

integration

Vierteljahresschrift des Instituts für Europäische Politik
in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration

Der Vertrag von Lissabon – neues Gleichgewicht oder institutionelles Sammelsurium?

Jean Paul Jacqué

Zwischen Führungsrolle und Sprachlosigkeit: Europas Lehren aus dem Klimagipfel in Kopenhagen

Severin Fischer und Jo Leinen

Schweden und die EU-Ratspräsidentschaft – ehrlicher Makler mit eigenen Interessen

Gunilla Herolf

Parteilpolitisch zerstritten, national gespalten oder geschlossen gegen den Rat? Das Europäische Parlament und die CO₂-Verordnung für Neuwagen

Marcelo Vollmann

Fünfzig Jahre Institut für Europäische Politik: fünfzig Jahre Integrationsverantwortung

Heinrich Schneider

Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“ · Spendenverhalten

Arbeitskreis Europäische Integration · Tagungen



Nomos



**Institut für
Europäische Politik**

integration

VIERTELJAHRESZEITSCHRIFT DES INSTITUTS FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
IN ZUSAMMENARBEIT MIT DEM ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

33. Jg. / April 2010

2/10

INHALT

AUFSÄTZE

Jean Paul Jacqué

**Der Vertrag von Lissabon – neues Gleichgewicht oder institutionelles
Sammelsurium?** 103

Severin Fischer und Jo Leinen

**Zwischen Führungsrolle und Sprachlosigkeit: Europas Lehren aus dem Klimagipfel
in Kopenhagen** 117

Gunilla Herolf

**Schweden und die EU-Ratspräsidentschaft – ehrlicher Makler mit eigenen
Interessen** 131

Marcelo Vollmann

**Parteilosophisch zerstritten, national gespalten oder geschlossen gegen den Rat?
Das Europäische Parlament und die CO₂-Verordnung für Neuwagen** 150

FORUM

Heinrich Schneider

**Fünfzig Jahre Institut für Europäische Politik: fünfzig Jahre Integrations-
verantwortung** 162

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Frédéric Krumbein

Unbekannt, ungewollt, unnötig? Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“ 177

Frédéric Krumbein

Spendenverhalten zwischen Altruismus und Nutzenmaximierung 185

ABSTRACTS 191

integration

VIERTELJAHRESZEITSCHRIFT DES INSTITUTS FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
IN ZUSAMMENARBEIT MIT DEM ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Herausgeber

Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER
für das Institut für Europäische Politik

Geschäftsführende Redaktion

Dr. Elfriede REGELBERGER, Schriftleitung, V.i.S.d.P.
Prof. Dr. Mathias JOPP

Julian PLOTTKA, Redaktionsassistent
Frédéric KRUMBEIN, Redaktionsassistent für den AEI

Redaktionskollegium

Prof. Dr. Dieter Biehl, Frankfurt
Prof. Dr. Tanja Börzel, Berlin
Prof. Dr. Rolf Caesar, Hohenheim
Dr. Udo Diedrichs, Köln
Dr. Friedrich Heinemann, Mannheim
Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Tübingen
Prof. Dr. András Inotai, Budapest
Dr. Thomas Jansen, Triest
Prof. Dr. Charlie Jeffery, Edinburgh
Prof. Dr. Hartmut Kaelble, Berlin
Dr. Anne-Marie Le Gloanec, Paris
Prof. Dr. Wilfried Loth, Essen

Dr. Andreas Maurer, Berlin
Prof. Dr. Franz Mayer, Bielefeld
Prof. Dr. Jörg Monar, Sussex
Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff, Heidelberg
Prof. Dr. Oskar Niedermayer, Berlin
Prof. Dr. Joachim Schild, Trier
Dr. Otto Schmuck, Berlin
Prof. Dr. Heinrich Schneider, Wien
Prof. Dr. Johannes Thomas, Paderborn
Prof. Dr. Werner Weidenfeld, München
Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Köln

Redaktion

Institut für Europäische Politik, Bundesallee 23,
10717 Berlin, E-Mail: elfriede.regelsberger@iep-berlin.de; Tel. (030) 889134-0, Fax (030) 889134-99

Druck und Verlag:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG,
Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel.
(07221) 2104-0, Fax (07221) 2104-27

Anzeigen:

sales friendly, Bettina Roos, Siegburger Straße
123, 53229 Bonn, E-Mail: roos@sales-friendly.de;
Tel. (0228) 97898-0, Fax (0228) 97898-20

Bezugsbedingungen

Jahresabonnement 2010: (vierteljährlich, 4 Hefte
und Register) 45,- €

Studentenabonnement: (gegen Vorlage einer
Studentenbescheinigung) 29,- €

Einzelheft 15,- €

Die Preise verstehen sich incl. MwSt., zzgl. Ver-
sandkosten. Kündigung: Drei Monate vor Kalen-
derjahresende

integration wird vom Auswärtigen Amt gefördert.

Das IEP ist ein strategischer Partner der Europäi-
schen Kommission und wird von ihr finanziell
unterstützt. Für die Inhalte zeichnet allein das
IEP verantwortlich.

© Institut für Europäische Politik, 2010 ISSN 0720-5120

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Über den Abdruck zugesandter Manuskripte wird in
der Regel nach Abschluss des Gutachterverfahrens
entschieden. Voraussetzung ist, dass die Manuskripte
unveröffentlicht und nicht zugleich an anderer Stelle
eingereicht sind. Manuskripte, die bereits in einer
grauen Reihe oder im Internet veröffentlicht sind, kön-
nen nur in einer substanziiell überarbeiteten Fassung in
das Gutachterverfahren aufgenommen werden. Die
Manuskripte müssen sich zudem durch Originalität
und wissenschaftliche Sorgfalt bei der Darstellung und
Analyse von relevanten Problemen europäischer Inte-
gration auszeichnen. Sie sind in elektronischer Form
(als Word-Datei) an die Redaktion zu schicken.
Einzelheiten unter www.zeitschrift-integration.de.

Abstracts

Die Beiträge der *integration* werden erfasst in: Interna-
tional Political Science Abstracts, Linguistics and Langu-
age Behavior Abstracts, Social Services Abstracts, Socio-
logical Abstracts, Worldwide Political Science Abstracts.

Urheberrechte

Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen
Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich ge-
schützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Gren-
zen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung
des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbe-
sondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mi-
kroverfilmungen und die Einspeicherung, Verarbei-
tung und Übermittlung in, aus und zwischen
elektronischen Systemen (inklusive Internet). Fotoko-
pien für den persönlichen und sonstigen Gebrauch
dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen dar-
aus als Einzelkopien hergestellt werden.

Der Vertrag von Lissabon – neues Gleichgewicht oder institutionelles Sammelsurium?

*Jean Paul Jacqué**

Der Vertrag von Lissabon zeugt kaum von einer gründlichen institutionellen Überarbeitung, stattdessen begnügt er sich damit, im Wesentlichen den Inhalt des Vertrags über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag) wiederzugeben. Tatsächlich finden sich, sieht man von der Umbenennung des Europäischen Außenministers in den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik einmal ab, alle wesentlichen Neuerungen des zu Grabe getragenen Verfassungsvertrags, entweder im Vertrag über die Europäische Union (EUV)¹ oder im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)² wieder. Dies ist insoweit nicht verwunderlich, da die institutionellen Fragen kaum Gegenstand der den Ratifizierungsprozess begleitenden Debatten waren und sich niemand wünschte, die mühsam erarbeiteten Vereinbarungen wieder zur Disposition zu stellen. Einzig das Abstimmungsverfahren im Rat wurde zum Gegenstand vehementen polnischer Proteste. Die Einigung wurde aber schließlich durch die Festlegung auf ein zweistufiges Inkrafttreten der Abstimmungsmodalitäten erzielt, ergänzt um eine Vereinbarung über die Anwendbarkeit des Kompromisses von Ioannina.³

Unter diesen Umständen ist es hilfreich, sich bei der Analyse der Tragweite der Bestimmungen des neuen Vertrags an die Intention der Autoren des Verfassungsvertrags zu halten. Man findet einige Hinweise in den Arbeitsdokumenten des Konvents, der Großteil der institutionellen Regelungen wurde jedoch nicht im Rahmen des Konvents diskutiert. Präsident Valéry Giscard d'Estaing wollte die institutionelle Debatte für das Ende aufbewahren und so eine vorherige Behandlung in den Arbeitsgruppen vermeiden. Die einzige Ausnahme bildete dabei die Frage der Beziehungen zu den nationalen Parlamenten. Die Ergebnisse des Konvents im institutionellen Bereich sind somit überwiegend das Resultat von hinter den Kulissen ausgehandelten Vereinbarungen und nicht Früchte einer wirklich demokratischen Debatte. Was die Regierungsverhandlungen im Anschluss an den Konvent betrifft, so fanden diese zudem kaum öffentliche Beachtung.

Allerdings war schon seit der Erklärung von Laeken⁴ deutlich, dass das wesentliche Ziel in der Stärkung der Effizienz der ursprünglich für eine Gemeinschaft von sechs Mitgliedstaaten konzipierten Institutionen bestand, die durch die aufeinanderfolgenden Erweiterungen der Union infrage gestellt wurde. Dieses Ziel wurde von einer auf die Demokratisierung des Systems abzielenden Bewegung begleitet, die auch während der folgenden Vertragsrevisionen präsent war. Jedoch stellen die Reformen nicht den allgemeinen institutionellen Rahmen infrage, von dem angenommen wird, dass er noch immer den Anforderungen einer Union der 27 Mitglieder gerecht werde. Anstelle einer umfassenden Neuordnung der institu-

* Prof. Jean Paul Jacqué, Generalsekretär der Trans European Policy Studies Association, Directeur général honoraire au Conseil de l'Union européenne, Professor emeritus der Universität Straßburg.

1 Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 13-45.

2 Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 47-199.

3 Vgl. Art. 16 Abs. 4 EUV, Art. 238 Abs. 2 AEUV und 7. Erklärung zur Schlussakte der Regierungskonferenz, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 338-340.

4 Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, in: Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Laeken) 14. und 15. Dezember 2001, Dok. SN 300/1/01 REV 1, S. 19-26.

tionellen Struktur bewirkt der Vertrag von Lissabon nur eine Anzahl an Anpassungen, bei denen sich zu Recht die Frage stellt, ob sie ausreichen werden, um der Union neues Leben einzuhauchen, beziehungsweise ihr erlauben werden, auf die Herausforderungen einer Union der 27 Mitgliedstaaten in einer globalisierten Welt zu reagieren.

Die Effizienz des institutionellen Systems stärken

Die Stärkung des institutionellen Systems wird durch eine Reihe von Anpassungen erzielt, die den Europäischen Rat ebenso wie die Kommission und die Gestaltung der auswärtigen Angelegenheiten betreffen. Im Gegensatz dazu bleibt der Rat weitestgehend unberührt, sieht man einmal von der Änderung des Abstimmungsverfahrens ab, die eine Verbesserung unter den Gesichtspunkten der Demokratisierung und der Effizienz darstellt.

Der Europäische Rat – eine Instanz der zwischenstaatlichen Steuerung

Die Umwandlung des Europäischen Rates in ein Organ der Europäischen Union ist der Höhepunkt eines langen Prozesses. Bis zur Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte war der Europäische Rat eine informelle Versammlung der Staats- und Regierungschefs. Die Einheitliche Akte und die darauf folgenden Verträge haben allmählich seine Zusammensetzung und Funktionen präzisiert, ohne ihm einen Organstatus zu verleihen, da man seine informelle Arbeitsweise bewahren wollte. Dieser, mit dem Vertrag von Lissabon erworbene Status, hat aus juristischer Sicht zur Konsequenz, dass mögliche Rechtsakte der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs unterworfen werden. Das Ziel der Maßnahme ist jedoch nicht juristischer Natur. Die Aufnahme des Europäischen Rates in das institutionelle Gefüge verleiht ihm zweifellos eine höhere Legitimität, sie zielt darauf ab, ihn zum tragenden Pfeiler des Systems zu machen. Im Laufe der Zeit sind die Staats- und Regierungschefs zu der Überzeugung gelangt, dass der Europäische Rat die einzige Institution sei, die die Union führen könne während alle anderen Institutionen verantwortlich für die Umsetzung seiner Richtlinien sein sollten. Diese Haltung steht zweifelsohne im Widerspruch zu den Ansprüchen der Kommission und trägt damit zu ihrer Schwächung bei.

Die Funktionen des Europäischen Rates ändern sich kaum, außer dass die Abschaffung der Säulenstruktur und sein Organstatus der Dichotomie zwischen Europäischem Rat und dem Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs ein Ende setzt. Diese Dichotomie war notwendig, um den Staats- und Regierungschefs zu ermöglichen, einige der Berufungs- und der Leitlinienkompetenzen auszuüben, die dem Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs durch den EG-Vertrag zugestanden wurden. Nun kann der Europäische Rat weiterhin die Zielvorstellungen für die Handlungen der Union festlegen und gleichzeitig Aufgaben der Ernennung und Schlichtung (im Bereich der sozialen Sicherungssysteme oder der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit) ausüben, die ihm die Verträge übertragen.⁵ Der Vertrag von Lissabon schließt hingegen deutlich jede Mitwirkung an der legislativen Arbeit aus, die dem Rat vorbehalten bleibt. Die Annahme, dass der Europäische Rat an die Stelle des Rates als Gesetzgeber treten könnte, ist damit nicht haltbar. Wird der Europäische Rat durch seine Institutionalisierung, die mit dem Erlass einer Geschäftsordnung⁶ einhergeht, die Flexibilität einbüßen, die bis dato charakteristisch für ihn war? Das ist nicht sicher. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla hatten schon den informellen Charakter vermindert, in-

5 Art. 82 Abs. 3, Art. 83 Abs. 3, Art. 86 und Art. 87 Abs. 3 AEUV.

6 Beschluss des Europäischen Rates vom 1. Dezember 2009 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 315 vom 2. Dezember 2009, S. 51-55.

dem sie den Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten bei der Europäischen Union und den Rat für Allgemeine Angelegenheiten damit betrauten, die Sitzungen des Europäischen Rates vorzubereiten. Die ‚Brüsselerisierung‘ dieser Institution geschieht zulasten der nationalen Sherpas, die lange die Vorbereitung der Treffen für sich beansprucht haben. Die Rolle, die dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten und später auch dem Ausschuss der Ständigen Vertreter im Sinne der Schlussfolgerungen von Sevilla zugewiesen wurde,⁷ verleiht den Arbeiten des Europäischen Rates einen ‚gemeinschaftlichen‘ Anstrich. Was die Flexibilität betrifft, so offenbart der Blick in die Geschäftsordnung des Europäischen Rates die Grenzen der Institutionalisierung. Darüber hinaus erlaubt der Vertrag von Lissabon dem Europäischen Rat, sich nur in Form der Staats- und Regierungschefs zu versammeln, was dem Rat ein Format zurückgibt, das direktere Diskussionen in Abwesenheit der Minister ermöglicht.

Der Präsident des Europäischen Rates – ein Faktor der Kontinuität

Die wesentliche Neuerung besteht in der Schaffung eines Präsidenten des Europäischen Rates, der für zweieinhalb Jahre mit qualifizierter Mehrheit gewählt wird, einmal wiedergewählt werden kann und dessen Amt nicht zusammen mit einem einzelstaatlichen Amt ausgeübt werden darf.⁸ Die Einrichtung einer Dauerpräsidentschaft wird mit der Notwendigkeit begründet, die Vorbereitung und die Kontinuität der Arbeit des Europäischen Rates sicherzustellen. In der Tat mangelte es insbesondere an Kontinuität bei der Umsetzung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates. Aufgrund der wechselnden Präsidentschaft konnte es passieren, dass manche Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von den folgenden Präsidentschaften ignoriert wurden. Die Aufgabe eines dauerhaften Präsidenten wird es sein, die unterschiedlichen Institutionen anzutreiben damit sie den festgelegten Leitlinien in zufriedenstellender Weise Folge leisten. Er wird das Gedächtnis der Institution und ihre ausführende Hand sein. Sicherlich besteht seine Macht im Wesentlichen darin zu mahnen, angesichts der Legitimität des Europäischen Rates werden seine Hinweise aber schwerlich zu übergehen sein. Des Weiteren hing die Vorbereitung des Rates zum Teil von den Fähigkeiten und Interessen der wechselnden Präsidentschaft ab. Von nun an wird die Festlegung der Tagesordnung nicht mehr von diesen Faktoren abhängen, auch wenn der Vorsitz des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) daran beteiligt ist und dieser dem Europäischen Rat über die Arbeit des Rates zu berichten hat. Die Kommission hat diese Reform nur halbherzig akzeptiert. Der neue Präsident des Europäischen Rates kann durchaus den Präsidenten der Kommission in den Schatten stellen.⁹ Das ist im Übrigen auch der Grund dafür, dass die Autoren des Vertrags die Funktionen des Präsidenten des Europäischen Rates klar begrenzt haben. Aber auch in diesem Fall ist es nicht ausgeschlossen, dass der Präsident des Europäischen Rates von der Öffentlichkeit als Präsident der Union angesehen wird und allmählich eine einem Staatschef vergleichbare Legitimität erwirbt. Alles wird vom Präzedenzfall abhängen, der durch die erste Person geschaffen wird, die das Amt bekleiden wird.

7 Regeln für die Organisation der Beratungen des Europäischen Rates (Anlage I) und Massnahmen betreffend die Struktur und die Arbeitsweise des Rates (Anlage II), in: Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Sevilla) Tagung vom 21. und 22. Juni 2002. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 13463/02, S. 19-26.

8 Art. 15 EUV.

9 Einige hatten daran gedacht, den Widerspruch dadurch aufzulösen, ein und derselben Person die Präsidentschaft des Europäischen Rates sowie der Kommission zu übertragen. Es ist wahr, dass der Vertrag die Inkompatibilität der beiden Ämter nicht ausdrücklich festlegt. Aber die Verfasser des Vertrags haben es gewiss nicht in Betracht gezogen. Wenn dies der Fall wäre, hätten sie dann den Art. 15 Abs. 6 Lit. b EUV vorsehen sollen, der besagt, dass der Präsident des Europäischen Rates mit dem Präsidenten der Kommission zusammenarbeitet?

Zweifelsohne ist es zu einem Großteil den Debatten um die möglichen Kandidaturen von Tony Blair und Jean-Claude Juncker zu verdanken, dass die Wahl auf den belgischen Premierminister Herman Van Rompuy gefallen ist. Das Ergebnis ist ein eindeutiges Abrücken von medienwirksamen Persönlichkeiten, die sicherlich früher oder später Enttäuschungen hervorgerufen hätten, angesichts der zutage tretenden Diskrepanz zwischen den öffentlichen Erwartungen und den begrenzten Befugnissen, die ihnen durch den Vertrag gewährt werden. Am 24. Februar 2010 hat der Präsident des Europäischen Rates Van Rompuy vor dem Europäischen Parlament sein Verständnis des Amtes dargelegt: „Einige Kommentatoren haben in diesem Amt viel mehr gesehen, andere haben weniger darin gesehen. Einige, zum Beispiel Frankreich, betrachten den Präsidenten des Europäischen Rates als eine Art ‚président‘ im Sinne eines Staatsoberhauptes, der die Regierungsgeschäfte führt. Andere sehen ihn nur als Sitzungsleiter der Treffen der Staats- und Regierungschefs. In Wirklichkeit ist er weder das eine noch das andere. Er ist sicherlich kein ‚président‘, der mit eigener Regierungsmacht ausgestattet ist. Er ist aber auch kein einfacher Sitzungsleiter, der während der Sitzungen des Europäischen Rates den Mitgliedern das Wort erteilt. Die Aufgaben der Vor- und Nachbereitung der Sitzungen, der Außenvertretung der Union – zum Beispiel zusammen mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission bei den Treffen der ‚G20‘ – sowie seine Funktion als Vermittler zwischen den nationalen Hauptstädten und den europäischen Institutionen gehen klar über die Aufgabe der Sitzungsleitung hinaus. Die Funktion des ständigen Präsidenten ist es, eine gemeinsame Orientierung zu fördern; nicht mehr, aber auch nicht weniger. In welche Richtung bewegt sich die Union? Wie verhalten wir uns unseren Nachbarn gegenüber? Wer sind unsere wichtigsten strategischen Partner in der Welt? Wo möchten wir in 10 oder 20 Jahren stehen? Das sind wichtige Fragen.“¹⁰ Der Präsident des Europäischen Rates ist weniger als ein regierender Präsident, aber mehr als ein bloßer Sitzungsleiter. Seine Macht liegt in der Befugnis die Themen auszuwählen, über die der Europäische Rat diskutieren wird, den Konsens für Lösungsvorschläge zu suchen sowie deren Umsetzung zu überwachen. Indem er sich auf diese Funktionen beschränkt, vermeidet er Konflikte mit den Staats- und Regierungschefs und mit dem Präsidenten der Kommission, mit dem er sich wöchentlich bespricht.

