in den meisten Ländern gerade nicht besonders groß ist. Aber jetzt geht es nicht mehr um irgendeinen europäischen Traum, sondern ums Überleben. Das haben selbst Regierungen verstanden, die sonst sehr nationalistisch agieren. [...]

[Luuk van] Middelaar: Mir fällt auf, dass sich in der deutschen Debatte die Argumente verändert haben. [...] Deutschland befreit sich gerade von seiner eigenen Heuchelei.

ZEIT: Was genau meinen Sie mit Heuchelei?

Van Middelaar: Die Heuchelei bestand zum Beispiel darin, dass die deutsche Regierung in der Euro-Krise nicht zugegeben hat, ihre eigenen Interessen zu verteidigen. Stattdessen hat sie eine moralische Überlegenheit für sich in Anspruch genommen und die Griechen als „Sünder“ dargestellt. Klar, die Griechen hatten mehr Geld ausgegeben, als sie besaßen. In Deutschland wurde aber ausgebendet, dass die Milliarden-Rettungspakete auch dazu dienten, deutsche Banken zu retten und den europäischen Markt zu stabilisieren. Ähnlich, wenn auch etwas komplizierter, war es in der Migrationskrise. Dass die Kanzlerin damals die deutsche Grenze für Flüchtlinge aus Syrien nicht geschlossen hat, war eine noble Geste. Dafür hat sie in Europa anfangs viel Applaus bekommen. Aber es wurde auch registriert, dass Deutschland eine sehr alte Bevölkerung hat und qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland braucht. Ich halte es für vollkommen normal, dass Länder in der EU ihre Interessen verfolgen. Ärgerlich und schwer erträglich wird es aber, wenn diese Interessen ständig versteckt und moralisch verbrämmt werden.

ZEIT: Das ist diesmal anders?

Van Middelaar: Ja, diesmal erkennt die deutsche Regierung beides an: die Notwendigkeit zu europäischer Solidarität und die eigenen Interessen. Dadurch gewinnt sie an Glaubwürdigkeit. Es ist ein Zeichen wachsender Reife dafür, wie Deutschland mit seiner Macht in der EU umgeht.

Krastev: Die Corona-Krise revidiert in mancher Hinsicht die drei großen vorangegangenen Krisen. Zunächst wurden ohne großen Widerstand viele Freiheiten eingeschränkt, deren Einschränkungen im „Kampf gegen den Terrorismus“ noch höchst umstritten waren. Dann hat das Virus mehr Grenzen in Europa geschlossen als die Flüchtlingskrise. Aber der Nationalismus, der dabei zum Vorschein kam, ist ein anderer. In der Flüchtlingskrise ging es um kulturelle Fragen, die Front verlief zwischen „uns“ und „ihnen“. Der Nationalismus war ethnisch motiviert und hat die Gesellschaften gespalten. Nun erleben wir einen territorialen Nationalismus, der alle einschließt, die zum Zeitpunkt der Grenzschießungen in den betroffenen Ländern leben. Dieser „Bleiben Sie zu Hause“-Nationalismus ist inklusiv, nicht spaltend. Und schließlich sind

die wirtschaftlichen Folgen viel einschneidender als nach der Finanzkrise. [...]

ZEIT: Es klingt, als könnte diese Krise Wunden heilen, die in früheren Krisen geschlagen wurden. Hat die EU dazugelernt?

Krastev: Jede Regierung und jedes Land muss jetzt für sich die Frage beantworten, wie sie in einem viel feindlicheren globalen Umfeld bestehen will. Bislang spielten die Konflikte in der EU immer zwischen den Nationalstaaten und Brüssel. Nun ist Brüssel plötzlich gar nicht mehr so wichtig. Es ist kein Zufall, dass Frankreich und Deutschland die entscheidende Initiative ergriffen haben, nicht die Kommission.

Van Middelaar: Mich fasziniert der Wandel der Öffentlichkeit. Die Europäer haben in den Dramen der vergangenen Jahre gelernt, viel mehr auf ihre Nachbarländer zu achten. Dadurch ist eine europäische Arena entstanden: Der italienische Ministerpräsident Giuseppe Conte etwa spricht nicht mehr nur zu seinen Landsleuten; er gibt Interviews in Deutschland und den Niederlanden und versucht so, auch dort die Öffentlichkeit für sein Anliegen zu gewinnen. Umgekehrt erklären deutsche Minister in spanischen oder italienischen Zeitungen ihre Position. Die nationalen Regierungen haben verstanden, dass sie darauf Rücksicht nehmen müssen, wie sie in anderen europäischen Ländern wahrgenommen werden.