In gleicher Weise muss ein *Modus Vivendi* mit dem Hohen Vertreter gefunden werden, denn der Präsident des Europäischen Rates muss die Union ‚auf seiner Ebene‘ im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vertreten. Dies könnte sogar dadurch einfacher werden, dass der Hohe Vertreter, obwohl er Mitglied der Kommission ist, vom Europäischen Rat ernannt wird. Vermutlich wird der Präsident des Europäischen Rates die Delegation der Union bei den Treffen mit ausländischen Staatsoberhäuptern führen, in Begleitung des Präsidenten der Kommission, der für die gemeinsame Handelspolitik und die externen Aspekte der Innenpolitik zuständig ist.¹¹ Die Koexistenz könnte durch die Wahl von Catherine Ashton erleichtert werden, deren Erfahrung in den internationalen Beziehungen kaum getestet wurde und die Van Rompuy den alleinigen Auftritt bei manchen Gipfeltreffen zu überlassen scheint. Dieser hat im Übrigen vehement die strategische Rolle in den Außenbeziehungen eingefordert, die der EUV dem Europäischen Rat zugesteht. In seiner Rede in Brügge am 25. Februar 2010 stellt er sie neben der Wirtschaftsregierung als eine der wichtigsten Handlungssachsen des Europäischen Rates und des Amtes des Präsidenten des Europäischen Rates dar, das seiner Ansicht nach darin besteht, ‚einen Konsens zu erzielen‘ und

10 Eigene Übersetzung. Vgl. Europäisches Parlament: Protokoll der Debatte, Mittwoch, 24. Februar 2010, S. 4-6.

11 Hierbei kann noch nicht abgeschätzt werden, ob der Präsident eine rein repräsentative Rolle innehaben wird oder ob er wirklich an den Verhandlungen teilnehmen wird, um das Ratsmandat zu verteidigen.

„einen gemeinsamen Weg zu ebnen“. Der Hohe Vertreter seinerseits sollte die Maßnahmen veranlassen, um die vom Europäischen Rat bestimmte Strategie umzusetzen. Wir befinden uns jedoch erst am Anfang und nur die Erfahrung kann uns Auskunft über die Funktionsweise eines Systems geben, dessen Gleichgewicht stark von den anwesenden Persönlichkeiten und ihrem jeweiligen Charisma abhängt.

Die Komplexität der Akteure in den Außenbeziehungen

Zwar findet man die Bezeichnung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wieder, aber man hat ihm nicht mehr gleichzeitig die Funktion als Generalsekretär des Rates übertragen. Das Amt des Hohen Vertreters erfährt hingegen eine andere wichtige Änderung: Es ist die Einführung des „Doppelhuts“. Der Hohe Vertreter wird einerseits vom Europäischen Rat ernannt und ist ihm gegenüber verantwortlich, andererseits ist er auch Vizepräsident der Kommission. Zusammen mit dieser muss er sich dem Zustimmungsvotum des Parlaments stellen. Die Einheit der Exekutive wird somit im Bereich der Außenbeziehungen hergestellt. Zwar ist der Hohe Vertreter nur für die GASP zuständig, aber als Vizepräsident muss er mit jenen Kommissaren zusammenarbeiten, die für andere „gemeinschaftliche“ Bereiche der Außenpolitik verantwortlich sind, wie die gemeinsame Handelspolitik, die Entwicklungspolitik und die humanitäre Hilfe. Der Doppelhut bietet ihm die Möglichkeit, die ihm übertragene Verantwortung für die Kohärenz der Außenpolitik der Union sicherzustellen. Zu diesem Zweck wird ihm ein gemeinsamer diplomatischer Dienst, der Europäische Auswärtige Dienst, unterstellt, der als neues Instrument durch eine Fusion von Diensten der Kommission und des Rates sowie einer Abordnung von nationalen Diplomaten geschaffen wird. Eine nennenswerte Neuerung stellt schließlich die Tatsache dar, dass der Hohe Vertreter den Vorsitz im Rat Auswärtige Angelegenheiten innehaben wird.

Auch hier ist die tatsächliche Auswirkung der Reform schwer zu beurteilen. Alles wird von der Art und Weise abhängen, wie die im Vertrag zusammengeführten Elemente harmonisiert werden. Es ist sicherlich eine Frage der Organisation, aber ebenso der Persönlichkeit. Der Vertrag führt nämlich eine schizophrene Situation herbei. Wie kann der Hohe Vertreter einerseits Vertreter der Kommission und qua Amt Verteidiger ihrer Positionen sein, aber gleichzeitig die Rolle eines Ratsvorsitzenden einnehmen, der innerhalb des Rates einen Konsens suchen muss, welcher zuweilen zulasten der Kommission geht? Wie wird die Zusammenarbeit mit den Kollegen in der Kommission funktionieren, die für andere Aspekte der Außenbeziehungen zuständig sind, während die Kohärenz dieser Politik gesichert werden muss? Wie wird er die eigenen Initiativ- und Exekutivbefugnisse ausüben, die der Vertrag ihm zuerkennt, wobei er aber das Prinzip der Kollegialität beachten muss? Welches Verhältnis gilt es zum Parlament aufzubauen, das das Budget kontrolliert? Die jüngsten Erfahrungen lassen erkennen, dass sich seine Funktion als Vorsitzender auf die GASP selbst beschränkt und dass die wechselnde Präsidentschaft den Ratsvorsitz für die anderen Aspekte der Außenbeziehungen innehat. Im Übrigen werden die Arbeitsgruppen des Rates in diesen Bereichen von einem Vertreter der Präsidentschaft und nicht des Hohen Vertreters geleitet. Die Schwierigkeit für den Hohen Vertreter wird darin bestehen, dass er in manchen Bereichen allein verantwortlich ist und wiederum in anderen kooperieren muss. Sie wird auch darin bestehen, das Gleichgewicht zwischen Rat und Kommission zu wahren, was, schenkt man manchem Außenminister Glauben, heute noch nicht der Fall ist, da der Hohe Vertreter sich eher auf die Kommission als auf den Rat stützt.

Die Kommission: Ist ein Ende ihres Niedergangs denkbar?

Seit dem Ende der von Jacques Delors geführten Kommission wird der Autorität der Kommission ein allmählicher Zerfall attestiert, ohne dass dieser allein der Persönlichkeit der folgenden Präsidenten der Kommission zugeschrieben werden kann.¹² Tatsächlich gibt es strukturelle Gründe, auf die das eventuelle Charisma eines Präsidenten kaum Einfluss hat.

Um diesen Zustand zu verbessern, haben die Mitgliedstaaten zunächst versucht, die Legitimität und Autorität des Präsidenten der Kommission zu stärken. Dies zeigt sich in der Entwicklung seines Ernennungsverfahrens, das im Laufe der Zeit einen wachsenden Einfluss des Europäischen Parlaments aufweist. Ursprünglich wurde der Präsident der Europäischen Kommission vom Europäischen Rat nach Konsultation des Parlamentspräsidiums ernannt, dann wandelte sich die reine Konsultation zur Zustimmung des Parlaments. Nun sieht der Vertrag von Lissabon eine Wahl auf Vorschlag des Europäischen Rates vor. Der Präsident erhält somit seine Legitimität von den Völkern ebenso wie von den Staaten. Obwohl sich das Verfahren nicht substantiell ändert, hat die Verwendung des Begriffs der Wahl im Vertrag von Lissabon insofern politische Konsequenzen, als dass es die Verbindung zwischen und sogar die Abhängigkeit des Präsidenten der Kommission vom Parlament verstärkt hat. Kommissionspräsident José Manuel Barroso musste folglich vor seiner Wahl mit den verschiedenen Fraktionen verhandeln und sein Programm an deren Forderungen anpassen. Der Lissabon-Vertrag erschwert im Übrigen die Wahl des Präsidenten, da nunmehr die absolute Mehrheit erforderlich ist, wo bisher die relative Mehrheit ausreichte.

Dank seiner eigenen Legitimität nimmt der Präsident der Kommission an der Ernennung der Kommissare teil, die ohne seine Zustimmung nicht ernannt werden können. Im Kontext der letzten Erweiterung hatte er die Gelegenheit, sein Ablehnungsrecht auszuüben, war er doch vom Parlament gezwungen worden, die Veränderung der Zusammensetzung der Kommission zu verlangen. Die Kontrolle über die Zusammensetzung der Kommission wird demnach zwischen den Mitgliedstaaten und dem Präsidenten der Kommission geteilt, wenn es um die Auswahl der Mitglieder geht und weiterhin zwischen Parlament und Rat, wenn es um die Amtseinführung des Kollegiums als Ganzem geht.

Der Vertrag von Nizza erlaubte dem Präsidenten der Kommission mit der Unterstützung der Mehrheit des Kollegiums, den Rücktritt eines Mitglieds der Kommission zu verlangen. Der Vertrag von Lissabon geht darüber hinaus indem er dem Präsidenten alleine das Recht einräumt, die Amtszeit eines Mitglieds zu beenden. Berücksichtigt man ferner, dass die Verteilung der Ressorts in die Verantwortung des Präsidenten¹³ fällt und dass der Vertrag ihn damit beauftragt, die politischen Grundlinien zu bestimmen, denen das Kollegium später folgen wird, realisiert man wie sehr sich der Status des Präsidenten seit den Römischen Verträgen weiterentwickelt hat. Ursprünglich Primus inter Pares ist er allmählich das Äquivalent eines Regierungschefs geworden. Diese Entwicklung hat jedoch nicht wirklich bewirkt, den institutionellen Niedergang der Kommission aufzuhalten.

Liegen die Ursachen für diesen Niedergang womöglich eher in der Zusammensetzung des Kollegiums als in der fehlenden Autorität ihres Präsidenten begründet? Derzeit setzt sich die Kommission aus einem Kommissar je Mitgliedstaat zusammen. Nun hat die Erweiterung

12 Es ist wahr, dass manche der Auffassung sind, dass die Delors-Kommission und die Hallstein-Kommission nur Ausnahmen in einer Reihe schwacher Kommissionen darstellen, die in der Persönlichkeit der Präsidenten wie den damaligen Umständen begründet liegen.

13 Das hat die Mitgliedstaaten jedoch nie daran gehindert, hier eine entscheidende Rolle zu spielen, wie die Zuteilung der Verantwortungsbereiche an den französischen Kommissar Michel Barnier infolge der beharrlichen Intervention durch den französischen Staatspräsidenten bezeugen, der sich damit im Übrigen auch noch öffentlich brüstete.

der Europäischen Union die Anzahl der Kommissare erhöht, was zu einer Reihe von Problemen geführt hat. Abgesehen von Nachteilen praktischer Art sind die Aufgabenfelder der Kommission nicht mit der Zahl der Kommissare ausgeweitet worden. Daraus resultieren zum einen sehr begrenzte Kompetenzen für einige Kommissare, etwa im Bereich Mehrsprachigkeit, zum anderen aber auch das Problem, die Aktivitäten zu vieler Mitglieder im Kollegium zu koordinieren. Diese Schwierigkeiten können jedoch zum Teil überwunden werden, wie das beispielsweise in der ersten Barroso-Kommission beobachtet werden konnte, wo für den Bereich Wettbewerbspolitik ein Cluster von Kommissaren geschaffen wurde, das einem Vizepräsidenten unterstellt war. Das größte Problem der aktuellen Situation ist politischer Natur. Solange die Kommission aus einem Kommissar je Mitgliedstaat besteht, haben diese die Tendenz im Kommissar ihrer Nationalität einen Interessenvertreter zu sehen. Trotz des formalen Verbots im EUV neigen manche Kommissare dazu, sich primär für die Anliegen ‚ihres‘ Staates einzusetzen, was wiederum andere Kommissare dazu animiert es ihnen gleichzutun. Infolgedessen kann man beobachten wie die ‚Intergouvernementalisierung‘ der Kommission zunimmt. Man sollte jedoch nicht blauäugig sein. Diese Situation hat es immer gegeben. In früheren Zeiten wurde sie jedoch durch die Verteilung der Posten insofern korrigiert, als die fünf großen Mitgliedstaaten jeweils zwei und die kleinen Mitgliedstaaten einen Kommissar stellten. Derzeit hat jeder Kommissar eine Stimme und die Mehrheit in der Kommission ist weit von der im Rat erforderlichen Mehrheit entfernt. Daher rührt eine natürliche Tendenz des Kommissionspräsidenten, manche Initiativen vorab mit den Mitgliedstaaten zu verhandeln und deren erforderliche politische Unterstützung zu erhalten, um Schwierigkeiten innerhalb der Kommission zu vermeiden. Dies ist ohne Zweifel einer der Gründe, der die Kommission dazu bringen könnte, nicht das Allgemeininteresse, sondern den aus einer Anzahl von Partikularinteressen geformten Konsens zu vertreten. Obwohl der Vertrag die Kommission mit Instrumenten ausstattet, den Mitgliedstaaten zu widerstehen und das Allgemeininteresse zu verfolgen, opfert sie dieses Privileg vorweg und begibt sich in Vorverhandlungen, die den Erfolg ihrer Initiativen gewährleisten sollen. Die ‚Intergouvernementalisierung‘ der Kommission ist eine der Ursachen dieses Phänomens, das seit jeher ein Risiko für ihre Arbeit darstellt. Die Autorität der Kommission beruht jedoch gerade auf ihrer Fähigkeit das Allgemeininteresse zu vertreten und dieses mit den Mitteln, die ihr insbesondere laut Art. 293 Abs. 1 AEUV, zur Verfügung stehen, zu verfolgen. Die Autoren des Vertrags von Nizza haben gut daran getan vorzusehen, dass die Zahl der Kommissare bei der nächstfolgenden Ernennung verringert werden müsste, sobald die Europäische Union aus 27 Mitgliedstaaten bestehen würde. Die 2009 ernannte Kommission sollte bereits einer solchen Reduktion unterworfen sein. Der Vertrag von Lissabon verschob die Frist auf 2014 und präziserte, dass die Zahl der Kommissare maximal zwei Drittel der Mitgliedstaaten ausmachen und diese nach dem Rotationsprinzip ‚repräsentieren‘ soll. Das Ende der ‚Intergouvernementalisierung‘ der Kommission ist damit zwar verschoben, aber weiterhin geplant. Um die irische Bevölkerung vor dem Referendum zur Ratifikation des Vertrags von Lissabon zu beruhigen, beschloss der Europäische Rat allerdings die Möglichkeit zu nutzen, die der Vertrag ihm bot, und die Anzahl der Kommissare wieder der Anzahl der Mitgliedstaaten anzupassen. Damit wird die ‚Intergouvernementalisierung‘ der Kommission bestehen bleiben.¹⁴

Abgesehen von der verhängnisvollen Wirkung dieser ‚Intergouvernementalisierung‘ besteht ein weiteres gravierendes institutionelles Problem. Die Entwicklung der letzten fünfzig

14 Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates vom 11./12. Dezember 2008 in Brüssel. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 17271/1/08, S. 2.

Jahre hat gezeigt, dass weniger die Unabhängigkeit der Kommissare beeinträchtigt wird als vielmehr die der Kommission. Im Laufe der sukzessiven Revision der Verträge erfuhr das institutionelle Dreieck aus Parlament, Rat und Kommission eine deutliche Kräfteverlagerung zugunsten des Parlaments. Die Auswirkungen haben zwar auch den Rat, noch stärker jedoch die Kommission getroffen. Während all der Jahre in denen das Parlament lediglich beratende Funktion hatte, konnte es seine Ansichten nur in enger Zusammenarbeit mit der Kommission durchsetzen. Das Bündnis zwischen Parlament und Kommission war damit ein stabiles Element im interinstitutionellen Zusammenspiel. Seit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens und der Ausweitung seines Anwendungsbereichs hat sich die Lage verändert. Da nun das Parlament direkt mit dem Rat kommunizieren kann, ist die Vermittlung durch die Kommission nicht länger notwendig. Aus diesem Grund hat sich das Parlament von der Kommission entfernt und zunehmend seinen Einfluss auf ihre Entscheidungen verstärkt. Obwohl es sein kann, dass hierbei die implizite Drohung des Misstrauensvotums eine Rolle gespielt hat,¹⁵ ist es wahrscheinlicher, dass diese Situation durch das Parlamentsverständnis der ehemaligen Regierungschefs hervorgerufen wurde, die die Leitung der Kommission innehatten.¹⁶ Das Parlament hat versucht, die Hände der Kommission durch eine Reihe von Rahmenvereinbarungen zu binden. Zwar hat die Kommission ihr Initiativmonopol im legislativen Prozess gesichert, aber es fällt ihr zunehmend schwerer, ihre Vorschläge über den Verlauf des Prozesses durchzusetzen.¹⁷

Zudem schwächt die Abhängigkeit der Kommission vom Parlament ihre Position gegenüber dem Rat. Dieser benötigt jedoch eine starke Kommission, die seine Vorschläge im Hinblick auf das Allgemeininteresse unterstützt. In einer Situation, in der die Position der Kommission immer stärker vom Parlament bestimmt wird, zieht der Rat es vor, direkt mit dem Parlament zu sprechen, worunter die Qualität des Dialogs mit der Kommission leidet. Kurz gesagt, eine erneute Austarierung des Systems ist unabdingbar, wenn das Prinzip bewahrt werden soll, nachdem die Kommission das von ihr als solches verstandene Allgemeininteresse gegenüber den Staaten und Volksvertretern verteidigen muss. Es scheint allerdings als ob jede Diskussion dieser Frage im Rahmen des Konvents unerwünscht war. Eine Reform, die die Kommission mit Möglichkeiten ausstatten würde, sich dem Parlament zu widersetzen, hätte lebhafteste Proteste der Parlamentarier im Konvent ausgelöst, denen sich niemand aussetzen wollte.¹⁸ Weder der Verfassungsvertrag noch der Vertrag von Lissabon haben es sich zur Aufgabe gemacht, die Beziehungen innerhalb des institutionellen Dreiecks zu überprüfen, und haben zugelassen, dass sich das System in Richtung eines parlamentarischen Systems entwickelt hat. Von einem solchen Ergebnis sind wir gewiss noch weit entfernt. Auch stellt die für das Misstrauensvotum benötigte Zweidrittelmehrheit eine wirksame Bremse für ein eventuelles Abdriften in eine chronische Instabilität dar. Allerdings scheint

15 Sicher ist, dass bisher keiner Kommission das Vertrauen entzogen wurde, obgleich die Santer-Kommission kurz davor stand. Die Tatsache, dass über das Misstrauensvotum nicht gesprochen wird, bedeutet nicht, dass man nicht daran denkt und dass die ‚Abschreckung‘ nicht effizient ist.

16 Das Parlament handelt in klassischer Manier vor der Ernennung jeder neuen Kommission ein Rahmenabkommen über die Beziehungen zwischen Parlament und Kommission aus, das ihm von Kommission zu Kommission einen wachsenden Einfluss auf das Kollegium verschafft.

17 In der abschließenden Lesung im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens entzieht Art. 294 AEUV der Kommission das Recht, ihre Initiative zu schützen. Aber selbst wenn sie dieses Recht bei der ersten oder zweiten Lesung besitzt, nutzt sie es selten, sobald sich eine Einigung zwischen Parlament und Rat abzeichnet, sogar wenn sie nicht mit dem Rat übereinstimmt. Anstatt einen Text zu blockieren, gibt sie ihr Einverständnis, in der Hoffnung, dass das Parlament ihn entsprechend verändert.

18 Die französische Regierung hatte schüchternere Versuche unternommen, Vorschläge für ein Auflösungsrecht einzubringen. Ihre Initiative stieß jedoch nicht auf Gegeninteresse und wurde vom Präsidenten des Konvents, der sich selbst das Monopol der Reflektion über die Institutionen zugebilligt hat, nicht aufgenommen.

es gar nicht nötig, das Misstrauen tatsächlich auszusprechen, damit es die Macht des Parlaments wirksam gegenüber der Kommission sichert.

Früher oder später ist jedoch ein umfassendes Nachdenken über das politische System der Europäischen Union unabdingbar.

Der Rat: unverändert

Wie das Parlament bleibt auch der Rat vom Reformprozess praktisch unberührt. Das gegenwärtige System bleibt nach langen Diskussionen über die Präsidentschaft unverändert. Zwar erscheint die Idee der gemeinsamen Präsidentschaft von drei Staaten über 18 Monate hinweg im Vertragstext, diese Periode wird aber in drei Abschnitte von sechs Monaten unterteilt. Das einzige und nicht unbedeutende Ziel dieser Neuerung ist die Möglichkeit, Arbeitsabläufe über aufeinander folgende Präsidentschaften 18 Monate hinweg zu planen. Offen gesagt waren die Argumente für eine weitergehende Reform wenig schlagkräftig. Es wurde angeführt, die rotierende Präsidentschaft führe zu einem Mangel an Kontinuität. Dieses Argument war jedoch zumindest in Bezug auf die Außenbeziehungen inkorrekt, da die Aufgabe, für Kontinuität und Kohärenz zu sorgen, dem Hohen Vertreter oblag und der Vertrag von Lissabon diesen Aspekt verstärkt. In Bezug auf die Innenpolitik sind die Zeiten vorbei, in denen jede Ratspräsidentschaft nach ihren eigenen Interessen entscheiden kann, welche Themen zu behandeln sind. Die Aktivitäten des Rates sind Teil eines politischen Gesamtprogramms und müssen daher den Forderungen der anderen Institutionen Rechnung tragen. Zudem lassen die zeitlichen Zwänge, die das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit sich bringt, wenig Spielraum für die Präsidentschaft, die sich daher mit bestimmten Themen auseinandersetzen muss, unabhängig davon, ob es ihr gefällt oder nicht. Schließlich stellen auch die Leitlinien des Europäischen Rates eine zusätzliche Einschränkung dar. Unter diesen Bedingungen ist der Freiraum jeder Ratspräsidentschaft begrenzt. Gleichzeitig ist die Dauer von sechs Monaten auch ein großer Anreiz für die Ratspräsidentschaften, in dieser kurzen Zeit Resultate zu erreichen, womit dem Rat ein intensiver Arbeitsrhythmus auferlegt wird. Die Nachteile der Vorsitzregelung liegen an anderer Stelle. Die rotierende Ratspräsidentschaft schwächt die Verteidigung der Interessen des Rates gegenüber anderen Institutionen. Mit der Absicht, schnelle Resultate zu erreichen, könnte die Ratspräsidentschaft bereit sein, anderen Institutionen Konzessionen in Punkten einzuräumen, die die Vorrechte des Rates berühren. Sie riskiert damit, die kurzfristigen Interessen ‚ihrer‘ eigenen Ratspräsidentschaft über die langfristigen Ziele des Rates zu stellen. Daraus resultieren schrittweise Veränderungen des institutionellen Gleichgewichtes, wenn die anderen Mitglieder des Rates nicht reagieren. Im Übrigen übernimmt jeder Staat seit der Erweiterung der Europäischen Union die Ratspräsidentschaft nunmehr nur noch alle 13 Jahre. Damit geht der Erfahrungsschatz verloren, den die Mitgliedstaaten aufbauen konnten, als die Funktion der Ratspräsidentschaft noch alle drei bis vier Jahre übernommen wurde. Die institutionelle Erfahrung liegt nun ausschließlich im Generalsekretariat, das an vorderster Front bei der Verteidigung der Interessen des Rates steht und dies nicht nur gegenüber den anderen Institutionen, sondern manchmal auch gegenüber der Ratspräsidentschaft.

Die andere wesentliche Veränderung bezieht sich auf den Übergang zur qualifizierten Mehrheit in einer großen Anzahl von Bereichen, die vorher der Einstimmigkeit unterlagen. Die qualifizierte Mehrheit wird zum regulären Entscheidungsverfahren und findet bei 33 neuen Rechtsgrundlagen Anwendung. Wohlgermerkt bleiben sensible Bereiche wie das Steuerwesen und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik davon ausgeschlossen. Weiterhin wurde für den Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik das Prinzip der ‚Notbremse‘ beibehalten. Demnach werden Ent-

scheidungen mit qualifizierter Mehrheit getroffen, jeder Mitgliedstaat kann jedoch den Europäischen Rat anrufen. Falls dort keine Einigung erreicht werden kann, wird automatisch eine verstärkte Zusammenarbeit gebildet, wenn neun Mitgliedstaaten daran teilnehmen möchten. Die Funktionsweise des Rates wird mit der Neuregelung nicht grundlegend verändert, die Effizienz des Entscheidungsprozesses jedoch erheblich verbessert.

Die Demokratisierung der Europäischen Union

Der Vertrag von Lissabon unterstreicht besonders die Rolle der Demokratie im Institutionensystem der Europäischen Union, sodass man sich fragen darf, ob seine Autoren zum finalen Schlag gegen das unterstellte ‚Demokratiedefizit‘ der Union ausholen wollten. Offen gesagt erscheint das Demokratiedefizit der Union schwächer als das mancher ihrer Mitgliedstaaten. Der Prozess der Demokratisierung ergründet alle möglichen Wege, ob es sich um Formen der repräsentativen Demokratie auf nationaler oder europäischer Ebene oder um die Entwicklung der partizipativen Demokratie handelt.

Die repräsentative Demokratie in der Europäischen Union

Die repräsentative Demokratie auf europäischer Ebene manifestiert sich in der Zunahme der Fälle, die dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegen, ebenso wie in den Veränderungen der Funktionsweise des Rates.

Der erweiterte Anwendungsbereich des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens: Dem Vertrag zufolge ist jeder legislative Akt bis auf wenige Ausnahmen der Mitentscheidung unterworfen, die zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren wird. Auch das Budgetverfahren unterliegt einer verkürzten Form des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens. Der Vertragstext spricht dem Parlament auch in Haushaltsangelegenheiten das letzte Wort zu, nämlich in dem Fall, dass der Rat einen Haushalt nicht akzeptiert, über den eine Einigung im Vermittlungsausschuss erzielt wurde. Dieser Fall dürfte jedoch aller Voraussicht nach nicht eintreten. Da alle Ratsmitglieder auch Mitglieder des Vermittlungsausschusses sind, ist es unwahrscheinlich, dass sie ihre eigene Entscheidung revidieren. Das Recht auf das letzte Wort für das Europäische Parlament erscheint daher als ein symbolisches Zugeständnis ohne wirkliche Tragweite.

Bei internationalen Abkommen ist die Zustimmung des Parlaments in allen Bereichen vorgesehen, in denen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren Anwendung findet, und nicht nur, wie unter dem Vertrag von Nizza praktiziert, in Fällen, die die Änderung eines im Mitentscheidungsverfahren angenommenen Rechtsaktes betreffen.¹⁹ Die Entscheidung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beruht nunmehr auf einer Einigung zwischen Parlament und Rat. Sie wird auf 40 neue Rechtsgrundlagen ausgeweitet. Das Parlament ist damit ein wahrhafter Mitgesetzgeber in allen wesentlichen Bereichen der gemeinschaftlichen Rechtsetzung. Daher ist es jetzt nötiger denn je, dass die Bürger Europas diesen Umstand erkennen und das Parlament, das eine bedeutende Rolle in der Bestimmung politischer Inhalte spielen wird, durch eine erhöhte Wahlbeteiligung mit einer wirklichen demokratischen Legitimation ausstatten.

Die Demokratisierung des Rechtsetzungsverfahrens im Rat: In seiner Funktion als Gesetzgeber, trägt der Rat zur Verwirklichung der repräsentativen Demokratie bei. Die Mitglieder des Rates, die Vertreter demokratisch gewählter Regierungen sind, repräsentieren indirekt die Bevölkerung der Mitgliedstaaten. Im Rat äußert sich die Demokratisierung in

19 Art. 218 AEUV.

einer Anzahl von Maßnahmen, deren bedeutsamste die Veränderung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung ist. Ebenso muss angemerkt werden, dass die Öffentlichkeit der Debatten im Rat „über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten“²⁰ nunmehr im Vertrag verankert ist.

Was die qualifizierte Mehrheitsentscheidung anbelangt, so ist es schwierig, schon heute die Tragweite einer Maßnahme abzuschätzen, die erst 2014 Anwendung finden und 2017 ihre volle Wirkung entfalten wird.²¹ Sie wird begleitet durch eine Reaktivierung des Kompromisses von Ioannina, wobei dieser bei Weitem nicht die Bedeutung hat, die man ihm beimessen möchte. Zunächst einmal kommt er nur in jenen Fällen zum Tragen, in denen der Vertragstext keine Frist vorsieht, was dessen Anwendung bei der Abstimmung über den Haushalt oder nach der ersten Lesung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ausschließt. Die Tatsache, dass die Geschäftsordnung die Durchführung einer Abstimmung vorschreibt, sollte eine Mehrheit der Staaten sie verlangen,²² ermöglicht es, eine Blockade zu durchbrechen, die über eine zumutbare Verzögerung hinausginge. Letztlich wurde der Kompromiss von Ioannina bisher nur ein einziges Mal angewandt. Ansonsten ist die neue qualifizierte Mehrheit bestehend aus 65 Prozent der Bevölkerung und 55 Prozent der Mitglieder das Ergebnis eines Gleichgewichts zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten. Dieses wird komplettiert durch die Anforderung, dass eine Sperrminorität mindestens aus vier Staaten bestehen muss, was die Vetomacht der großen begrenzt und eine Gesetzgebung erlaubt, die in diesem Fall mit weniger als 65 Prozent der Bevölkerung angenommen werden kann.

Indes ist das Konfliktpotenzial zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten eher eine Illusion und entspricht im Übrigen auch nicht der Abstimmungswirklichkeit. Konkret bedeutet dies, dass in Fällen in denen die Positionierung der Mitgliedstaaten Ausdruck ökonomischer, ökologischer, kultureller oder sozialer Interessen ist und nicht einer ideologischen Ausrichtung folgt, der demografische Faktor eher selten eine große Rolle bei der Festlegung ihrer Position spielt. Auf der symbolischen Ebene hat die Bezugnahme auf die Bevölkerung zwar eine Bedeutung, aber wird sie es auch in der EU-Realität haben? Tatsache ist, dass nach der Erweiterung das auf die Stimmengewichtung gegründete System von ‚Nizza‘ kein Hindernis für die Beschlussfassung darstellte. Der Grund hierfür ist einfach. Trotz der Existenz einer rechtlichen Grundlage für die Anwendung der qualifizierten Mehrheit, entscheidet der Rat in der Mehrheit der Fälle einstimmig. Im Grunde genommen ist die Möglichkeit, zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung überzugehen, wichtiger als der spezifische Rechenmodus zur Ermittlung der Mehrheit.

Sobald ein Mitgliedstaat nicht mehr in der Lage ist, alleine die Entscheidung zu blockieren, ist er gezwungen sich in eine Verhandlungslogik zu begeben, die die Gefahr birgt, sich in der Minderheit wieder zu finden. Folglich gelingt es dem Rat, in einem Verhandlungsklima in der Regel einen einstimmigen Beschluss zu erzielen. In den Fällen in denen dies nicht gelingt, akzeptieren die widersprechenden Staaten ihre Minderheitenposition weil sie im Gegenzug ausreichende Zugeständnisse erhalten haben. Man befindet sich innerhalb einer Logik der Solidarität und nicht der Konfrontation. Es geschieht nur in Ausnahmefällen, dass es einer Sperrminorität gelingt, jegliche Entscheidungsfindung zu verhindern. Indessen ist der Berechnungsmodus einer Sperrminorität nicht ohne Bedeutung. Auch wenn sich am Ende die Minderheit der Mehrheit anschließt, haben die Staaten, die eine Sperrminorität bilden, einen beachtlichen Einfluss auf den Inhalt eines Rechtstextes, der ihrer Position Rech-

20 Art. 16 Abs. 8 EUV.

21 Vgl. Art. 16 Abs. 4 EUV, Art. 238 Abs. 2 AEUV und 7. Erklärung zur Schlussakte der Regierungskonferenz, 2010.

22 Art. 6 Abs. 2 Geschäftsordnung des Europäischen Rates, 2009.

nung tragen muss. Mit der Auflage, dass eine Sperrminorität mindestens aus vier Staaten bestehen muss, unabhängig von ihrer Bevölkerungszahl, scheint der Lissabon-Vertrag den Einfluss der großen Staaten zu begrenzen. Das ist jedoch ein Trugschluss. Wer glaubt tatsächlich, dass drei Staaten, die zusammen mehr als 65 Prozent der Bevölkerung repräsentieren, nicht einen weiteren finden werden, der sich ihnen in der Opposition anschließt?

Ein weiterer wichtiger Faktor ist, dass nunmehr das neue Abstimmungssystem den Rechtsakten eine größere Legitimität verleihen wird, da ihnen die Unterstützung von Repräsentanten einer beachtlichen Mehrheit der Bevölkerung zuteil wird.

Die Mitwirkung der nationalen Parlamente: Der Vertrag von Lissabon greift in diesem Punkt die Neuerungen des Verfassungsvertrags auf, verleiht ihnen aber insgesamt eine größere Tragweite. Die nationalen Parlamente müssen sich mit einem großen Umfang an Dokumenten befassen, die vor allem aus Kommissionsdokumenten und nationalen Projektvorhaben bestehen. Gesetzentwürfe können nicht vor Ablauf einer achtwöchigen Frist (gegenwärtig sechs Wochen), die mit der Übermittlung beginnt, angenommen werden. Die nationalen Parlamente können auf der Grundlage des Subsidiaritätsprotokolls eine Stellungnahme zur Respektierung dieses Prinzips an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission übermitteln. Diese Stellungnahme richtet sich an jene Mitgliedstaaten, die Autoren des Projekts sind, an die Zentralbank, an die Europäische Investitionsbank oder an den Gerichtshof, wenn der Vertrag ihnen ein Initiativrecht einräumt.

Wenn diese begründeten Stellungnahmen ein Drittel der Stimmen²³ der nationalen Parlamente²⁴ ausmachen, so muss der Vorschlag erneut überprüft werden. Die Überprüfung kann zur begründeten Entscheidung führen, den Vorschlag beizubehalten, zurückzuziehen oder abzuändern. Falls die begründeten Stellungnahmen die Unterstützung einer Mehrheit der Stimmen der nationalen Parlamente aufweisen, muss der Gesetzgeber nach der Überprüfung und im Falle einer begründeten Beibehaltung des Vorschlags vor der ersten Lesung die Entscheidung überprüfen und sich in einem Votum äußern. 55 Prozent der Mitgliedstaaten oder eine Mehrheit der im Parlament abgegebenen Stimmen reichen aus, um die Behandlung des Vorschlags zu beenden. Diese Entscheidung wird ohne Zweifel stark von der Haltung der nationalen Parlamente bestimmt sein. In einem derartigen Fall würde der Rat, der sich aus Regierungen zusammensetzt, die verantwortlich gegenüber den nationalen Parlamenten sind, wahrlich nicht ohne triftige Gründe entscheiden, das Vorhaben weiter zu behandeln. Dabei ist zu beachten, dass bei dieser Abstimmung nur die Mehrheit der Staaten benötigt wird und der Mehrheit der Bevölkerung nicht Rechnung getragen wird.

Schließlich kann, wie schon im Verfassungsvertrag vorgesehen, ein Staat aus eigener Initiative oder auf Anfrage seines Parlaments oder einer seiner Kammern, den Europäischen Gerichtshof mit einer Klage wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip anrufen.

Das Intelligente an diesem System ist, dass es die nationalen Parlamente, die in erster Linie von der Respektierung der Subsidiarität betroffen sind, zu deren Wächtern macht. Damit das System funktioniert müssen sich die nationalen Parlamente jedoch mit angemessenen Strukturen ausstatten, die sie in die Lage versetzen, gemeinschaftliche Rechtsakte unverzüglich zu analysieren und ein Netzwerk aufzubauen, um sich mit ihren Kollegen in den anderen Mitgliedstaaten abzusprechen. In Zukunft können sich die nationalen Parlamente nicht mehr als vom System ausgeschlossen betrachten. Der Vertrag bietet ihnen Mittel zur Intervention und es liegt nun an ihnen, sich dieser zu bedienen. Aber auch hier beruht alles auf ei-

23 Ein Viertel der Stimmen wenn es sich um einen Vorschlag auf der Grundlage des Art. 76 AEUV im Bereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts handelt.

24 Jede Kammer besitzt eine Stimme. In Systemen mit nur einer Kammer besitzt diese zwei Stimmen.

nem wirksamen Eingreifen der Akteure, die kollektiv agieren und ein System schaffen müssen, das den nationalen Parlamenten erlauben wird, sich innerhalb einer Frist von acht Wochen abzusprechen, um sich gemeinsam und kohärent einem Gesetzesvorhaben entgegenzustellen.

Die partizipative Demokratie

Das Gemeinschaftssystem war immer offen für die Beteiligung wirtschaftlicher und anderer Interessengruppen. Die Kommission holt seit Langem die Meinungen von Betroffenen ein bevor sie einen wichtigen Vorschlag präsentiert. Neu ist hingegen, dass diese Praxis von nun an vertraglich verankert ist. Art. 11 des EUV verpflichtet die Institutionen dazu, den Bürgern und Verbänden die Möglichkeit zu geben, öffentlich ihre Meinung zu den Politiken der Union zu äußern und auszutauschen, und erhebt einen „offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog“²⁵ mit diesen zur Regel.

Vor allem aber etabliert dieser Artikel ein Recht auf eine Europäische Bürgerinitiative, die die Unterstützung von mindestens einer Million Bürgern aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten erfordert. Die genauen Bedingungen einer solchen Initiative werden im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens von Parlament und Rat festgelegt.²⁶ Es stimmt zwar, dass die Kommission der Initiative nicht Folge leisten muss, aber sie wird in diesem Fall zumindest dazu aufgefordert sein, ihre Position zu erläutern. Sollte die Anzahl der Unterzeichner bedeutend sein, wird es der Kommission darüber hinaus aus politischen Gründen schwer fallen, der Initiative nicht Folge zu leisten.

Auf diese Weise bereitet der Vertrag den Weg für eine Form direkter Demokratie, welche die Institutionen den Bürgern näher bringen müsste.

Fazit

Die Unterschiede zwischen dem Lissabon-Vertrag und dem zu Grabe getragenen Verfassungsvertrag sind nicht fundamental. Dies dürfte nicht weiter überraschen, haben doch die institutionellen Bestimmungen keine größeren Widerstände im Zuge der Ratifizierungsdebatten erfahren. Kann man zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Auswirkungen der neuen Bestimmungen auf die Funktionsweise des Systems vorhersehen? Der geöffnete demokratische Raum muss nun von den politischen Akteuren und den Bürgern in Besitz genommen werden. In dieser Hinsicht wird das Verhalten der nationalen politischen Parteien während der künftigen europäischen Wahlen ausschlaggebend sein. Werden sie ihre gewohnte Verhaltensweise ablegen, europäische Wahlen in nationale Wahlen zweiter Ordnung zu verwandeln, welche größtenteils auf innenpolitische Debatten zentriert sind? Werden sie es verstehen, Fragen zu Kompetenzen und Inhalten der Unionspolitiken in den Mittelpunkt der Debatten zu stellen? Ihre Verantwortung ist in dieser Hinsicht entscheidend und es wird auch ihnen obliegen, aus ‚Lissabon‘ einen Erfolg zu machen. Ferner wird das institutionelle Zusammenspiel durch die Art der Umsetzung geprägt werden und von den ausgewählten Persönlichkeiten abhängen sowie davon wie diese ihre Rolle verstehen.

Der Erfolg der institutionellen Neuerungen des Lissabon-Vertrags hängt somit weitestgehend davon ab, wie die Akteure die Bestimmungen umsetzen werden. Eine andauernde Konfliktsituation zwischen dem Präsidenten der Kommission und dem Präsidenten des Europäischen Rates oder zwischen letzterem und dem Hohen Vertreter oder der rotierenden

25 Art. 11 Abs. 2 EUV.

26 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative, KOM (2010) 119.