Krastev: Ausgerechnet in dem Moment, in dem wir unsere Wohnungen nicht mehr verlassen durften, sind wir kosmopolitischer geworden als je zuvor. Wir haben angefangen, in einer Welt zu leben, in der alle mit denselben Problemen kämpfen. Und die Menschen kontrollieren ihre Regierungen nun, indem sie sie mit anderen Regierungen vergleichen. [...]

ZEIT: Wenn die EU nach außen mehr zusammenstehen muss, um in der globalen Konkurrenz zu bestehen, was bedeutet das für ihre internen Differenzen? Etwa für den Umgang mit rechtsstaatlichen Prinzipien oder gemeinsame Schuldenregeln?

Krastev: In den bisherigen Krisen gab es stets großen Druck aus Brüssel auf die Mitgliedstaaten, Auflagen für finanzielle Hilfen oder die Drohung mit Rechtsstaatsverfahren. Nun hat die EU ihren Anspruch, die Mitgliedstaaten verändern zu wollen, reduziert. Gleichzeitig ist der Druck auf die nationalen Regierungen größer geworden, trotz ihrer Differenzen zusammenzuarbeiten. Die Konsolidierung nach außen wird dazu führen, dass die EU in ihrem Inneren flexibler werden wird.

Van Middelaar: Wir unterschätzen noch immer, wie radikal sich die EU vor unseren Augen verändert. Die Union war lange Zeit ein Labor für die Welt, bis weit in die 1990er-Jahre hinein galt sie als Avantgarde des Weltfriedens. Vor allem Deutschland hat sich mit dieser Idee sehr identifiziert, um seine eigene Geschichte zu überwinden. Nun steht fest, dass der Rest der Welt nicht so werden wird wie Europa. Stattdessen werden wir dazu gezwungen, uns anzupassen, wenn wir in der Welt [...] mitspielen wollen. Das hat Folgen, und Deutschland fällt es besonders schwer, das zu akzeptieren. [...]

Luuk van Middelaar [...] ist Historiker und Philosoph. Der Niederländer lehrt am Europa-Institut der Universität Leiden. [...]

Ivan Krastev [...] ist Vorsitzender des Centre for Liberal Strategies in Sofia, zudem forscht der Bulgar am Institut für die Wissenschaft vom Menschen in Wien. [...]

„Das Ende der Heuchelei“. Gespräch mit dem niederländischen Historiker Luuk van Middelaar und dem bulgarischen Politologen Ivan Krastev, in: DIE ZEIT Nr. 25 vom 13. Juni 2020

worden waren und mit der Verwirklichung des Binnenmarktes nach 1985 der Wettbewerbsaspekt besonders stark in den Vordergrund getreten war. Als Reaktion darauf verbreitete sich in einigen Mitgliedstaaten die Ansicht, die damals noch so bezeichnete EG stünde für Neoliberalismus und Sozialabbau – was mit dazu beitrug, dass mehrere Volksbefragungen zu wichtigen europäischen Themen negativ ausgingen.

Die EU hat es sich deshalb zum Ziel gesetzt, die Wirtschafts- und die Sozialpolitik miteinander zu vereinbaren, wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Zusammenhalt gleichermaßen zu erreichen.

Im Lauf der Zeit haben sich so spezifische Merkmale des europäischen Zusammenlebens herausgebildet, die das Handeln der EU wie ihrer Mitgliedstaaten prägen und die vielfach in ihrer Gesamtheit als „europäisches Gesellschaftsmodell“ bezeichnet werden. Zu diesen Merkmalen gehören:

- demokratische Entscheidungsverfahren und Rechtsstaatlichkeit;
- Achtung der Grund- und Menschenrechte;
- Vorhandensein starker Gewerkschaften;
- institutionalisierte Arbeitsbeziehungen, beruhend auf einem verlässlichen Arbeitsrecht und geregelten Verhandlungsprozessen zur Beilegung sozialer Konflikte;
- Absicherung von persönlichen Risiken durch soziale Sicherungssysteme, zum Beispiel durch Sozialversicherungen und/oder steuerfinanzierte Einkommenstransfers;
- die Auffassung, dass in einem System der sozialen Marktwirtschaft Privateigentum an soziale Verantwortung gebunden ist.