Ratspräsidentschaft würde ausreichen, um den von den Autoren des Vertrags von Lissabon angestrebten Effizienzgewinn zu blockieren. Ebenso werden die Neuerungen im Hinblick auf die Demokratisierung wirkungslos bleiben, wenn es dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten nicht gelingt, die seit Jahren fehlende Anbindung an die Bürger herzustellen. Das erfordert ohne Zweifel institutionelle Konflikte bei Seite zu lassen, um die Wahlmöglichkeiten bei den Politiken deutlich zu machen. Es steht viel auf dem Spiel zumal eine neuerliche Vertragsrevision einer solchen Tragweite in naher Zukunft nicht zu erwarten ist. Mangelt es an verantwortlichem Engagement aller Akteure des europäischen Integrationsprozesses so werden die durch ‚Lissabon‘ eingeführten Reformen ein institutionelles Sammelsurium bleiben; mit deren Engagement hingegen werden sie dazu beitragen können, der Union den richtigen Platz in den Herzen ihrer Bürger und in der Welt zu geben.

Übersetzung aus dem Französischen von Dominic Maugeais.



Europa von A bis Z

Taschenbuch der europäischen Integration

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld und Prof. Dr. Wolfgang Wessels

11. Auflage 2009, 499 S., brosch., 19,90 €, ISBN 978-3-8329-4478-0

Mit der Ratifizierung des Lissabonner Vertrages steht die Europäische Union vor ihrer bislang größten Veränderung. Europa von A bis Z, das bewährte Taschenbuch der europäischen Integration, hilft, den Überblick zu behalten und erläutert den neuen Vertrag ausführlich.

Renommierte Autorinnen und Autoren aus der Europaforschung erklären kurz und verständlich die Kernthemen Europas. Das Taschenbuch bietet das erforderliche Hintergrundwissen und ist damit der perfekte Wegweiser durch das aktuelle Europa: ein unentbehrliches Nachschlagewerk.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos

Zwischen Führungsrolle und Sprachlosigkeit: Europas Lehren aus dem Klimagipfel in Kopenhagen

*Severin Fischer und Jo Leinen**

Totales Scheitern oder kleiner Erfolg? Fortschritt oder Rückschritt? Absehbarer Minimalkompromiss oder überraschend positives Resultat? Die zutreffende Bewertung des Ergebnisses der Kopenhagener Klimakonferenz (COP 15)¹ wird noch lange Zeit umstritten bleiben und wesentlich vom weiteren Verlauf der Verhandlungen in den Jahren 2010 und 2011 abhängen. In jedem Fall wird der Klimagipfel vom 7. bis 19. Dezember 2009 als bislang größte internationale Konferenz des 21. Jahrhunderts in die Geschichtsbücher eingehen. Nie zuvor haben Klimaschutzfragen ein so breites öffentliches Interesse hervorgerufen und nie zuvor war es möglich gewesen, rund 120 Staats- und Regierungschefs zu einer gemeinsamen Debatte über einen globalen Umweltschutzvertrag zu bewegen. Obgleich mit der Kopenhagener Konferenz ein neuer Superlativ medialer Aufmerksamkeit erreicht wurde, schienen die Delegationen der 192 Parteien der Klimarahmenkonvention UNFCCC² nicht in der Lage oder nicht gewillt zu sein, die zwölf tägige Konferenz mit einem völkerrechtlich bindenden Vertrag abzuschließen. Am Ende einer nicht enden wollenden Verhandlungsnacht nahm das Plenum der Konferenz am 19. Dezember 2009 ein kurzes und wenig ehrgeiziges Dokument nicht formell an, sondern lediglich unverbindlich ‚zur Kenntnis‘.³ Damit wurde zwar der Prozess im Rahmen der UN-Klimaverhandlungen am Leben erhalten, vom erklärten Ziel, sich auf ein völkerrechtlich verbindliches Abkommen zu einigen, blieb die Konferenz jedoch meilenweit entfernt.

Das Scheitern der Klimaverhandlungen war nicht nur enttäuschend für die zahlreichen Umweltaktivisten und Klimawissenschaftler, die über viele Jahre hinweg auf die Bedeutung und Dringlichkeit eines Abschlusses der internationalen Verhandlungen hingewiesen hatten. Es war auch ein unbefriedigendes Ergebnis für die Europäische Union, die sich mit ihrem ambitionierten Klimaschutzprogramm und ihrer Verhandlungsstrategie nicht durchsetzen konnte. Eine erste Analyse mag zu dem Schluss verleiten, dass es Europa an der notwendigen Zahl internationaler Partner mangelte, die es für eine Einigung hätte gewinnen müssen. Doch kann dieser Ansatz alleine als Erklärung für den wenig erfolgreichen Verlauf der Konferenz aus Sicht der Europäischen Union ausreichen?

Es erscheint angebracht, einen Blick auf die Rolle der Europäischen Union in den internationalen Klimaverhandlungen zu werfen, deren praktische Ausgestaltung zu analysieren und daraus Lehren für den fortlaufenden Post-Kopenhagen-Prozess zu ziehen. Gleichzeitig stellen sich nach dem wenig hoffnungsvollen Ende der Gespräche noch weitere grundsätzli-

* Severin Fischer, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Europäische Politik, Berlin. Forscht im Rahmen eines gemeinsamen Projekts mit der ASKO EUROPA-STIFTUNG zu Fragen europäischer Energie- und Klimapolitik.

Jo Leinen, MdEP, Vorsitzender des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit im Europäischen Parlament und Leiter der Delegation des Europäischen Parlaments bei der Klimakonferenz in Kopenhagen.

1 „15. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention und 5. Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls (COP 15/CMP 5)“.

2 „United Nations Framework Convention on Climate Change“.

3 UNFCCC: Copenhagen Accord. Decision -/CP.15, advance unedited version, 19.12.2009, abrufbar unter: http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf (letzter Zugriff: 15.02.2010).

chere Fragen, etwa zur künftigen Rolle der Vereinten Nationen sowie den Grenzen internationaler Problemlösungsfähigkeit.

Internationale Klimapolitik von Rio bis Kopenhagen

Seit dem Abschluss der UN-Konferenz in Rio de Janeiro 1992 und der damit verbundenen Gründung der Klimarahmenkonvention, steht der Klimawandel auf der Agenda der Vereinten Nationen. Die Kopenhagener Klimakonferenz stellte in diesem Kontext das 15. Treffen der Vertragsparteien (COP 15) seit Inkrafttreten der UN-Konvention im Jahr 1994 dar.⁴ Im Kontext der UNFCCC wurde auf dem 3. Treffen der Vertragsparteien im Jahr 1997 der erste internationale Klimaschutzvertrag geschlossen – das Kyoto-Protokoll.⁵ Allerdings konnte erst durch die Ratifizierung in der russischen Duma im Jahr 2004 die notwendige Hürde für sein Inkrafttreten überschritten werden.⁶ Die Vereinigten Staaten lehnten bis zuletzt eine Ratifikation des Klimavertrags ab, der erstmals absolute Reduktionsziele für Industrieländer im Zeitraum 2008 bis 2012 vorsah. Durch das Ende der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls im Jahr 2012 und durch die Vielzahl neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse des ‚Weltklimarates‘ IPCC,⁷ der in seinem 4. Sachstandsbericht aus dem Jahr 2007 einen noch dramatischeren Klimawandel prognostiziert hatte, war die Dringlichkeit für eine Ausweitung und Verbesserung des internationalen Klimaregimes weiter erhöht worden.⁸

Auf dem Klimagipfel 2007 war von den Vertragsstaatenparteien der Klimarahmenkonvention die ‚Bali Road Map‘ und die damit verbundene Einsetzung von zwei Arbeitsgruppen beschlossen worden, deren Aufgabe es fortan sein sollte, bis zum Gipfel in Kopenhagen einen neuen völkerrechtlichen Rahmen auszuarbeiten, der den wissenschaftlichen Vorgaben des IPCC entsprechen sollte.⁹ Ausgestattet mit diesem Mandat begannen die Verhandlungen für COP 15. Nach einem ergebnislosen Zwischenstopp in Poznań Ende 2008, sollte in Kopenhagen der wichtige Schritt zur Schaffung eines internationalen Rahmens für den Klimaschutz gefunden werden.

Die Europäische Union war im Kontext der Entwicklung internationaler Übereinkünfte zum Klimaschutz ein vergleichsweise aktiver und ehrgeiziger Akteur. Im Gegensatz zu anderen Industriestaaten verpflichtete sich die Gemeinschaft der EU-15 im Rahmen des Kyoto-Protokolls zu einem kollektiven Reduktionsziel von 8 Prozent in der ersten Verpflichtungsperiode. Dieses gemeinsame Auftreten der Europäischen Union bei den Klimaverhandlungen setzte sich auch in den kommenden Jahren fort. Zwar sind bis heute

4 Das „Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen“ (UNFCCC) wurde am 9. Mai 1992 in New York unterzeichnet und trat nach einem Ratifikationsprozess am 21. März 1994 in Kraft. Der Text der Klimarahmenkonvention ist verfügbar unter: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convger.pdf> (letzter Zugriff: 15.02.2010).

5 Der Text des Kyoto-Protokolls („Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change“) ist verfügbar unter: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf> (letzter Zugriff: 15.02.2010).

6 Für das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls musste eine doppelte Hürde überschritten werden: Es bedurfte der Ratifikation durch 55 Staaten, die 55 Prozent der Emissionen aus Annex I-Staaten umfassen (Art. 25 Abs. 1 Kyoto-Protokoll). Als Annex I-Staaten werden jene Staaten bezeichnet, die in Anlage I zur Klimarahmenkonvention aufgeführt sind und sich durch die Klimarahmenkonvention zur Einhaltung quantifizierbarer Emissionsobergrenzen verpflichtet haben.

7 „Intergovernmental Panel on Climate Change“.

8 Vgl. Intergovernmental Panel on Climate Change: Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Genf 2007.

9 Vgl. UNFCCC: Bali Action Plan. Decision -/CP.13, advance unedited version, Bali 2007, abrufbar unter: http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/ep_bali_action.pdf (letzter Zugriff: 08.02.2010).

die Mitgliedstaaten Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention und des Kyoto-Protokolls, doch gilt gemeinhin, dass die Europäische Union bei den Verhandlungen gemeinschaftlich von der rotierenden Ratspräsidentschaft und der Europäischen Kommission vertreten wird.¹⁰

Die Gemeinschaftsmethode in der Europäischen Union liegt zum einen in der vertraglich geregelten Kompetenzordnung im Bereich der Umweltpolitik begründet. Zum anderen hat das kollektive Auftreten seine Ursache in der internen Politikfeldgestaltung der EU-Klimapolitik. Nach dem Wortlaut der Verträge teilen sich die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit in der Klimapolitik.¹¹ Mit der Entscheidung zur Einsetzung eines europaweiten Emissionshandelssystems zur Steuerung des CO₂-Ausstosses wurde die Einflussmöglichkeit der Mitgliedstaaten zudem weiter eingeschränkt.¹² Der gemeinschaftliche Ansatz wurde auch im Vorfeld der Kopenhagener Klimakonferenz gewahrt, sodass die schwedische Ratspräsidentschaft die Verhandlungsführung im Namen der Europäischen Union übernahm.

Als einziger Akteur der internationalen Klimaverhandlungen war die Europäische Union mit einem rechtsverbindlichen Klimaschutzkonzept nach Kopenhagen gereist. Sowohl intern, durch die Verabschiedung des Energie- und Klimapakets im Dezember 2008, als auch extern, durch die Formulierung eines Verhandlungsmandats von Seiten des Europäischen Rates, war die Europäische Union mit konkreten Vorschlägen in die Gespräche gegangen. Die strategische Führungsrolle bei den Verhandlungen sollte dementsprechend in erster Linie durch ehrgeizige Klimaschutzvorgaben in Europa wahrgenommen und in einem zweiten Schritt durch Finanzierungszusagen für den internationalen Klimaschutz untermauert werden. Hinzu kam das Angebot, die eigenen klimaschädlichen Treibhausgasemissionen um 30 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren, sollten andere große Industrie- und Schwellenländer ebenfalls Reduktionszielen zustimmen.

Auf dem Weg nach Kopenhagen: die Verhandlungen im Vorfeld zu COP 15

Durch das Verhandlungsmandat des Klimagipfels in Bali im Jahr 2007 war die Dramaturgie für die folgenden zwei Jahre weitgehend festgelegt worden. Die technischen Lösungsansätze der zwei Arbeitsgruppen, der „Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention“ (AWG-LCA) und der „Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol“ (AWG-KP), sollten bis zur Kopenhagener Konferenz konkrete Vorschläge zu den zahlreichen Detailfragen sammeln und erste Lösungsansätze entwickeln. Dies würde die Arbeit in den zwei Konferenzwochen in Kopenhagen erleichtern und die Möglichkeit bieten, die Beschlüsse umgehend in ein völ-

10 Vgl. Alexandra Lindenthal: Leadership im Klimaschutz. Die Rolle der Europäischen Union in der internationalen Klimapolitik, Frankfurt/New York 2009.

11 Während Klimapolitik im Vertrag von Nizza noch nicht explizit benannt wurde und die internationale Kooperation zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten unter Art. 174 Abs. 4 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) subsumiert wurde, wird im Vertrag von Lissabon eine geteilte Zuständigkeit zwischen Union und Mitgliedstaaten festgehalten (Art. 4 Abs. 2 Lit. e Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV), das Problem des Klimawandels erstmals explizit benannt (Art. 191 Abs. 1 AEUV) und die geteilte Zuständigkeit in internationalen Verhandlungen bestätigt (Art. 191 Abs. 4 AEUV). Vgl. auch Severin Fischer: Energie- und Klimapolitik im Vertrag von Lissabon: Legitimationserweiterung für wachsende Herausforderungen, in: *integration* 1/2009, S. 50-62.

12 Das EU-Emissionshandelssystem trat am 1. Januar 2005 in Kraft. Mit Beginn der dritten Handelsperiode am 1. Januar 2013 wird das System ohne die Verwendung Nationaler Allokationspläne gesteuert. Vgl. Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 140 vom 5. Juni 2009, S. 63-87.

kerrechtlich verbindliches Format zu transformieren. Die Arbeitsgruppen nahmen nach der Konferenz in Bali ihre Arbeit auf und entwickelten erste Strukturen für einen Kopenhagener Klimavertrag sowie eine zweite Verpflichtungsperiode für die Annex-I-Staaten im Rahmen des Kyoto-Protokolls. Doch bereits die Trennung der Arbeitsgruppen und die damit verbundene Aufteilung der Welt in zwei unterschiedlich stark verantwortliche Staatengruppen, sorgte für Unmut unter den Verhandlungspartnern.¹³

Während die Verhandlungen auf technischer Ebene voranschritten, hatten die Regierungen ausreichend Zeit ihre internationalen Verpflichtungen im nationalen Kontext vorzubereiten. Dies galt insbesondere für diejenigen Staaten, die das Kyoto-Protokoll nicht oder zu diesem Zeitpunkt noch nicht ratifiziert hatten, jedoch Bereitschaft signalisierten, sich an einem zukünftigen Klimaabkommen beteiligen zu wollen (USA, Australien). Ebenso sollten diejenigen Staaten, die ihre Zusagen im Rahmen der ersten Verpflichtungsperiode nicht erfüllt hatten oder absehbar nicht erfüllen würden, Maßnahmen einleiten, um robust und glaubwürdig in die Verhandlungen zu gehen (Japan, Kanada). Schließlich wurden auch erstmals Schwellenländer aufgefordert, Angebote zu unterbreiten, wie sie ihre stetig steigenden Emissionen begrenzen und ihre Volkswirtschaften klimaverträglicher gestalten wollen. Spätestens seit den Empfehlungen des IPCC im Rahmen seines 4. Sachstandsberichts im Jahr 2007 zeichnete sich ab, dass das Erreichen des 2 °C-Ziels ohne die Beteiligung der größten Schwellenländer unwahrscheinlich sein würde.

Trotz des strukturierten Fahrplans durch die ‚Bali Road Map‘ und der absehbaren Notwendigkeit, mit nationalen Angeboten nach Kopenhagen reisen zu müssen, um einen Kompromiss erreichen zu können, bedurfte es einer Initialzündung auf internationaler Ebene, damit der Zug nach Kopenhagen ins Rollen kommen würde. Nach monatelangen Blockaden und wenig substanziellen Fortschritten kann rückblickend die Wahl des US-amerikanischen Präsidenten Barack Obama im November 2008 als ein wichtiger Meilenstein der Verhandlungen bezeichnet werden. Durch den Wiedereinstieg der USA in die internationale Klimapolitik und die Ankündigung des US-Präsidenten, den Klimawandel (neben der nationalen Gesundheitsreform) zum Schwerpunkt seiner Amtszeit zu machen, war auch für andere Akteure Bewegung aus der bis dahin festgefahrenen Position heraus möglich. Auch in anderen wichtigen Industriestaaten sorgten Wahlerfolge von Oppositionsparteien für Hoffnung in der Klimapolitik. So gelang es unter anderem Kandidaten in Australien oder Japan einen Regierungswechsel herbeizuführen, indem sie den Kampf gegen den Klimawandel und eine Rückkehr auf die internationale Bühne der Klimapolitik versprachen.

Von Seiten der Industriestaaten war durch die mehrheitliche Bereitschaft zum Klimaschutz eine erste Vorleistung für die Kopenhagener Verhandlungen erbracht worden. Dennoch zögerten viele Entwicklungs- und Schwellenländer aufgrund der Unsicherheit über die legislative Implementierung der Vorgaben und die finanzielle Ausstattung der internationalen Klimaschutzmaßnahmen, eigene Angebote zu unterbreiten. In der Tat ließ eine Klimaschutzinitiative im US-Kongress lange auf sich warten. Erst im Laufe des Jahres 2009 begannen die Verhandlungen über ein Klimagesetz in den beiden Häusern des Kongresses, sodass bereits zu diesem Zeitpunkt ein Abschluss der Gesetzgebung bis zum Klimagipfel in Kopenhagen unwahrscheinlich erschien. Auch in anderen Staaten wie Australien, Japan, Kanada oder Neuseeland verpassten die Regierungen die Chance, eine rechtsverbindliche Klimaschutzgesetzgebung zu verabschieden, um damit ihre Glaubwürdigkeit international

13 So hatten die USA bereits früh erklärt, sie würden auch einer zweiten Verpflichtungsperiode im Rahmen des Kyoto-Protokolls nicht beitreten. Die Europäische Union blieb bei dieser Frage hingegen lange Zeit unentschieden.

zu dokumentieren. Bis zum Beginn der Verhandlungen in Kopenhagen blieb die Europäische Union der einzige große Vertreter der Industriestaaten, der mit einem rechtsverbindlichen Klimaschutzprogramm in die dänische Hauptstadt reiste.

Die Unverbindlichkeit der Zusagen von Seiten der Industriestaaten und die mangelnde Bereitschaft der Schwellenländer, sich verbindlichen Klimaszutzziele zu verpflichten, leitete eine neue Spirale der gegenseitigen Blockaden und Vorwürfe ein, die sich über das Jahr 2009 durch die internationale Klimapolitik zog. Seinen vorläufigen Höhepunkt fand dieses gegenseitige Belauern auf dem Wirtschaftsgipfel der asiatisch-pazifischen Staaten (APEC) im November 2009 in Singapur. Beinahe einmütig bekannten sich die Regierungschefs aus Asien und den USA zu einer Verschiebung der Entscheidung über ein rechtsverbindliches Abkommen auf einen späteren Zeitpunkt nach Kopenhagen.

Auch wenn der Kopenhagen-Prozess nach dem APEC-Gipfel von vielen Beobachtern als gescheitert bezeichnet wurde, zeigten sich einige Staaten von den Entwicklungen dennoch unbeeindruckt. So kündigte Brasilien kurz nach Abschluss der Gespräche in Singapur an, seine Emissionen gegenüber einem Business-as-usual-Szenario um 33 bis 39 Prozent reduzieren zu wollen. Dem brasilianischen Vorschlag folgten Südkorea und weitere Schwellenländer mit der konkreten Benennung ihrer Maßnahmenpakete. Diese Schritte stellten einen Bruch mit der bislang gültigen Sprachregelung dar, wonach sich nur Industriestaaten absoluten Reduktionszielen zu verpflichten hätten. Damit wuchs auch der Druck auf die großen Schwellenländer China und Indien. Schließlich kamen sowohl aus Peking wie aus Neu-Delhi wenige Tage vor Beginn der Verhandlungen in Kopenhagen erstmals konkrete nationale Klimaschutzvorschläge. Beide Staaten wollten künftig die CO₂-Intensität ihrer Wirtschaft in relativen Größen verringern. Damit hatten sie zwar erstmals ein Ziel formuliert, durch seine Orientierung am Wirtschaftswachstum und die damit verbundene Unwägbarkeit blieben bei vielen Delegationen auf dem Weg nach Kopenhagen ernsthafte Zweifel, ob mit diesen Zielsetzungen die Vergleichbarkeit zu Maßnahmen anderer Schwellenländer oder der Industrieländer aufrechterhalten werden könnte.

Das Verhandlungsmandat der Europäischen Union für Kopenhagen: interne Konfliktlösungsansätze als Präzedenzfälle für die Klimakonferenz?

Während über das Konfliktpotenzial der internationalen Verhandlungen schon zu einem frühen Zeitpunkt berichtet wurde, gingen Interessengegensätze innerhalb der Europäischen Union in der öffentlichen Debatte weitgehend unter. Da durch die Beschlüsse zum Energie- und Klimapakete vom Dezember 2008 erste Verhandlungsleitlinien vorgezeichnet waren (so etwa das konditionierte 20- beziehungsweise 30-Prozent-Ziel der Europäischen Union), war es vor allem die Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungs- und Schwellenländern, die innerhalb der Europäischen Union für teils heftige Diskussionen sorgten.

Zur Einleitung eines EU-internen Meinungsbildungsprozesses veröffentlichte die Europäische Kommission im Januar 2009 eine Mitteilung unter dem Titel „Ein umfassendes Klimaschutzübereinkommen als Ziel für Kopenhagen“, die sich vor allem auf die drei Schwerpunkte der internationalen Verhandlungen konzentrierte: Reduzierungsmaßnahmen und -angebote, Klimafinanzierung und Aufbau eines globalen Kohlenstoffmarktes.¹⁴ Im September 2009 wurde die Kommissionsvorlage durch ein weiteres Dokument zur interna-

14 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein umfassendes Klimaschutzübereinkommen als Ziel für Kopenhagen, KOM (2009) 39.

tionalen Klimafinanzierung ergänzt, das erstmals von einem internationalen Finanzierungsbedarf in Höhe von rund 100 Milliarden Euro jährlich ab 2020 spricht.¹⁵ Die Kommission formulierte in beiden Papieren die Ansicht, dass die Voraussetzung für das erfolgreiche Fortsetzen der Maßnahmen in der Europäischen Union ein rechtsverbindliches Abkommen als Ergebnis der Verhandlungen in Kopenhagen sei.

Der Umweltministerrat hatte sich zum Ziel gesetzt, bereits im Oktober ein vollständiges Verhandlungsmandat der Europäischen Union für die Kopenhagener Verhandlungen vorzulegen. Auch wenn in den meisten Punkten früh Einigkeit erzielt werden konnte, so etwa zu den Erwartungen an mittel- und langfristige globale Emissionsreduktionen, zur Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen oder zu den nächsten Schritten hin zur Entwicklung eines globalen Kohlenstoffmarktes, blieben einige Fragen auch auf dem abschließenden Umweltministerrat am 21. Oktober 2009 ungeklärt. Zu den konfliktträchtigsten Themen zählten insbesondere Europas Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung sowie die EU-interne Lastenteilung. Ungeklärt und umstritten blieb jedoch auch die EU-Position zu Emissionsreduzierungen im internationalen Luft- und Seeverkehr, zur Art und Weise der Einbeziehung von Wäldern in ein globales Klimaschutzsystem und zu den Erwartungen an die rechtliche Ausgestaltung eines künftigen Abkommens. Ein weiteres Konfliktfeld zeichnete sich beim Umgang mit Emissionszertifikaten aus dem Kyoto-Protokoll, den sogenannten ‚Assigned Amount Units‘ (AAUs), ab. Infolge der Deindustrialisierung in Mittel- und Osteuropa nach 1990 hatten die zehn neuen EU-Mitglieder teils drastische strukturell bedingte Emissionsreduktionen zu verzeichnen. Gleiches galt im Übrigen für Russland und die Ukraine, deren absolute Gesamtmenge an Reduktionen diejenige der neuen EU-Mitgliedstaaten noch überstieg. Trotz weitreichender Minderungsziele im Rahmen des Kyoto-Protokolls blieben diese Transformationsstaaten gegenüber dem Basisjahr 1990 unterhalb der geforderten Grenze und hatten somit das Recht, überschüssige Zertifikate an diejenigen Staaten zu veräußern, die ihre Ziele nicht erfüllt hatten. Polen und einige andere mittel- und osteuropäische Staaten wehrten sich vehement gegen einen Verzicht auf den Verkauf der Zertifikate, wie er von den anderen Mitgliedstaaten gefordert wurde. Auch diese Entscheidung mit weitreichender Signalwirkung auf die internationalen Verhandlungen musste auf das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, den Europäischen Rat vom 29./30. Oktober 2009, vertagt werden.

Der Europäische Rat hatte sich auf seinem Oktobergipfel zahlreichen, teilweise äußerst komplexen Fragestellungen zu den Leitlinien für das Verhandlungsmandat in Kopenhagen zu widmen. Es gelang den Staats- und Regierungschefs schließlich nicht, sich bei der vielleicht wichtigsten Frage, der Ausgestaltung und Höhe einer EU-Klimafinanzierung, auf einen Kompromiss zu einigen. Zwar wurde dem Gesamtkonzept des Umweltministerrats für das Verhandlungsmandat zugestimmt, die entscheidende Frage der Klimafinanzierung ließ sich jedoch nicht lösen. Die mittel- und osteuropäischen Staaten sowie Italien weigerten sich, im Kontext der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise zusätzliche Mittel bereitzustellen. Deutschland blieb lange unentschieden bis ablehnend. Schließlich bezifferte der Europäische Rat zwar den globalen Finanzierungsbedarf für die Jahre 2010 bis 2012 auf jährlich 5 bis 7 Milliarden Euro und bestätigte die Berechnungen der Kommission, wonach ab 2020 rund 100 Milliarden Euro pro Jahr für die Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen bereitgestellt werden müssten. Bei der Nennung eines europäischen Beitrags zu dieser Summe kamen die Staats- und Regierungschefs jedoch nicht über die For-

15 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Mehr internationale Finanzmittel für den Klimaschutz: europäisches Konzept für die Kopenhagener Vereinbarung, KOM (2009) 475.

mulierung eines „angemessenen Beitrag[s]“ hinaus. Auch über die EU-interne Lastenteilung sowie die Frage des künftigen Umgangs mit den AAUs konnte keine Einigung erzielt werden.¹⁶

Während sich der Europäische Rat noch um eine einheitliche Position bemühte, formulierte eine andere Institution ihre Erwartungen an den Kopenhagener Gipfel weitaus klarer. Das Europäische Parlament verabschiedete am 25. November 2009 eine Resolution, die mit der Erwartung eines europäischen Beitrags zur Klimafinanzierung in Höhe von 30 Milliarden Euro jährlich erstmals explizite Summen nannte.¹⁷ Konkretere Zielvorgaben wurden auch für die Emissionsreduktionen aus dem internationalen Luft- und Seeverkehr genannt. Insgesamt zeigte das Parlament mehr Bereitschaft, für einen Kompromiss in Kopenhagen auch neue und innovative Wege zu beschreiten und setzte damit insbesondere den Rat unter Druck, seine Angebote nachzubessern. Die Parlamentarier erlangten zudem infolge eines anderen Ereignisses eine bessere Position in den Gesprächen mit Rat und Kommission: Durch das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags am 1. Dezember 2009 erhielt das Parlament zum einen mehr Informationsrechte vor und während internationalen Verhandlungen. Gleichzeitig ist die Zustimmung der Parlamentarier zu einem internationalen Vertrag im Bereich Umwelt – so etwa einem möglichen Klimaabkommen – von nun an notwendig.¹⁸

Nach dem Oktobergipfel der Staats- und Regierungschefs verblieb den europäischen Institutionen noch eine letzte Gelegenheit, der Weltklimakonferenz einen weiteren Schub zu verleihen. Am 10./11. Dezember 2009, bereits einige Tage nach Beginn der Verhandlungen in Kopenhagen, fand in Brüssel ein weiteres Treffen der Staats- und Regierungschefs statt, bei dem ein letztes Mal über die Kopenhagener Verhandlungen beraten werden sollte. Der Europäische Rat bestätigte wiederum das Verhandlungsmandat vom Oktober 2009, allerdings mit dem Zusatz, erstmals eine klare Finanzierungszusage für die erste Phase von 2010 bis 2012 zu leisten. Mit rund 2,4 Milliarden Euro wollten die Mitgliedstaaten jährlich zur Entwicklung von Anpassungsmaßnahmen und zum Waldschutz in den ärmsten Entwicklungsländern beitragen. Wiederum blieben die Staats- und Regierungschefs jedoch eine klare Aussage über die langfristige Finanzierung, die interne Lastenteilung oder den zukünftigen Umgang mit AAUs schuldig.¹⁹

Infolge der langen Vorbereitung und der umfassenden Diskussionen zwischen den Institutionen, ging die Europäische Union mit vergleichsweise klaren inhaltlichen Zielvorstellungen in die UN-Verhandlungen, auch wenn noch immer einige Fragen nicht final beantwortet werden konnten. Die EU-Strategie lässt sich anhand einiger Schwerpunkte folgendermaßen zusammenfassen: Erstens sollte es darum gehen, die Führungsrolle der Europäischen Union im Klimaschutz beizubehalten und auszubauen. Die Entscheidungen über die EU-Klimagesetzgebung sollten als glaubhafter Transformationsprozess hin zu einer europäischen ‚Low-Carbon-Economy‘ präsentiert und als Blaupause für ‚saubere‘ Entwicklungsprozesse in der Welt genutzt werden. Zweitens sollten die Vereinigten Staaten in ein künftiges Abkommen eingebunden werden. Für die meisten Mitgliedstaaten in der Europäischen Union lautete eine Voraussetzung hierfür, nicht länger am Kyoto-Prozess, dem die USA ohnehin nicht bei-

16 Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates. 29./30. Oktober 2009. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 15265/1/09 REV 1.

17 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. November 2009 zu der Strategie der Europäischen Union für die Konferenz zum Klimawandel in Kopenhagen (COP 15), Entschließung P7_TA-PROV(2009)0089 vom 25.11.2009.

18 Zur Rolle des Europäischen Parlaments bei internationalen Übereinkünften: Art. 218 AEUV, insbesondere Absätze 6 und 10.

19 Europäischer Rat: Europäischer Rat. Tagung am 10./11. Dezember 2009. Schlussfolgerungen, Dok. EUCO 6/09.

treten würden, festzuhalten, sondern stattdessen auf einen neuen rechtlichen Gesamtrahmen zu setzen. Ein umfassendes Kopenhagener Abkommen war als Ziel ausgegeben worden. Drittens sollten schließlich die Entwicklungs- und Schwellenländer durch Angebote Europas aktiv in den Prozess eingebunden werden und von einem Abkommen profitieren. Diesem Zweck diente die ‚Last-minute‘-Einigung zur Klimafinanzierung für den Zeitraum 2010 bis 2012. Aus europäischer Sicht wurden jedoch auch technische Regelungen zum Technologietransfer, Unterstützungsmaßnahmen bei der Anpassung an den Klimawandel und Vorschläge zum weltweiten Waldschutz als relevante Angebote aufgefasst. Nur durch diese dreifache Strategie (Vorbild, Abkommen, Angebote) konnte aus Sicht der Europäischen Union die tiefe Kluft zwischen den USA und den Schwellenländern überwunden und damit der Weg zu einem Kopenhagener Abkommen geebnet werden.

Europas Rolle in den Verhandlungen

Auf politischer Ebene wurden die Erwartungen an einen Erfolg in Kopenhagen bereits früh gedämpft. Die ‚Allianz der Verzögerung‘ zwischen den USA und China auf dem APEC-Gipfel und die insgesamt eingeschränkte Handlungsfähigkeit der Vereinigten Staaten durch die unklare Beschlusslage im US-Senat mussten Beobachter vermuten lassen, dass ein Ergebnis in Kopenhagen wenn überhaupt, dann nur sehr schwer zu erreichen sein würde. Gleichzeitig wurde der Kopenhagener Gipfel durch die mediale Berichterstattung und den Erwartungsdruck aus der Zivilgesellschaft zur letzten Chance zur Rettung der Welt stilisiert. Der EU-Verhandlungsdelegation fiel es entsprechend schwer, einen Ausgleich zwischen beiden Perspektiven zu finden. Der Drahtseilakt zwischen Resignation und Illusion entwickelte sich dementsprechend zu einer der schwierigsten Aufgaben für die Verhandlungsführung der Europäischen Union.

Die Konferenz begann erwartungsgemäß mit einem gegenseitigen Abtasten der Positionen und ohne frühe Verhandlungserfolge. Vor allem die Vereinigten Staaten wirkten in ihrem Mandat verhaftet und mit ihren internen Problemen beschäftigt, sodass von ihrer Seite kaum Bewegung ausging. Zwar machten sie kleinere Zugeständnisse mit Blick auf technische Regelungen zum Waldschutz oder die institutionelle Architektur der künftigen Klimafinanzierung. Bei den Reduktionszielen blieben die USA aber ebenso unbeweglich, wie bei der Frage nach einem Beitritt zu einer zweiten Verpflichtungsperiode im Rahmen des Kyoto-Protokolls. Viele große Schwellenländer, darunter China, Indien und Südafrika, bezogen während der ersten Verhandlungswoche kaum Position und ließen sich durch die Interessenvertretung der Entwicklungsländer, die G77-Gruppe, und ihren Repräsentanten aus dem Sudan erklären. Verhandlungen mit dieser Delegation erwiesen sich folglich als kompliziert, da aus ihrer Perspektive ein Abkommen ohne ein klares Bekenntnis zum Kyoto-Protokoll und eine unterschiedliche Verbindlichkeit der Zielsetzungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nicht akzeptabel erschien. Eine deutliche Einschränkung der Ergebnisoptionen war die Folge. Schließlich nutzten Staaten wie Russland oder die Ukraine die Blockade zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, um Zeit zu gewinnen und die Frage des Umgangs mit ‚heißer Luft‘ aus dem Kyoto-Protokoll nicht lösen zu müssen.²⁰ Trotz der konstruktiven Angebote aus Europa und der steten Dialogbereitschaft, gelang es vor Beginn des High-Level-Segments, also der Gespräche der Staats- und Regierungschefs, nicht, die Grundzüge eines künftigen Abkommens zu erarbeiten. Der einzig bekannte Entwurf, ein in-

20 Unter dem Begriff ‚heiße Luft‘ werden die Emissionsreduktionen verstanden, die nicht aufgrund von gezielten Klimaschutzmaßnahmen, sondern aufgrund von Deindustrialisierungsprozessen in den frühen 1990er Jahren erfolgten, sich jedoch noch immer positiv in den Bilanzen zahlreicher Staaten niederschlagen.

formelles Papier der dänischen Präsidentschaft, das über Umwege an die Presse gelangte, wurde in kürzester Zeit von den Entwicklungsländern als vollkommen inakzeptabel verworfen.

Insgesamt zeichnete sich im Verlauf der Verhandlungen in Kopenhagen ab, dass die Klimakonferenz zunehmend von entwicklungspolitischen Themen und Gerechtigkeitsfragen im globalen Kontext dominiert werden sollte. Die Entwicklungsländer zeigten sich mit ihrer Forderung nach einer Verlängerung des Kyoto-Protokolls wenig kompromissbereit und fürchteten die Einbeziehung in einen verbindlichen Klimavertrag, in dem auch ihnen absolute Reduktionsziele auferlegt werden sollten. Gleichzeitig schien es für die überwiegende Zahl der Industrieländer inakzeptabel, einer zweiten Phase des Kyoto-Protokolls zuzustimmen, an der weder die Vereinigten Staaten noch große Schwellenländer teilnehmen würden.

Die letzte verbliebene Hoffnung konzentrierte sich schließlich auf das Zusammentreffen der Staats- und Regierungschefs während der letzten zwei Konferenztage von COP 15. Einerseits war zu diesem Zeitpunkt bereits offensichtlich, dass ein möglicher Beschluss der rund 120 angereisten Staats- oder Regierungschefs nicht die notwendige Detailtiefe besitzen würde, die für ein Kyoto-Nachfolgeabkommen notwendig gewesen wäre. Andererseits eröffnete diese einmalige politische Machtkonzentration die Möglichkeit, bisherige Blockadehaltungen zu überwinden und einen historischen Beschluss zu fassen.

Tatsächlich kam in den letzten beiden Tagen nochmals Bewegung in den Verhandlungsprozess. Die Reden der Staatsoberhäupter der Malediven, Brasiliens und Frankreichs erweckten einmal mehr den Eindruck, als könnten die Verhandlungen doch noch zu einem erfolgreichen Ergebnis geführt werden. Gleichzeitig enttäuschten US-Präsident Barack Obama und die Regierungschefs aus Indien und China mit ihren Wortmeldungen, in denen sie kein Jota von ihrer bisherigen Haltung abwichen. Bis zuletzt hatten Beobachter der Verhandlungen auf ein letztes positives Zeichen aus dieser Richtung gehofft.

Schließlich trafen sich am letzten Konferenztag Staats- und Regierungschefs aller Weltregionen, darunter die USA, Indien, China, Russland, Brasilien, Südafrika, aber auch Äthiopien und Grenada auf Einladung der dänischen Präsidentschaft zu Gesprächen.²¹ Die Europäische Union wurde durch Kommissionspräsident José Manuel Barroso und den schwedischen Ministerpräsidenten Fredrik Reinfeldt vertreten. In diesem Kontext erschien erstmals der Entwurf eines „Copenhagen Accord“, der als Grundlage für die Diskussionen in den kommenden Stunden dienen sollte. Zwar fiel das Dokument weit hinter den Erwartungen der Europäischen Union zurück, doch konnten einige Zielsetzungen zum ersten Mal unter dem Dach der Vereinten Nationen festgeschrieben werden. Im Mittelpunkt dieser Neuerungen findet sich die Benennung einer 2 °C-Erwärmung als globale Zielsetzung für den weiteren Verhandlungsprozess. Außerdem wurden in diesem ersten Entwurf globale Emissionsreduktionswerte genannt: Die weltweiten Emissionen müssten bis 2050 um 50 Prozent gegenüber dem Wert von 1990 reduziert werden, die Industrieländer müssten im gleichen Zeitraum ihre Emissionen um mindestens 80 Prozent reduzieren. Zudem sollten sich die Industrieländer auf zu einem späteren Zeitpunkt festzulegende Werte bis 2020 verpflichten. Eine Überprüfung der Einhaltung von Verpflichtungen sollte in erster Linie im nationalen Kontext erfolgen. Eine Klimafinanzierung in Höhe von 30 Milliarden US-Dollar für die Jahre 2010 bis 2012 sollte darüber hinaus Klimaschutzmaßnahmen und die Anpassung an den Klimawandel in den Entwicklungsländern ermöglichen. Die Überprüfung der

21 Vgl. International Institute for Sustainable Development (IISD): Earth Negotiations Bulletin. A Reporting Service for Environment and Development Negotiations. COP 15 Final, Vol. 12, No. 459, 22.12.2009.

wissenschaftlichen Erkenntnisse und damit des 2 °C-Ziels mit Blick auf die Notwendigkeit eines 1,5 °C-Ziels sollte bis 2016 erfolgen.