Eine Reihe vertraglicher Regelungen und verschiedene Beschlüsse der EU sollen zudem die Lebenssituation der Menschen in den Mitgliedstaaten positiv beeinflussen: So gehört die Gleichstellung von Mann und Frau seit vielen Jahren zu den Prioritäten der EU. Den Leistungen der Daseinsvorsorge wird im Zusammenhang mit dem Wettbewerbsrecht ein besonderer Status eingeräumt. Geregelt wurden Anerkennungs- und Anrechnungsprobleme von Renten- und Pensionssystemen. Und ein Globalisierungsfonds trägt mit dazu bei, die negativen Auswirkungen von Betriebsschließungen oder -verlagerungen abzumildern.

Auf dem Weg zur Politischen Union

Die europäische Einigungsgeschichte hat die EU zu einer Organisation eigenen Charakters werden lassen. Sie verfügt sowohl über bundesstaatliche Merkmale als auch über Elemente zwischenstaatlicher Zusammenarbeit. Bundesstaatliche Merkmale sind beispielsweise der Vorrang des europäischen Rechts vor nationalem Recht, die Direktwahlen zum Europäischen Parlament, die Mehrheitsabstimmungen im Rat und die Ausarbeitung der Grundrechtecharta der EU. Zu den Elementen der zwischenstaatlichen Regierungszusammenarbeit gehören die Vereinbarung, dem Europäischen Rat eine herausgehobene Entscheidungsstellung zu geben, und die Haltung der Mitgliedstaaten, die Außen- und Sicherheitspolitik nach wie vor weitgehend außerhalb der Gemeinschaftsverfahren zu belassen.

Von besonderer Bedeutung für die EU sind der sogenannte gemeinsame Besitzstand, den alle neuen EU-Mitglieder ohne Abstriche übernehmen müssen, sowie die in der EU entwickelte „Gemeinschaftsmethode“, bei der sich zwischen der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat eine austarierte institutionelle Balance entwickelt hat.

Der europäische Einigungsprozess ist mit dem am 1. Dezember 2009 erfolgten Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon



picture alliance / Geist-Fotopress/Jens Klick

Am 22. Januar 2019 wird im Aachener Rathaus der deutsch-französische Freundschaftsvertrag erneuert. Draußen vor dem Rathaus wird mit EU-Luftballons und Plakaten gefeiert.

Die EU als Organisation eigenen Charakters

Bundesstaatliche Strukturen der EU	Elemente der Regierungszusammenarbeit
direkt gewähltes Europäisches Parlament	Leitungsaufgabe des Europäischen Rates
Mehrheitsabstimmung bei EU-Materien	Einstimmigkeit bei der Außen- und Sicherheitspolitik
Zuständigkeit des Gerichtshofs der EU	Einstimmigkeit bei wichtigen Entscheidungen in der Innen- und Justizpolitik
Gemeinschaftshaushalt	exeptive Funktionen des Rates
starke Stellung der Kommission (z.B. Initiativmonopol bei der Gesetzgebung)	vorherrschende Stellung der nationalen Regierungen
Eigene Darstellung	

keineswegs abgeschlossen. Der Vertrag über die Europäische Union enthält bereits in seinem ersten Artikel die programmatiche Verpflichtung, dass diese Vereinbarung „[...] eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas [...]“ darstellt. Zugleich machte das Scheitern der europäischen Verfassung im Jahr 2005 deutlich, dass in absehbarer Zeit kaum von einem Verfassungsakt zur Schaffung der „Vereinigten Staaten von Europa“ auszugehen ist. Somit wird der pragmatische Einigungswege aller Voraussicht nach in kleineren Schritten weiterverfolgt werden.

Neue Impulse erhielt der Einigungsprozess durch den Amtsantritt des französischen Präsidenten Emmanuel Macron, der in mehreren Ansprachen in Paris, Athen und bei der Karlspreis-Verleihung am 10. Mai 2018 in Aachen eine „Neugründung Europas“ unter starker Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger verlangte. Seinem Drängen ist es mit zu verdanken, dass nach 2020 in der auf zwei Jahre angelegten Konferenz zur Zukunft Europas Ideen und Reformvorschläge entwickelt werden sollen. Alle EU-Institutionen unterstützen diese Initiative. Die Ergebnisse sollen in mehreren Etappen und Foren erarbeitet und in die Realität umgesetzt werden. Ob dies mit allen 27 derzeitigen EU-Staaten möglich sein wird, bleibt abzuwarten.

Möglicherweise werden die dazu bereiten EU-Staaten im Sinn der differenzierten Integration in Teilbereichen vorangehen. Ziel ist ein effizientes demokratisches Europa, das den Erwartungen an eine handlungsfähige und demokratische Union in der globalisierten Welt gerecht wird.

Literaturhinweise

- Aktion Europa (Hg.): Vertrag von Lissabon. Textausgabe mit der konsolidierten Fassung des Vertrags über die EU und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Berlin 2010, 470 S.
- Böttger, Katrin / Jopp, Mathias (Hg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2., vollständig überarb. und aktual. Aufl., Baden-Baden 2021, 704 S.
- Bundeszentrale für politische Bildung/bpb: Reihe Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 23–25/2020: Baustelle Europa; APuZ 4–5/2015: Arbeiten in Europa; APuZ 47–48/2014: Ukraine, Russland, Europa; online verfügbar unter www.bpb.de/apuz
- Dies.: Reihe Falter: Zeitleiste – Die Europäische Union, Bonn 2019; Die Nationalhymnen der 28 EU-Mitgliedstaaten, Bonn 2016; online verfügbar unter www.bpb.de/falter
- Dies.: Reihe Informationen zur politischen Bildung Nr. 339 Wahlen zum Europäischen Parlament, Autoren: Nicolai von Ondarza / Felix Schenuit, Bonn 2019, 36 S.; online verfügbar unter www.bpb.de/izpb/287743/wahlen-zum-europaeischen-parlament
- Dies.: Reihe Infoaktuell: Nr. 34 Deutsche EU-Ratspräsidentschaft, Autoren: Nicolai von Ondarza / Minna Ålander, Bonn 2020, 8 S.; online verfügbar unter www.bpb.de/izpb/312678/deutsche-eu-ratspraeidentschaft-2020
- Dies.: Reihe Spicker: Institutionen der Europäischen Union, Bonn 2020; online als PDF verfügbar unter www.bpb.de/Spicker-Politik
- Dies.: Reihe Thema im Unterricht: Europa für Einsteiger, 6. Auflage, Bonn 2020; online verfügbar unter www.bpb.de/themenblaetter
- Dies.: Reihe Themen und Materialien: Nationalhymnen in der EU. 11 Bausteine für die schulische und außerschulische politische Bildung, Bonn 2015; 100 S., online verfügbar unter www.bpb.de/shop/lernen/themen-und-materialien/218361/nationalhymnen-in-der-eu
- Dies.: Reihe Was geht?: Das Heft über die Europäische Union, Bonn 2019, 31 S.; online verfügbar unter www.bpb.de/shop/was-geht
- Dies.: Reihe Zeitbilder: Die Europäische Union. Aufgaben, Strukturen und Chancen, Autoren: Otto Schmuck / Günther Unser, 2. Auflage, Bonn 2018, 160 S.
- Collier, Paul: Exodus – Warum wir Einwanderung neu regeln müssen, München 2016, 320 S.
- Delouche, Frédéric (Hg.): Das europäische Geschichtsbuch: Von den Anfängen bis ins 21. Jahrhundert, überarb. und aktual. Neuausgabe, Stuttgart 2018, 509 S.
- Dreyer-Plum, Domenica: Die Grenz- und Asylpolitik der Europäischen Union, Paderborn 2020, 217 S.
- Europäische Kommission (Hg.): Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, Brüssel 2017, 32 S.; online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf
- Felbermayr, Gabriel / Gröschel, Jasmin / Heiland, Inga: Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model, ifo Working Papers, 250/2018, Januar 2018
- Görner, Rüdiger: Europa wagen! Aufzeichnungen, Interventionen und Bekenntnisse, Baden-Baden 2020, 188 S.
- Große Hüttmann, Martin / Lippert, Barbara: Die Europäische Union, Stuttgart 1. Hj. 2021, 160 S.
- Große Hüttmann, Martin / Wehling, Hans-Georg (Hg.): Das Europalexikon. Begriffe, Namen, Institutionen, 3. akt. und erw. Aufl., Bonn 2020 – www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/
- Guérat, Ulrike: Warum Europa eine Republik werden muss: Eine politische Utopie, München 2017, 368 S.
- Dies.: Nichts wird so bleiben, wie es war? Europa nach der Krise. Eine Zeitreise, Wien 2020, 120 S.
- Habermas, Jürgen: Zur Verfassung Europas – Ein Essay, Berlin 2011, 140 S.
- Heinemann, Friedrich: Die Währungsunion benötigt eine Fiskalunion – aber welche? Eine Analyse der Euro-Reformblockade, in: integration, 43 (2), 2020, S. 101–120
- Hirschmann, Kai: Europa zwischen Abbruch und Aufbruch. Die Europäische Union vor existenziellen Herausforderungen (bpb-Schriftenreihe-Band 10471), Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2020, 232 S.
- Höffe, Otfried: Für ein Europa der Bürger!, Tübingen 2020, 285 S.
- Institut für Europäische Politik (IEP): Integration, Vierteljahreszeitschrift des IEP, Baden-Baden (fortlaufend)
- Jakob, Christian / Schlindwein, Simone: Europa als Türsteher für Diktatoren. Wie die EU ihre Grenzen nach Afrika verlagert, Berlin 2018, 317 S.
- Krastev, Ivan: Europadämmerung. Ein Essay, Berlin 2017, 143 S.
- Leiße, Olaf (Hg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Wiesbaden 2010, 397 S.
- Loth, Wilfried: Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, 2., aktual. und erweit. Aufl., Frankfurt/Main 2020, 572 S.
- Mak, Geert: Was, wenn Europa scheitert, München 2012, 144 S.
- Ders.: Große Erwartungen. Auf den Spuren des europäischen Traums (1999–2019), München 2020, 640 S.
- Matthes, Jürgen / Iara, Anna / Busch, Berthold: Die Zukunft der Europäischen Währungsunion: Ist mehr fiskalische Integration unverzichtbar?, IW-Analysen 110, hg. vom Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln 2016, 189 S.; online verfügbar unter www.econstor.eu/bitstream/10419/157157/1/IW-Analyse-110.pdf
- Menasse, Robert: Die Hauptstadt. Ein Roman, Berlin 2017, 459 S.
- Middelaar, Luuk van: Vom Kontinent zur Union: Gegenwart und Geschichte des vereinten Europa, Berlin 2018, 608 S.
- Mittag, Jürgen: Kleine Geschichte der Europäischen Union. Von der Europaidee bis zur Gegenwart, Münster 2008, 344 S.
- Möllers, Christoph / Schneider, Linda: Demokratisierung in der Europäischen Union, Tübingen 2020, 168 S.
- Schlögel, Karl: Grenzland Europa. Unterwegs auf einem neuen Kontinent, München 2013, 342 S.
- Schmidt, Siegmar / Schünemann, Wolf J.: Europäische Union. Eine Einführung, 2., überarb. und aktual. Aufl., Baden-Baden 2013, 429 S.
- Schmuck, Otto (Hg.): Die Menschen für Europa gewinnen – Für ein Europa der Bürger, Bad Marienberg 2008, 182 S.
- Schoepp, Sebastian: Mehr Süden wagen – Oder wie wir Europäer wieder zueinander finden (bpb-Schriftenreihe Bd. 1514), Frankfurt am Main 2014, 256 S.
- Weidenfeld, Werner: Die Europäische Union, 5. aktual. Auflage, Paderborn 2020., 231 S.
- Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, seit 1980 fortlaufend, Baden-Baden (jährlich).