Während dieser Entwurf die Zustimmung der meisten Akteure in den zunehmend kleiner werdenden informellen Verhandlungsrunden der Staatschefs am letzten Konferenztage fand, waren es insbesondere die USA und China, die sich aus unterschiedlichen Gründen gegen das Dokument in seiner vorliegenden Form aussprachen. Für die USA war die mangelhafte Überprüfbarkeit der Maßnahmen von Seiten der Schwellenländer ein gewichtiger Grund, seine Ablehnung gegenüber diesem Dokument zu bekunden. Auf der anderen Seite war China weder gewillt, eine internationale Überprüfung der nationalen Emissionsentwicklung zuzulassen, noch seine eigene wirtschaftliche Entwicklung durch globale Minderungsziele einschränken zu lassen. Schließlich wurde von chinesischer Seite das Kompromissangebot unterbreitet, zwar nationale Emissionsminderungspläne zu erstellen, deren Überprüfung aber in bestimmten Zeiträumen nach internationalen Leitlinien vorzunehmen. Gleichzeitig sollte im Gegenzug ein globales Reduktionsziel für 2050 ebenso wie das unilaterale Emissionsreduktionsziel der Industrieländer aus dem Abkommen gestrichen werden. Letzteres vor allem mit dem Zweck, Druck von den Schwellenländern zu nehmen, sich künftig ähnlichen internationalen Vorgaben unterwerfen zu müssen. Um immerhin ein internationales ‚Monitoring‘ der Maßnahmen zu erreichen, willigten die USA in den Kompromissvorschlag ein und stimmten zu, internationale Emissionsreduktionen aus dem Dokument zu streichen. Erst in letzter Minute wurde von den Verhandlungspartnern eine weitere wichtige Vorgabe aus dem Dokument gelöscht: Die gemeinsame Verpflichtung beim 16. Treffen der Vertragsparteien im Jahr 2010 ein rechtsverbindliches Abkommen zu präsentieren, überlebte den Weg bis ins Plenum nicht.

Als das Plenum der COP 15 gegen 03:00 Uhr am Morgen des 19. Dezember 2009 zusammentrat, war die Stimmung gereizt. In den ersten Wortmeldungen von Seiten des Inselstaates Tuvalu, von Venezuela und von Bolivien wurde deutlich, dass unter den Vertragsparteien eine große Unzufriedenheit über den Verlauf des letzten Verhandlungstages und die Art und Weise des Zustandekommens eines internationalen Klimaabkommens herrschte. Alle drei Parteien lehnten (ebenso wie Kuba, Nicaragua und der Sudan) eine Zustimmung zum „Copenhagen Accord“ ab. Nach langwierigen Wortgefechten und Unklarheiten über das weitere formale Vorgehen, wurde der „Copenhagen Accord“ gegen Mittag des 19. Dezember 2009 vom Vorsitzenden der COP formal ‚zur Kenntnis‘ genommen. Damit stellt das Abkommen keine förmliche und damit rechtsverbindliche Entscheidung der Klimakonferenz dar, sondern dient fortan als Grundlage für eine Verlängerung des Mandats der Verhandlungsparteien für die nächste Klimakonferenz im November/Dezember 2010 in Mexiko.

Trotz seiner begrenzten Wirksamkeit und mangelnden Rechtsverbindlichkeit legt der „Copenhagen Accord“ erstmals im Rahmen der UNFCCC die Schwerpunkte eines künftigen Abkommens dar.²² Dazu gehören das 2 °C-Ziel, die Notwendigkeit absoluter Emissionsreduktionen von Seiten der Industrieländer, die Nennung konkreter Minderungsmaßnahmen von Seiten der Schwellen- und Entwicklungsländer, erste Schritte zur Bereitstellung einer Klimafinanzierung, die für die Jahre 2010 bis 2012 mit 30 Milliarden US-Dollar zugesagt wurde, die Operationalisierung eines „Green Funds“ zur Steuerung der finanziellen Maßnahmen sowie Schritte zur Gewährleistung von Technologietransfer, Waldschutz und Anpassungsmaßnahmen. Die Übereinkunft fordert zudem von den Industrieländern, bis zum 31. Januar 2010 konkrete Reduktionsziele zu hinterlegen. Schwellen- und Entwicklungslän-

22 UNFCCC: Copenhagen Accord, 2009.

der werden aufgefordert, nationale Maßnahmenpläne beim UN-Klimasekretariat in Bonn zu melden. Bis Anfang Februar hatte die UNFCCC über 100 Meldungen von Staaten erhalten, die wiederum über 80 Prozent der globalen Treibhausgasemissionen abdecken.

Mit der Verlängerung des Mandats der Arbeitsgruppen und dem Festhalten erster Maßnahmen endete die Klimakonferenz in Kopenhagen weit unter den Erwartungen, die – zumindest in Europa – an die Konferenz gestellt worden waren.

Europas künftige Rolle im globalen Klimaschutz

In der Europäischen Union war die Enttäuschung nach dem Ende der Klimakonferenz in Kopenhagen groß. Deutlich wurde dies bereits während der ersten Pressekonferenz, die Ratspräsident Fredrik Reinfeldt und Kommissionspräsident José Manuel Barroso noch in der letzten Verhandlungsnacht abhielten. Insbesondere Europas unzureichende Einbeziehung in die finalen Beratungen und die Vorlage eines Ergebnisses, das weit unter den eigenen Ansprüchen anzusiedeln war, wurde bereits zu diesem frühen Zeitpunkt heftig kritisiert. In einer ersten Analyse der Europäischen Kommission zum Verlauf und den Ergebnissen der Konferenz finden sich zahlreiche Hinweise, die nicht nur auf die Vorreiterrolle als Ursache für die Nichteinbindung in den letzten informellen Verhandlungsprozess schließen lassen, sondern auch auf eine verbesserungswürdige Vorbereitung und eine reformbedürftige Verhandlungsführung anspielen. Doch wo genau lagen die Fehler in der europäischen Herangehensweise? Was sind die Lehren aus Kopenhagen?

Glaubwürdigkeit erhalten – Ziele frühzeitig definieren

Europas Führungsrolle in der internationalen Klimapolitik beruhte stets auf seiner ehrgeizigen eigenständigen Zielformulierung. Das Angebot einer unilateralen Emissionsreduktion um 20 Prozent und die konditionierte Klausel, 30 Prozent zu reduzieren, falls ein internationales Abkommen mit anderen großen Emittenten verabschiedet würde, waren zum Zeitpunkt des Beschlusses weltweit einmalig. Dennoch zeigte sich auf der internationalen Ebene im Vorlauf zur Kopenhagener Konferenz eine Dynamik, in der sogar Entwicklungs- und Schwellenländer mit Reduktionsangeboten aufwarteten. Dieser Moment wäre nutzbar gewesen, um den Verhandlungen einen weiteren Schub zu verleihen: Europa hätte ein einseitiges Angebot zur Reduktion seiner klimaschädlichen Treibhausgase um 30 Prozent vorlegen müssen, um eine passende Antwort auf die Angebote Brasiliens oder Südkoreas zu geben. Doch nicht nur aus der Dynamik der Verhandlungen heraus wäre ein frühzeitiger Übergang zu einem 30-Prozent-Ziel der richtige Schritt gewesen. Auch aus wissenschaftlicher Perspektive scheint diese Entscheidung heute beinahe unumgänglich: Der IPCC forderte in seinem 4. Sachstandsbericht aus dem Jahr 2007, dass Industrieländer ihre Emissionen bis 2020 um mindestens 25 bis 40 Prozent reduzieren müssten, um im Rahmen des 2 °C-Szenarios zu bleiben. Wollte die Europäische Union also eine Führungsrolle im globalen Klimaschutz übernehmen, wäre eine Rejustierung des Reduktionsziels auf 30 Prozent bereits vor der Kopenhagener Konferenz ohne Alternative gewesen. Schließlich war es nicht nur das Emissionsreduktionsziel, das international durch seine unklare Ausgestaltung an Glaubwürdigkeit einzubüßen hatte. Auch die zweite Säule der Klimaverhandlungen, die Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungs- und Schwellenländern konnte nicht hinreichend vertrauenerweckend kommuniziert werden. So formulierte der Europäische Rat das einzige konkrete Angebot zur Start-up-Finanzierung für die Jahre 2010 bis 2012 erst nach Beginn der Konferenz in Kopenhagen. Von einem langfristigen Finanzierungsangebot hörten die Entwicklungs- und Schwellenländer bis zum Ende der Konferenz

aus Europas Hauptstädten nichts. Eine verlässliche Zusage und ein glaubwürdiges Angebot zur Unterstützung hätten einige Entwicklungsländer mit Sicherheit früher an den Konferenztisch zurückgeführt.

In der Vorbereitung zur Klimakonferenz in Mexiko muss Europas Strategie klar, unmissverständlich und in Zahlen fassbar sein. Ein unilaterales Reduktionsangebot von 30 Prozent sowie eine Zusage, ab dem Jahr 2020 mindestens 30 Milliarden Euro jährlich zur Verfügung zu stellen, wie es bereits zuvor vom Europäischen Parlament gefordert wurde, würde die Kommunikation europäischer Zielsetzungen erleichtern und neue Partner für ein internationales Abkommen gewinnen. Um die Glaubwürdigkeit in der internationalen Klimapolitik aufrechterhalten zu können, müsste das Reduktionsangebot im Rahmen der IPCC-Empfehlungen liegen. Ansonsten dürfte es schwierig sein, die eigene Führungsrolle mit guten Argumenten zu untermauern.

Diplomatie: auf Europas alte Stärke setzen

In der Vergangenheit wurde die Europäische Union auf internationalen Konferenzen vor allem für eine besondere Fähigkeit geschätzt: ihr diplomatisches Geschick. Im Vorfeld der Klimakonferenz konnte Europa statt aktiver Klimadiplomatie allenfalls mit passivem Beibehalten und eurozentrierten Diskussionen über die Zukunft der europäischen Niedrigemissionswirtschaft aufwarten. Gerade Europas breites internationales Netzwerk hätte eine Gelegenheit geboten, sich frühzeitig mit Staaten rund um den Globus abzustimmen und Informationsdefizite im Vorfeld der Kopenhagener Konferenz zu begegnen. So konnte die Europäische Union lange Zeit keine klare Antwort auf den Vorwurf von Seiten der Entwicklungsländer geben, das Kyoto-Protokoll auflösen und damit das einzig verbindliche Klimaabkommen beenden zu wollen. Diese Anklage wurde in Kopenhagen immer wieder vorgebracht und führte häufig zu Erklärungsnot seitens der EU-Verhandler, da diese Frage auch unter den Mitgliedstaaten mithin umstritten blieb.

Ein weiterer diplomatischer Fehlschlag ließ sich im Umgang mit der G77/China-Gruppe feststellen. Anstatt frühzeitig auf die einzelnen Mitglieder innerhalb der 130 Staaten umfassenden Interessengruppe zuzugehen und dabei insbesondere den Entwicklungsländern in Afrika, Asien oder Südamerika klar vor Augen zu führen, dass mit dem Erhalt des Kyoto-Protokolls das Klimaproblem noch nicht gelöst ist, konzentrierte sich die europäische Diplomatie in erster Linie auf ein Engagement der USA und überließ damit die Entwicklungsländer als ‚Pressure Group‘ der Führung Chinas.

Durch den Lissabon-Vertrag und die neue Besetzung der Barroso-Kommission bietet sich für die Europäische Union nun die Chance, die Lehren aus Kopenhagen zu ziehen und bis zum Klimagipfel in Mexiko eine echte Klimadiplomatie zu entwickeln. Sowohl die neue Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, als auch die neue Klimakommissarin Connie Hedegaard müssen ihre Zuständigkeiten nutzen, um Europas Rolle im internationalen Klimaschutz zu untermauern und Partnerschaften zu bilden, die zu einem Erfolg auf der nächsten Klimakonferenz führen. Dabei sollten sie sich auch der Institution des neu gegründeten Europäischen Auswärtigen Dienstes bedienen, der künftig Europas Stimme in der Welt darstellt. Eine Ausweitung der europäischen Klimadiplomatie wird zu einem besser vorbereiteten Klimagipfel führen und Europa, gemeinsam mit seinen Partnern in der Welt, wieder eine Rolle geben, die in Kopenhagen leider allzu oft missverstanden oder übersehen wurde.

Neue Allianzen schaffen – Alternativen entwickeln

Die letzten Stunden der Klimakonferenz in Kopenhagen waren bitter für Europa. Einerseits gelang es den Europäern nicht, mit einer Stimme zu sprechen, insbesondere bei den informellen Gesprächen der Staats- und Regierungschefs. Dort verhandelten Kommissionspräsident José Manuel Barroso, Ratspräsident Fredrik Reinfeldt und einige weitere Staatschefs weitgehend unabhängig voneinander. Noch schlimmer erscheint jedoch der Umstand, dass Europas Stimme im Endspurt der Konferenz keine Rolle mehr spielte. Es ging zu diesem Zeitpunkt darum, die Inhalte einer Einigung nach unten zu korrigieren. Eine Strategie, für die die USA, China und einige weitere Schwellenländer die Europäer scheinbar nicht gebrauchen konnten. Zwar entwickelte sich gegen Ende dieser Gespräche noch ein Kompromiss, dieser wurde jedoch aufgrund des Einstimmigkeitsgebots im Plenum der Konferenz und der aufkommenden Kritik nicht zur Entscheidung vorgelegt, sondern stattdessen lediglich ‚zur Kenntnis‘ genommen.

Aus dieser Beobachtung lassen sich zwei Schlüsse ziehen: Zum einen fehlte es den finalen Verhandlungen zwischen wenigen Staaten an einer gleichermaßen gewichtigen wie mahnenden Stimme, die an die globale Verantwortung der Teilnehmer erinnern sollte.²³ Zum anderen erscheint das Einstimmigkeitsgebot der Vereinten Nationen und damit der Konsens unter 192 Staaten kaum mehr adäquat zu sein, um eine komplexe Materie wie die internationale Klimapolitik ausreichend zu behandeln. Die Europäische Union muss entsprechend nach Alternativen suchen, um mit beiden Problemen umzugehen.

In den kommenden Monaten sollte die Europäische Union damit beginnen, alte und neue Partner zu gewinnen, um eine ‚Allianz der Verantwortung‘ zu etablieren, die sich im Vorfeld des UN-Prozesses für internationalen Klimaschutz einsetzt. Diese Plattform sollte offen für diejenigen Staaten sein, die sich ernsthaft mit dem Problem des anthropogenen Klimawandels auseinandersetzen wollen und Klimaschutz als gesamtgesellschaftliche Aufgabe ansehen. Die Europäische Union sollte dabei sowohl auf Industriestaaten wie etwa Japan zugehen, die bereits umfangreiche Emissionsreduktionen angekündigt haben, aber auch Schwellenländer wie Brasilien oder die Gruppe engagierter Entwicklungsländer und die Inselstaaten in ihre Reihen aufnehmen. Voraussetzung für die Teilnahme an dieser Allianz sollte die Bereitschaft sein, sich aktiv und verbindlich an einer Bearbeitung des Problems Klimawandel zu beteiligen. Dieser Parallelprozess erscheint notwendig, um den UN-Prozess unter Druck zu setzen, sich nicht vom Einstimmigkeitsgebot und damit von einigen wenigen Staaten blockieren zu lassen und klar herauszustellen, wer bereit ist, globale Verantwortung zu übernehmen. Während eine solche Verbindung zwischen Staaten aus ihrem Selbstverständnis heraus zunächst nur eine positive Ergänzung zu den Verhandlungen im Rahmen der UNFCCC darstellt, könnte sie gleichzeitig einen notwendigen ‚Plan B‘ nach einem möglichen Scheitern der Konferenz in Mexiko im Jahr 2010 konstituieren. Europa sollte dem weltweiten Klimaschutz durch diese Initiative wieder Lebensatem einhauchen.

Wie weiter nach Kopenhagen?

Der europäische Integrationsprozess versteht sich seit jeher als Ausgleich zwischen einer Vielzahl nationaler Interessen, der in seiner Summe einen gemeinsamen Mehrwert ergibt. Vereinfacht ausgedrückt: gelegentlicher individueller Verzicht im Dienste eines gemeinsamen Nutzens. Dieses europäische Politikverständnis mag ein Grund für die tiefe Enttäu-

²³ In den letzten Stunden vor Ende der Konferenz verhandelten die USA, China, Brasilien, Indien und Südafrika über den finalen Text der Kopenhagener Übereinkunft.

schung über den Ausgang der Klimakonferenz in der Europäischen Union sein. Die Schuld für das Scheitern der Verhandlungen kann nicht alleine auf das Verhalten europäischer Akteure geschoben werden. Es wäre falsch, diejenigen, die mit Angeboten und Plänen zum Schutz des Klimas vorangeschritten sind, für die Blockadehaltung anderer verantwortlich zu machen. Dennoch gehört es auch zum Rollenverständnis eines Führungsspielers, sein Handeln zu hinterfragen und zu verbessern.

Es gelang der Europäischen Union in den letzten Jahren mit ersten Emissionsreduktionsangeboten und der Entwicklung einer ehrgeizigen Klimagesetzgebung, die erhoffte Vorbildfunktion in den internationalen Verhandlungen einzunehmen. Nichtsdestotrotz musste im Jahr 2009 eine erste ‚Klimamüdigkeit‘ beobachtet werden, die weitere Schritte und Angebote im Vorfeld der Klimaverhandlungen in Kopenhagen verhinderte. Der Mangel an Ehrgeiz und Veränderungswillen, Versäumnisse bei der diplomatischen Vorbereitung der Konferenz und eine Fehleinschätzung über den Verlauf der Verhandlungen müssen in den kommenden Monaten eingehend analysiert werden. Durch den ‚Copenhagen Accord‘ sind die Verhandlungen im Rahmen der UNFCCC am Leben erhalten worden. Damit bietet sich einerseits die Möglichkeit, erste Maßnahmen zu implementieren und damit Glaubwürdigkeit zu demonstrieren, andererseits aus den Fehlern von Kopenhagen zu lernen und Mexiko zu einem Erfolg zu führen. Die COP 16 in Mexiko könnte vielleicht die letzte Chance bieten, das Vertrauen in den UN-Prozess zu bewahren und zu verwertbaren Ergebnissen für den weltweiten Klimaschutz zu kommen. In diesem Sinne ist das Jahr 2010 von entscheidender Bedeutung. Europa muss deshalb gleichzeitig auf einen Erfolg in Mexiko setzen und sich auf einen ‚Plan B‘ für den Klimaschutz einstellen. Eine schwierige Aufgabe, die strategischer Planung bedarf.



Mehr Europa oder mehr Spanien?

Spaniens Europapolitik unter González und Aznar

Von Adele Orosz, M.A., M.E.S.

2010, 279 S., brosch., 59,-€,

ISBN 978-3-8329-5549-6

Spaniens Europapolitik wurde 1986-2004 von zwei Ministerpräsidenten verantwortet, die gegensätzlicher nicht sein konnten: dem Europa-enthusiasten Felipe González und dem Atlantiker José María Aznar. Dieses Buch untersucht die spannende Frage nach den damals prägenden Motiven, Zielen und Einflüssen und nimmt eine Bewertung der Rolle Spaniens in der EU vor.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos

Schweden und die EU-Ratspräsidentschaft – ehrlicher Makler mit eigenen Interessen

*Gunilla Herolf**

Schweden übernahm die EU-Ratspräsidentschaft in einer Zeit großer Unsicherheit innerhalb der Union. Ihr Motto „Wir stellen uns der Herausforderung“ machte deutlich, dass man sich der harten Arbeit bewusst war, die die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen bedeutete, damit die Union nicht in eine gefährliche Schiefelage geriet.

Als die Ratspräsidentschaft am 1. Juli 2009 offiziell begann, war das unsichere Schicksal des Lissabon-Vertrages das zentrale Problem, da das zweite irische Referendum erst zur Halbzeit der Ratspräsidentschaft stattfinden sollte. Alle Vorbereitungen für die Zeit nach dem Referendum mussten unauffällig getroffen werden, um die irischen Wähler nicht zu verärgern. Zu diesem frühen Zeitpunkt waren Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung des Lissabon-Vertrages, die zu einem der wichtigsten Anliegen der Ratspräsidentschaft werden sollten, eher von untergeordneter Bedeutung.

Ein anderes Kernproblem ergab sich aus den unvermeidlichen Verzögerungen bei der Installation eines gut funktionierenden EU-Apparats zu einem Zeitpunkt, als dieser dringend benötigt wurde. Das Europäische Parlament war neu gewählt worden. Die Wiederwahl von José Manuel Barroso dauerte einige Zeit und die Auswahl der neuen Kommissare musste bis nach dem irischen Referendum und der noch ausstehenden Ratifizierung in einigen Ländern warten.

Ein drittes Problem stellte die andauernde Finanzkrise dar. Hieraus folgten für Europa nicht nur Reformen des Finanzsystems, sondern deren wirtschaftliche Auswirkungen erschwerten auch die Art von Reformen, wie sie von Schweden angestrebt worden waren.

Während dieses langen Prozesses, der nahezu die gesamte Ratspräsidentschaft andauerte, galt es, die Europäische Union auf effiziente Weise arbeiten zu lassen, die Ziele zu erreichen, die die Triopräsidentschaft Frankreichs, der Tschechischen Republik und Schwedens sich gesetzt hatten, und insbesondere die spezifisch schwedischen Anliegen auf den Weg zu bringen.

Die Pflichten einer Ratspräsidentschaft umfassen eine große Themenpalette mit einer Vielfalt von Aufgaben. Es ist daher nicht möglich, im Folgenden auf alle Punkte einzugehen. Der Beitrag wird sich auf die Prioritäten der Ratspräsidentschaft konzentrieren, die zu einem großen Teil auch von den Prioritäten der Union bestimmt wurden. Es soll dabei sowohl aus schwedischer wie aus externer Sicht untersucht werden, inwieweit diese Ziele erreicht wurden und welche Bedeutung die erzielten Resultate haben. Darüber hinaus sollen einige grundsätzlichere Überlegungen zur Rolle der Ratspräsidentschaft – etwa als Vermittler und unter dem Aspekt der Führung in der Europäischen Union – sowie zur Frage großer und kleiner Mitgliedstaaten angestellt werden.

Erwartungen an eine Ratspräsidentschaft

Die Erwartungen anderer Mitgliedstaaten und der restlichen Welt an eine EU-Ratspräsidentschaft haben gewisse gemeinsame Elemente, darunter sind Effizienz, Verlässlichkeit

* Gunilla Herolf, PhD, Senior Researcher, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Stockholm.

und Transparenz im Tagesgeschäft der Ratspräsidentschaft. Andere Faktoren sind schnelles Reagieren und Führungsqualitäten bei unvorhergesehenen Ereignissen. Ein weiteres Kriterium, nach dem Ratspräsidentschaften beurteilt werden, ist, bis zu welchem Punkt sie den Interessen der Europäischen Union Vorrang gegenüber denen ihres eigenen Landes geben.

Bei anderen Feldern kommt unvermeidlich das Element der Subjektivität zum Tragen. So wird das Urteil über die Auswahl der Themen, denen sich die Ratspräsidentschaft verstärkt widmen wollte, oder der Priorität einzelner Themen davon abhängen, wer die Evaluierung vornimmt. Des Weiteren gibt es Grenzen, inwieweit eine Ratspräsidentschaft ihre eigene Agenda bestimmen kann – viele Probleme auf dem Tisch der Ratspräsidentschaften, auch im Falle von Schweden, sind Erblasten früherer Ratspräsidentschaften. Dennoch hat jede Ratspräsidentschaft die Möglichkeit, eigenes Denken und eigene Überzeugungen in Dokumente, vorgeschlagene Kompromisse etc. einzubringen, auch dort, wo es um die tagtägliche EU-Agenda geht. Und schließlich muss bei jeder Bewertung mitberücksichtigt werden, was tatsächlich erreichbar war.

Ziele der schwedischen Ratspräsidentschaft

Einige Ziele gelten für nahezu alle Ratspräsidentschaften. Wie andere Länder war auch Schweden bemüht, gute Arbeit zu leisten und von anderen als erfolgreich eingeschätzt zu werden. Wie andere Länder hat Schweden sich bemüht, einen spezifischen Eindruck zu hinterlassen und die Europäische Union ein Stück weit in die Richtung zu bewegen, die man sich selbst vorgestellt hat. Ein drittes gemeinsames Anliegen ist, die Bevölkerung des eigenen Landes zu beeinflussen. Das Ziel mag sein, die Europäische Union besser bekannt zu machen und deren Ansehen im eigenen Land zu steigern und/oder zu zeigen, dass die Regierung durch die Ratspräsidentschaft in der Lage war, erfolgreich nationale Interessen zu verfolgen.

Schweden legte die Ziele seiner Ratspräsidentschaft in Zusammenarbeit mit Frankreich und der Tschechischen Republik in einem Achtzehnmonatsprogramm fest, das im Sommer 2008 vorgestellt wurde. Das gemeinsame Programm enthält übereinstimmende Sichtweisen wie auch Kompromissformulierungen, um den unterschiedlichen Ansätzen gerecht zu werden. In mehreren Bereichen lagen die tschechischen und schwedischen Ansichten dichter beieinander als die Ansichten dieser beiden Länder und jene Frankreichs. Die Tschechische Republik und Schweden sind zum Beispiel kritischer gegenüber der Gemeinsamen Agrarpolitik als Frankreich und positiver gegenüber einer EU-Erweiterung über den Westbalkan hinaus.¹

Ungeachtet aller Vorbereitungen und der Ausarbeitung gemeinsamer Ziele waren die meisten Bereiche, denen die schwedische Ratspräsidentschaft Priorität einräumte, vorgegeben. Sie waren wie das Stockholmer Programm, der Nachfolger des auslaufenden Haager Programms im Bereich Justiz und Inneres, entweder Teil des normalen Geschäftsgangs der Europäischen Union oder wie die Vorbereitungen für den in Kraft tretenden Lissabon-Vertrag übrig geblieben von früheren Ratspräsidentschaften. Andere Fragen im Kontext der wirtschaftlichen Entwicklung und jener des Arbeitsmarkts waren Dauerthemen, auch wenn diese zur Zeit des schwedischen Vorsitzes ebenfalls besondere Aufmerksamkeit erforderten.

Die schwedische Regierung setzte ihre Prioritäten wie folgt: Wirtschaft und Arbeitsmarkt, ein neues Klimaprogramm, das Stockholmer Programm im Bereich Justiz und Inneres, eine EU-Strategie für den Ostseeraum und EU-Erweiterung und Sicherheit. Schlussendlich war die Vorbereitung für das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages, sollte dies während der schwedischen Ratspräsidentschaft geschehen, ein übergeordnetes Ziel.²

1 Rat der Europäischen Union: Achtzehnmonatsprogramm des Rates, Dok. 11249/08.

2 Swedish Presidency of the European Union: Prime Minister presents Presidency priorities, 23.06.2009.

Wirtschaft und Arbeitsmarkt

Während sich die französische Ratspräsidentschaft mit den sofortigen Antworten auf die Finanzkrise befasst hatte, mussten unter schwedischem Vorsitz wichtige strukturelle Verbesserungen in Angriff genommen werden, um das Vertrauen in die Finanzmärkte wiederherzustellen. Im Herbst verständigten sich die Finanzminister auf einen generellen Ansatz für die Einrichtung neuer Aufsichtsorgane auf der Mikroebene und auf einen „Europäischen Ausschuss für Systemrisiken“, der die Stabilität des Finanzsystems im Ganzen überwachen soll.

Zusätzlich wurden Beschlüsse bezüglich exzessiver Haushaltsdefizite innerhalb des Stabilitäts- und Wachstumspaktes gefasst. Die Minister einigten sich darauf, für neun Mitgliedstaaten ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits aufgrund eines Haushaltsdefizits von mehr als 3 Prozent des Referenzwertes zu eröffnen. Sie vereinbarten ferner überarbeitete Empfehlungen für vier Mitgliedstaaten, gegen die bereits ein Defizitverfahren lief, und erklärten, dass Griechenland, dessen Defizitverfahren schon im April 2009 eingeleitet worden war, bisher keine effektiven Maßnahmen unternommen habe, um dieses zu einem Abschluss zu bringen. Die Minister einigten sich auch auf die Prinzipien, nach denen der Rückzug aus den Stützungsmaßnahmen für den Finanzmarkt erfolgen soll.³

Während der fortdauernden Finanzkrise und der fortschreitenden Globalisierung erforderten Wirtschafts- und Arbeitsmarktfragen im Herbst 2009 besondere Beachtung. Im Zentrum stand die auslaufende Lissabon-Strategie, die 2000 ins Leben gerufen und einmal verlängert worden war. Ihr wird unter dem Namen „Europa 2020“ ein Ansatz nachfolgen, der während der spanischen Ratspräsidentschaft auf den Weg gebracht werden soll. In Abstimmung mit diesem Zeitplan drehten sich die schwedischen Bemühungen um Vorarbeiten in Form von Diskussionen über die neue Strategie, aber auch durch die Vorlage eines Berichtes über nachhaltige Entwicklung, den der Europäische Rat anlässlich seines Treffens am 10./11. Dezember 2009 guthieß. Im Bericht fanden sich traditionelle schwedische Politikansätze bezüglich (1) Vollbeschäftigung und integrative Arbeitsmärkte, (2) Gesundheitsförderung für die alternden Arbeitskräfte in der Europäischen Union, vor allem durch Aushandlung der Richtlinien für Patientenmobilität und elektronische Gesundheitsdienste sowie durch Fortschritte im pharmazeutischen Bereich und (3) Betonung der Bedeutung der Gleichberechtigung der Geschlechter für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung.⁴ Der Bericht zur Nachhaltigkeitsstrategie stimmte mit dem Bericht der Kommission zu diesem Thema überein.⁵

Trotz der Tatsache, dass alle 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union den Bericht zur Nachhaltigkeitsstrategie akzeptierten, wird der nächste Schritt in diesem Prozess schwierig werden. Es muss daran erinnert werden, dass es sich um Langzeitziele handelt, sie also nicht Entscheidungen über eine konkrete Umsetzung beinhalten, und dass die Gegner dieser Ziele ihre Sichtweise erst dann öffentlich machen werden, wenn diese Stufe erreicht wird.

-
- 3 Swedish Presidency of the European Union: ECOFIN Council agrees on new financial supervisory architecture, 02.12.2009. Die neun Staaten waren Belgien, Deutschland, Italien, die Niederlande, Österreich, Portugal, die Slowakei, Slowenien und die Tschechische Republik. Die vier Staaten waren Großbritannien, Frankreich, Irland und Spanien.
 - 4 Rat der Europäischen Union: Überprüfung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung (2009) – Bericht des Vorsitzes, Dok. 16818/09: EurActiv: Schweden drängen zu ‚skandinavischem Touch‘ bei Lissabon-Strategie II, 13.07.2009.
 - 5 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Förderung einer nachhaltigen Entwicklung durch die EU-Politik: Überprüfung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung 2009, KOM (2009) 400.

Das plötzliche Zurückziehen ihres Haushaltsentwurfs, kurz bevor die Europäische Kommission ihn im Europäischen Parlament vorstellen wollte, war in diesem Zusammenhang eine große Enttäuschung für Schweden. Die damalige Ministerin für europäische Angelegenheiten, Cecilia Malmström, nannte diese Verzögerung in ihrem Blog „bemerkenswert und bedauerlich, da wir wirklich diskutieren müssen, wie wir die vor uns liegenden Herausforderungen angehen – und finanzieren – wollen. Jetzt, da wir in wenigen Wochen einen neuen Vertrag haben werden, brauchen wir auch einen neuen modernen Haushalt.“⁶ Für Schweden war ein neuer Haushalt einschließlich einer substanziellen Reduzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik seit Jahren eine drängende Notwendigkeit, um mehr Spielraum für Investitionen und Bildung zu gewinnen.

Ein neues Klimaprogramm

Eine weitere Priorität war für Schweden ein neues Klimaprogramm, das vom Klimagipfel in Kopenhagen im Dezember 2009 beschlossen werden sollte, das alle Länder einschließen und umfassende Vorhaben zur Reduzierung von Emissionen enthalten sollte, sodass das 2 °C-Ziel erreicht werden konnte.⁷

Über den Herbst war es die vornehmste Aufgabe für Schweden, eine einheitliche Position der Europäischen Union zu erreichen, was aber wegen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten in einigen Ländern nicht einfach war. In diesem Zusammenhang wurde Deutschland als wichtiger Bündnispartner betrachtet, da es die gleichen ehrgeizigen Ziele für Reduzierungen auf nationaler Ebene hatte wie Schweden.

Die noch schwierigere Aufgabe für die Ratspräsidentschaft stellte der Versuch dar, die USA und einige andere Länder, vor allem China – diese beiden Staaten produzieren gemeinsam die Hälfte aller Treibhausgase – dazu zu bewegen, ihr Engagement in dieser Frage zu verstärken. Die USA wurden um eine gesetzlich verbindliche und die gesamte Wirtschaft betreffende Verpflichtung bei der Reduzierung der Emissionen ersucht, während China um verbindliche Maßnahmen gebeten wurde. China legte zwar ein vages Angebot vor, das aber eine relative Größe vorsah und sich damit am Wirtschaftswachstum orientierte, und das US-amerikanische Reduzierungsangebot erwies sich als bescheiden, denn Präsident Barack Obamas Zusicherung einer Reduzierung um 17 Prozent für die Jahre 2005 bis 2020 bedeutete lediglich eine Reduzierung von 4 Prozent seit 1990. Da die Europäer angeboten hatten, ihre eigenen Reduzierungen von 20 auf 30 Prozent für die Zeit nach 2012 zu steigern, „sofern sich andere Industrieländer zu vergleichbaren Emissionsreduzierungen und die Entwicklungsländer zu einem ihren Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angemessenen Beitrag verpflichten“,⁸ verblieb das europäische Angebot auf dem niedrigeren Niveau.

Positiv zu vermerken ist, dass die Zusage der Europäischen Union von insgesamt 7,2 Milliarden Euro als Hilfe für die am wenigsten entwickelten und gefährdetsten Länder für Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel zwischen 2010 und 2012 großzügiger ausfiel als zuvor angenommen. Schweden hatte frühzeitig 800 Millionen Euro zugesagt, um andere zum Nachziehen zu ermuntern. Während dies der höchste Pro-Kopf-Beitrag war, waren drei andere Beiträge in absoluten Zahlen höher: Großbritannien mit 1,65 Milliarden Euro sowie Frankreich und Deutschland mit jeweils 1,26 Milliarden Euro.⁹

6 Cecilia Malmström, Ministerin für europäische Angelegenheiten: Strategy talk in Brussels, in: Swedish Presidency of the European Union. EU Minister's Blog, 17.11.2009, abrufbar unter: <http://se2009.wordpress.com/2009/11/17/strategy-talk-in-brussels/> (letzter Zugriff: 20.03.2010).

7 Sie dazu Severin Fischer/Jo Leinen: Zwischen Führungsrolle und Sprachlosigkeit: Europas Lehren aus dem Klimagipfel in Kopenhagen, in diesem Heft, S. 117-130.

8 Rat der Europäischen Union Tagung des Europäischen Rates in Brüssel vom 18./19. Juli 2009. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 11225/09, S. 11.

9 Anne Eckstein: EU pledges 7.2 bn euro to aid developing countries, in: *Europolitics*, 11.12.2009.

Das endgültige Ergebnis der Konferenz, die „Übereinkunft von Kopenhagen“, die von mehr als 30 Ländern ausgehandelt und von den anwesenden Ländern „zur Kenntnis genommen“ wurde, stellte eine große Enttäuschung für die schwedische Ratspräsidentschaft dar. Ohne rechtsverbindliche Zusagen war die Vereinbarung für Umweltminister Andreas Carlgren zutiefst unbefriedigend. Der Minister, der dies als ein zentrales Anliegen der gesamten Ratspräsidentschaft betrachtet hatte, nannte die Vereinbarung bei dem darauffolgenden Treffen der Umweltminister „ein Desaster und ein wirklich großes Scheitern, aus dem wir werden lernen müssen“.¹⁰

Die Reaktionen in Schweden waren ziemlich gleichlautend. Die meisten Kommentatoren schoben die Schuld auf die USA und China, die nicht gewillt gewesen seien, substanzielle Reduzierungen zuzusagen, und auf einige andere Länder, die die Konferenz mit endlosen Verfahrensfragen blockiert hätten. Das Scheitern wurde nicht auf einen Konflikt zwischen Arm und Reich zurückgeführt, da viele der armen Länder auf der Seite der Europäischen Union standen. Einige Nichtregierungsorganisationen kritisierten auch die schwedische Ratspräsidentschaft, indem sie argumentierten, dass während der Konferenz mehr hätte getan werden können, um zu einem Abkommen zu kommen.

Das Stockholmer Programm

Schweden musste das Stockholmer Programm als Aufgabe übernehmen, weil das Haager Programm von 2004 auslief.¹¹ Aber das Programm umfasst auch Themen, mit denen sich Schweden innerhalb der Europäischen Union profilieren möchte. Das Europäische Parlament hatte das Programm nach einigen geringfügigen Änderungen mit großer Mehrheit angenommen, bevor es vom Europäischen Rat auf seinem Gipfeltreffen am 10./11. Dezember 2009 beschlossen wurde.¹²

Das Stockholmer Programm umfasst viele Bereiche, wie zum Beispiel die Zusammenarbeit von Polizei und Zollbehörden, Katastrophenschutz, Zusammenarbeit im Straf- und Zivilrecht, Asylpolitik, Migration und Visapolitik. Dabei handelt es sich vielfach um den Ausgleich verschiedener Politikansätze. Einerseits versucht das Programm, die Verbrechensbekämpfung durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Informationsaustausch effektiver zu machen. Auf der anderen Seite stehen Maßnahmen, die die Rechte von Verbrechensopfern und Verdächtigen garantieren sollen. Diese Punkte betreffen die Bereiche der persönlichen Unversehrtheit und Sicherheit, wobei diskutiert wurde, ob die persönliche Integrität unter den Bemühungen, Sicherheit zu schaffen, gelitten hat.

Zentrale Fragen für ganz Europa, die auch heiß umstritten sind, betreffen Einwanderung, Asylpolitik und Grenzschutz. Vor allem die Mittelmeerländer haben sich in dieser Debatte engagiert angesichts der großen Zahl von Flüchtlingen, die in diesen Ländern ankommen.

10 United Nations Framework Convention on Climate Change: Copenhagen Accord, Decision -/CP.15, advance unedited version, 19.12.2009, abrufbar unter: http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf (letzter Zugriff: 20.03.2010); European Voice: Commission to review Copenhagen failings, 22.12.2009.

11 Vgl. Jörg Semmler: Das Instrument der Mehrjahresprogramme in der europäischen Justiz- und Innenpolitik, in: *integration* 1/2009, S. 63-74.

12 Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments konnten keine Einigung über die Rechte von Homosexuellen erreichen und italienische Abgeordnete des Europäischen Parlaments erstritten zusätzliche Gelder für überfüllte Gefängnisse. EurActiv: Parliament approves Stockholm Programme, with Prison Add-Ons, 26.11.2009; Swedish Presidency of the European Union: Debate in Strasbourg on the Stockholm Programme, 25.11.2009; Rat der Europäischen Union: Entwurf eines Mehrjahresprogramms für einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger (Stockholmer Programm), Dok. 14449/09.

Die schwedische Auffassung ist dadurch geprägt, dass das Land eine verhältnismäßig große Zahl an Flüchtlingen aufnimmt. Schweden hat jahrelang argumentiert, dass die Lasten gleichmäßiger auf alle EU-Mitgliedstaaten verteilt werden müssen, indem ein gemeinsames Flüchtlings- und Asylsystem geschaffen wird. Diese Ansicht vertritt auch die Kommission.

Im Stockholmer Programm werden die drei zentralen Bereiche wie folgt angesprochen, um diese in ein Gleichgewicht zu bringen:

- Förderung von Mobilität und legaler Einwanderung,
- Hilfe für Schutzbedürftige,
- Grenzmanagement an den Außengrenzen.

Die Förderung von Mobilität und legaler Einwanderung wird von Schweden als eine zwingende Notwendigkeit für ein Europa betrachtet, dessen Bevölkerung abnimmt und das daher Zuwanderung von Arbeitskräften benötigt, um seine Gesellschaft zu erhalten. Gleichzeitig sollte diese Politik eng vernetzt werden mit Bemühungen, die Entwicklung in den Herkunftsländern zu fördern. ‚Brain drain‘ ist eine reale Gefahr für Entwicklungsländer. Dies soll durch ‚zirkuläre Migration‘ vermieden werden, das heißt die Zeit, die Migranten in der Europäischen Union verbringen, soll schlussendlich den Herkunftsländern zugute kommen. Diese Politik muss auch mit effektiven Maßnahmen gegen illegale Einwanderung gekoppelt werden, mit Vorrang für den Kampf gegen Menschenhandel.