Internetadressen

www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Uebersicht_node.html
Informationen des Auswärtigen Amtes zur deutschen Europapolitik

www.bpb.de/europa
Vielfältiges Informationsangebot der bpb zum Thema „Europa“

http://europa.eu/index_de.htm
Offizielle Homepage der EU

https://ec.europa.eu/eurostat/
Statistisches Amt der EU („Eurostat“)

www.euractiv.de
Portal für europäische Nachrichten und Analysen

https://ec.europa.eu/germany/home_de
Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland

www.europarl.de
Informationsbüro des Europäischen Parlaments in Deutschland

www.europatopics.net
Die eurotopics-Presseschau, ein Angebot der bpb, zeigt auf, welche Themen Europa bewegen.

www.europaminister.de
Informationen zur Europaministerkonferenz der deutschen Länder

Die Autorinnen und Autoren

Dr. Otto Schmuck, Leiter der Europaabteilung a. D. der Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und bei der Europäischen Union, Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Mitwirkungsrechte von Ländern und Regionen in Europa sowie institutionelle Reformen der EU. Er hat die Koordination des Heftes übernommen.
oschmuck@online.de

Prof. Dr. Friedrich Heinemann ist Leiter des Forschungsbereichs Unternehmensbesteuerung und öffentliche Finanzwirtschaft am ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim und lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität Heidelberg. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Fiskal- und Geldpolitik in der Europäischen Union.
friedrich.heinemann@zew.de

Dr. phil. Barbara Lippert ist die Forschungsdirektorin des Deutschen Instituts für internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Bevor sie 2009 in die SWP eintrat, war sie stellvertretende Direktorin des Instituts für Europäische Politik (IEP) in Bonn und Berlin. Sie befasst sich mit Grundsatzfragen der europäischen Integration, der Entwicklung des politischen Systems und Konstituierungsprozessen der EU, mit der EU-Erweiterungspolitik, der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der deutschen Europapolitik.
barbara.lippert@swp-berlin.org

Dr. Melanie Piepenschneider leitet die Politische Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind: Veröffentlichungen und Vortragstätigkeit zu Themen der internationalen Politik, der Europapolitik und der Zeitgeschichte sowie zahlreiche Erfahrungen in der Erwachsenen- und Jugendlbildung.
melanie.piepenschneider@kas.de

Impressum

Herausgeberin:

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb,
Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn, Fax-Nr.: 02 28/99 515-309
Internetadresse: www.bpb.de/izpb
E-Mail: info@bpb.de

Redaktion:

Christine Hesse (verantwortlich/bpb), Laura Gerken, Jutta Klaeren

Außenlektorat und -redaktion:

Gabi Gumbel, Mannheim

Titelbild:

KonzeptQuartier® GmbH, Fürth

Umschlag-Rückseite:

Synchronschwimmer GmbH, www.synchronschwimmer.net

Gesamtgestaltung:

KonzeptQuartier® GmbH, Art Direktion: Linda Spokojny,
Hirschenstraße 16, 90762 Fürth

Druck:

Schaffrath GmbH & Co. KG, 47608 Geldern

Vertrieb:

IBRo, Verbindungsstraße 1, 18184 Roggentin

Erscheinungsweise:

vierteljährlich

ISSN 0046-9408. Auflage dieser Ausgabe: 420 000

Redaktionsschluss dieser Ausgabe:

10. Dezember 2020

Text und Fotos sind urheberrechtlich geschützt. Der Text kann in Schulen zu Unterrichtszwecken vergütungsfrei vervielfältigt werden.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

Anforderungen

bitte schriftlich an

Publikationsversand der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, Postfach 501055, 18155 Rostock
Fax.: 03 82 04/66-273 oder www.bpb.de/izpb

Absenderanschrift bitte in Druckschrift.

Abonnement-Anmeldungen oder Änderungen der Abonnement-modalitäten können unter folgendem Link vorgenommen werden:
www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/541048/informationen-zur-politischen-bildung-abonnieren-formular/

Informationen über das weitere Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb erhalten Sie unter der o. g. bpb-Adresse.

Für telefonische Auskünfte (**bitte keine Bestellungen**) steht das Info-telefon der bpb unter Tel.: 02 28/99 515-0 Montag bis Freitag zwischen 9.00 Uhr und 18.00 Uhr zur Verfügung.



Noch einer? Noch einer!

Die schwarzen Hefte – jetzt auch als Newsletter.
Gleich abonnieren und immer informiert bleiben.



News

1



Jetzt kostenfrei abonnieren
auf bpb.de/newsletter



Bundeszentrale für
politische Bildung