Ein weiterer Punkt ist Hilfe für Menschen in Not, die in steigenden Zahlen in behelfsmäßigen Booten, Containern oder mit anderen menschenunwürdigen Hilfsmitteln in Europa eintreffen. Eine Weigerung, diese Flüchtlinge aufzunehmen, würde unvermeidlich zu vermehrtem Menschenschmuggel führen. Das Stockholmer Programm baut auf dem ‚Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl‘ auf, den der Europäische Rat im Oktober 2008 beschlossen hat, der auch die Idee eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen einschließt.¹³ Ziel des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen ist die Koordination Kapazitäten bildender Bemühungen, um die Einrichtung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bis 2012 zu fördern. Auch ein gemeinsames Rückführungsprogramm wird im Stockholmer Programm befürwortet. Die Kooperation mit Drittländern, in denen große Flüchtlingsgruppen leben, soll Flüchtlingen helfen, die keine Möglichkeit haben, mit eigenen Mitteln in die Europäische Union zu gelangen.

Der Schutz der Außengrenzen schließt eine Verstärkung der Grenzkontrollen ebenso ein wie die Möglichkeit für diejenigen, nach Europa einzureisen, die dieses Recht haben. Dies bedeutet verstärkte Kooperation und Informationsaustausch durch die Mitgliedstaaten und Frontex¹⁴ sowie die Nutzung neuer Technologien.

Nach Ansicht der schwedischen Ratspräsidentschaft hängen diese drei Themen zusammen. Das Ziel ist, dass Europa mit einer fairen und transparenten Politik für legale Einwanderung und der Hilfe für Menschen in Not eine geringere Last bei Kontrollen der illegalen Einwanderung hätte.

Das Stockholmer Programm ist trotz der Akzeptanz durch alle 27 Mitgliedstaaten noch nicht gesichert, da es nur ein Programm ist und keine verbindlichen Beschlüsse enthält. Nicht alle teilen die Ideen hinter dem Stockholmer Programm und die, die dagegen sind,

13 Rat der Europäischen Union: Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl, Dok. 13189/08.

14 Frontex (abgeleitet von ‚frontières extérieures‘) ist die „Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“, sie ist eine spezialisierte und unabhängige Einrichtung, mit der Aufgabe, die operationelle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Grenzsicherung zu koordinieren. Vgl. Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 349 vom 25. November 2004, S. 1-11.

werden sicherlich versuchen, die Implementierung zu verhindern. Den südeuropäischen Ländern gehen die Bestimmungen des Stockholmer Programms gegen illegale Einwanderung nicht weit genug. Viele halten die Chancen, dass eine gemeinsame Asylpolitik beschlossen wird, für gering, da viele Länder nicht bereit sind, mehr Flüchtlinge aufzunehmen. Auch sehen sie nicht die Notwendigkeit einer Arbeitsmigration nach Europa. Es ist außerdem ein Bereich, in dem parteipolitische Orientierungen von Bedeutung sind: Das Programm wird vor allem von den Liberalen gestützt, von Nichtregierungsorganisationen aber als nicht weit genug gehend eingeschätzt.¹⁵ Aus diesen Gründen wird es für die spanische Ratspräsidentschaft schwierig sein, diese Themen weiterzuverfolgen. Die Kommission hat sich bereits auf die Linie des Stockholmer Programms festgelegt und schwedische Positionen werden weiter Eingang in die Kommissionsberatungen finden, da Cecilia Malmström zur neuen Kommissarin für Inneres ernannt wurde.

Die EU-Strategie für den Ostseeraum

Die EU-Strategie für den Ostseeraum ist, anders als die zuvor behandelten Initiativen, weder eine Erblast früherer Ratspräsidentschaften noch ein besorgniserregendes Thema für ganz Europa. Diese Strategie betrifft nur Schwedens direkte Nachbarschaft, doch es ist geplant, dieser Initiative eine ähnliche für den Donaauraum folgen zu lassen. Auch die Alpenregion und der Mittelmeerraum wurden in diesem Kontext erwähnt.

Die EU-Strategie für den Ostseeraum ist das erste Beispiel innerhalb der Europäischen Union für eine sogenannte ‚makroregionale Kooperation‘, wo man sich mit einer umfassenden Strategie, die mehrere EU-Politikbereiche bündelt, auf eine einzige Region konzentriert. Auch wenn sie, zumindest zu diesem Zeitpunkt, noch keine zusätzlichen Gelder vorsieht, bedeutet sie doch eine Zusammenführung europäischer und regionaler Ressourcen, die nicht nur Regierungen, sondern auch weitere Akteure einschließt, um maximale Wirkung zu erzielen. Zusätzlich stellt sie auch ein Auffangbecken verschiedener Herausforderungen und Gelegenheiten dar, Ambitionen zu bündeln. Die Strategie sieht eine enge Zusammenarbeit mit Russland wie auch mit Norwegen und Weißrussland vor.

Die EU-Strategie für den Ostseeraum wurde aus der Nördlichen Dimension der europäischen Zusammenarbeit weiterentwickelt. Im Dezember 2007 bat der Europäische Rat die Kommission, für diese Region eine Strategie mit Schwerpunkt auf den umweltpolitischen Herausforderungen für den Ostseeraum zu entwickeln. Die Strategie wurde am 10. Juni 2009 vorgestellt und schließlich am 29./30. Oktober 2009 vom Europäischen Rat beschlossen. Sie soll im Oktober 2010 mit einem Treffen der Beteiligten in Tallinn in Kraft gesetzt werden. Die Kommission soll im Juni 2011 einen Fortschrittsbericht vorlegen.¹⁶

Die Idee der EU-Strategie für den Ostseeraum speist sich aus einer Kombination umweltpolitischer Probleme der Ostsee und der ungleichen wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb dieser Region, in der acht von neun Anrainerstaaten Mitglied der Europäischen Union sind. Diese Probleme können nur gemeinsam durch Zusammenarbeit und weitere Integration innerhalb der Region angegangen werden. Dabei sind die folgenden vier zentralen Herausforderungen zu bewältigen:

15 EurActiv: Parliament split on 'progressive' Swedish immigration programme, 12.10.2009.

16 Cecilia Malmström, Ministerin für europäische Angelegenheiten: An EU Strategy for the Baltic Sea region, Rede vor dem Europäischen Parlament in Straßburg, 12.12.2007, abrufbar unter: www.regeringen.se/sb/d/3211/a/94598 (letzter Zugriff: 20.03.2010); Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates vom 14. Dezember in Brüssel. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 16616/07; Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates vom 29./30. Oktober 2009. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 15265/09, Punkt 35-36.

1. Nachhaltigkeit im Umweltbereich: Die Umwelt steht im Zentrum der Strategie. Die Ostsee ist verschmutzt und wegen ihrer geringen Tiefe und der sehr schmalen Verbindung mit der Nordsee besonders gefährdet. Die Prioritäten des Aktionsplans konzentrieren sich darauf, den Gebrauch und die Auswirkungen von gefährlichen Stoffen zu reduzieren und zu einer Modellregion für saubere Schifffahrt zu werden.
2. Wohlstand in der Region: Bemühungen, die wirtschaftliche Entwicklung der Region zu fördern, umfassen vor allem den Abbau von Handelshemmnissen und die Weiterführung von Reformen. Der Abbau von Handelshemmnissen schließt die volle Anwendung der EU-Gesetzgebung ein, vor allem die Anwendung der Regeln des Europäischen Binnenmarktes, die als besonders wichtig für kleine und mittlere Unternehmen angesehen werden. Innovation soll durch Wissens- und Kompetenztransfer innerhalb der Region gefördert werden, mit dem Ziel, Polen und die Baltischen Staaten dabei zu unterstützen, zu den anderen Staaten aufzuschließen.
3. Zugang und Attraktivität der Region: Hier geht es vor allem um die Punkte Transport und Energie. Die Größe der Region mit schwierigen geografischen und klimatischen Gegebenheiten und mangelnder Infrastruktur erfordert Verbesserungen im Transportwesen. Der Aktionsplan befasst sich außerdem mit den benötigten Verbesserungen im Energiesektor, dem es an adäquater Infrastruktur fehlt und der innerhalb der Region besser vernetzt werden muss.
4. Sicherheit innerhalb der Region: In diesem Zusammenhang sind zwei besondere Herausforderungen relevant, einerseits die Seeschifffahrt und dabei vor allem der Transport von Öl und Flüssiggas und andererseits die Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Verbrechensbekämpfung.

Insgesamt sind 15 Schwerpunktthemen im Aktionsplan aufgelistet, von denen jedes einem Mitgliedstaat zugewiesen ist. Die Schwerpunkte sind ihrerseits in 76 konkrete Projekte aufgeteilt, die detaillierte Angaben zu Ländern, führenden Partnern, Zielen und Prüfterminen enthalten.¹⁷

Die EU-Strategie für den Ostseeraum wurde von allen Ländern unterstützt, nicht nur von den Anrainerstaaten, und wird im Allgemeinen für eine gute Idee für die weitere Entwicklung der Region gehalten, die den Herausforderungen gerecht wird. Der problemlose Durchmarsch durch die Instanzen wurde vermutlich durch die frühe deutsche Rückendeckung für die Strategie erleichtert. Wichtig für den schlussendlichen Erfolg ist, wie auch Kommentatoren innerhalb der Kommission betont haben, dass die Strategie auch weiterhin auf höchster Ebene unterstützt wird, damit sie ein kraftvolles Mittel für die gesetzten Ziele bleibt. Ein weiterer zentraler Punkt wird sein, wie Russland auf substanzielle Weise in die Aktivitäten eingebunden werden kann.¹⁸

17 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen der Europäischen Gemeinschaften zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum, KOM (2009) 248; Europäische Kommission: Commission Staff Working Document, Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Action Plan, SEC (2009) 712.

18 Angela Merkel/Fredrik Reinfeldt: Ökat Östersjösamarbete i EU [Herausforderungen rund um die Ostsee], in: Svenska Dagbladet, 04.02.2009. Rikard Bengtsson: An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenges, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS): European Policy Analysis 9/2009.

EU-Erweiterung und Sicherheitsfragen

Sicherheitsfragen stellen für eine Ratspräsidentschaft am ehesten den Prüfstein für ihre Fähigkeit dar, auf unerwartete Situationen zu reagieren. In dieser Hinsicht hatte Schweden Glück. Während der Krieg in Georgien in die Zeit der französischen Ratspräsidentschaft fiel und die Tschechische Republik sowohl im russisch-ukrainischen Gasstreit und im Gaza-Konflikt vermitteln musste, konnte sich Schweden stattdessen an den Altlasten versuchen, die die Europäische Union seit Jahren vor sich her schob. Dies war die Aufgabe von Außenminister Carl Bildt.

Erweiterung

Einige dieser Altlasten betrafen die EU-Erweiterung, ein Bereich, in dem Schweden an seine Ratspräsidentschaft den Anspruch stellte, den Prozess trotz der unterschiedlichen Probleme bei den betroffenen Ländern und der Erweiterungsmüdigkeit unter den aktuellen Mitgliedstaaten voranzutreiben. Eines der dringlichsten dieser Probleme war der Grenzkonflikt zwischen Slowenien und Kroatien, der die EU-Beitrittsverhandlungen mit Kroatien blockierte. Die schwedische Ratspräsidentschaft half bei der Vereinbarung zwischen den beiden Ländern mit, ein Schiedsverfahren zu beginnen, und am 4. November 2009 trafen sich die Premierminister von Kroatien und Slowenien in Stockholm, um diese Vereinbarung zu unterzeichnen. In das Kapitel Erweiterung fiel auch das Thema der Visafreiheit, das formal in den Bereich Justiz und Inneres gehört. Hier gab es im Juli 2009 einen Fortschritt, als den Bürgern von Mazedonien, Montenegro und Serbien gestattet wurde, sich ab dem 19. Dezember 2009 im größten Teil Europas frei bewegen zu können.¹⁹

Zwei andere, die EU-Erweiterung betreffende Themen konnten nicht so gut gelöst werden. Bei dem ersten ging es um die Bemühungen, die Differenzen zwischen Griechenland und (der ehemaligen jugoslawischen Republik) Mazedonien über einen akzeptablen Namen für Letztere beizulegen. Das zweite betraf den Konflikt zwischen Zypern und der Türkei, da zypriotischen Schiffen und Flugzeugen immer noch die Nutzung türkischer Häfen und Flughäfen untersagt ist.

All diese Themen waren für Schweden besonders wichtig wegen Schwedens und nicht zuletzt Außenminister Carl Bildts starkem Interesse an einer fortgesetzten Erweiterung der Europäischen Union. Dieser Prozess kam während der schwedischen Ratspräsidentschaft etwas weiter voran. Für den kroatischen Beitritt war das Abkommen mit Slowenien wichtig und so konnten neun von 35 Kapiteln der Beitrittsverhandlungen im Herbst 2009 abgeschlossen werden. Die Verhandlungen befinden sich inzwischen in der Schlussphase. Im Juli 2009 stellte Island seinen Aufnahmeantrag, Serbien folgte im Dezember 2009. Dazu kommen noch die früher gestellten Beitrittsanträge von Albanien (April 2009) und Montenegro (Dezember 2008). Island wird die Verhandlungen vermutlich bereits im Frühjahr 2010 aufnehmen.²⁰

Im Oktober 2009 schlug die Kommission die Aufnahme von Verhandlungen mit Mazedonien, das bereits Kandidatenstatus hatte, vor. Für den damaligen Erweiterungskommissar Olli Rehn war diese Entscheidung „eine sehr starke Ermutigung, die Namensfrage zu lösen und damit von der Agenda zu löschen“. Trotz dieser Mahnung war keine Einigung möglich. Da dies aber die Voraussetzung für die griechische Zustimmung zur Eröffnung von Beitritts-

19 Delegation of the European Union to the United Nations: Croatia and Slovenia agreed on border issue – EU closer to enlargement, 04.11.2009; EurActiv: Balkan-EU Visum als „großer Schritt für Mazedonien“ angesehen, 16.07.2009.

20 Swedish Presidency of the European Union: Serbia applies for EU membership, 22.12.2009.

verhandlungen war, musste der Europäische Rat die Entscheidung über die Festlegung eines Datums für den Beginn von Beitrittsverhandlungen verschieben.²¹

Der Beitritt der Türkei ist trotz der Tatsache, dass das Land Kandidatenstatus hat, unter den Mitgliedstaaten umstritten. Der schwedische Standpunkt heißt keineswegs, dass die türkische Mitgliedschaft bedingungslos oder schnell zu erreichen wäre. Cecilia Malmström sagte: „Wir unterstützen die Mitgliedschaft – wenn die Türkei die Kriterien erfüllt –, weil wir glauben, dass eine demokratische und offene Türkei viel zur EU beitragen kann und dass das Land als wichtige Brücke zwischen Europa und der islamischen Welt dienen kann. Eine Mitgliedschaft liegt natürlich noch weit in der Zukunft, aber es ist wichtig, dass wir positive Signale an die Türkei aussenden und an alle, die den Premierminister und die Regierung dazu bewegen wollen, die EU anzusprechen und das Land in die EU zu führen.“²²

Während der Ratspräsidentschaft richtete sich die schwedische Politik nicht darauf, andere Mitgliedstaaten von den Vorteilen einer türkischen Mitgliedschaft zu überzeugen. Dies wurde bereits während der ersten Tage der Ratspräsidentschaft im Zusammenhang mit dem Besuch des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy in Stockholm deutlich. Türkische Reformen wurden unterstützt, während die Türkei durchgängig gedrängt wurde, den 2005 mehr oder weniger gestoppten Reformprozess wieder aufzunehmen. Im Herbst 2009 erlebte man sowohl Fortschritte – Friedensabkommen mit Armenien im Oktober – wie auch Rückschläge – das gerichtliche Verbot der kurdischen „Partei der demokratischen Gesellschaft“ (DTP) im Dezember. Am 21. Dezember 2009 wurden die Verhandlungen zum Kapitel Umwelt aufgenommen, laut Zeitungsberichten nach starkem Druck von Carl Bildt.²³

Die Östliche Partnerschaft

Obwohl die Östliche Partnerschaft formell nicht Teil der schwedischen Ratspräsidentschaft war, so war sie doch zeitlich gut mit ihr verknüpft und auch mit den schwedischen Ambitionen bei der Erweiterung vernetzt, da die Östliche Partnerschaft den teilnehmenden Staaten die Chance bietet, sich für eine Mitgliedschaft zu empfehlen.

Die Östliche Partnerschaft wurde – als Fortführung der traditionellen schwedischen Politik – zum ersten Mal als polnisch-schwedischer Vorschlag vorgestellt und im Mai 2009 als eine EU-Politik eingeführt.²⁴ In ihrem Mittelpunkt stehen Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldova, die Ukraine und Weißrussland (wenn die Lage in Weißrussland dies ermöglicht). Projekte des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments können auch auf Russland ausgedehnt werden. Einer der Gründe für diese Initiative war, der Europäischen Nachbarschaftspolitik mehr Nachdruck zu verleihen. Ein weiterer Grund lässt sich am Zeitpunkt ablesen, zu dem der ursprüngliche Vorschlag gemacht wurde, nämlich im Jahr 2008 als der französische Vorschlag für eine Union für das Mittelmeer lanciert wurde.²⁵

21 EUbusiness: EU urged to start Macedonia entry talks: Commission, 14.10.2009; World News Connection (WNC): Macedonian Information Agency (MIA): Macedonia. Protesters Demonstrate ‘Enormous Disappointment’ with EU Decision, 12.01.2010.

22 Cecilia Malmström, Ministerin für europäische Angelegenheiten: Turkei och EU [Die Türkei und die EU], Europaforum, Häsleholm 8. April 2008, abrufbar unter: www.regeringen.se/sb/ddd/10173/a/102489 (letzter Zugriff: 20.03.2010).

23 Ingrid Hedström: Barroso svår nöt för Reinfeldt [Barroso schwierige Frage für Reinfeldt], in: Dagens Nyheter, 03.07.2009; EurActiv: EU criticizes Turkey’s court ban of Kurdish party, 15.12.2009.

24 Vgl. Katrin Böttger: Im Osten nichts Neues? Ziele, Inhalte und erste Ergebnisse der Östlichen Partnerschaft, in: *integration* 4/2009, S. 372-387.

25 Es gab einige grundlegende Unterschiede zwischen dem polnisch-schwedischen Vorschlag vom 26. Mai 2008 und dem Vorschlag für eine Union für das Mittelmeer. Einer davon war, dass die Östliche Partnerschaft innerhalb der Europäischen Union geschaffen werden sollte, nicht parallel zu ihr. Siehe: Polish-Swedish Proposal. Eastern Partnership, 23.05.2008, abrufbar unter: www.tepsa.eu/docs/draft_proposal_eastern_partnership.pdf (letzter Zugriff: 20.03.2010).

Im Zentrum des Interesses standen zwei spezielle EU-Politikfelder, die die Länder der Östlichen Partnerschaft am schnellsten realisiert sehen wollten: visumfreies Reisen und Freihandelszonen. Beide wurden jedoch ‚verwässert‘, bevor sie von der Europäischen Union beschlossen wurden. Freihandelszonen waren nicht akzeptabel für die EU-Länder, vor allem für Frankreich, die diese als direkte Konkurrenz zu ihren eigenen landwirtschaftlichen Produkten sahen. Die Einführung von Freihandelszonen wurde auf eine spätere Stufe der Östlichen Partnerschaft verschoben. Visumfreies Reisen wurde von einigen Staaten, darunter Deutschland, als ein potenzieller Weg auch für illegale Arbeitskräfte und für Kriminelle in die Europäische Union betrachtet, sodass der Wortlaut des Abschlussdokumentes sehr vorsichtig formuliert wurde.²⁶ Die diesbezüglichen schwedischen Bemühungen während der Ratspräsidentschaft waren somit darauf beschränkt, den Visumsprozess zu erleichtern und zu entbürokratisieren.

Ereignisse innerhalb und außerhalb der Europäischen Union wurden für die Östliche Partnerschaft ebenfalls zu einem Problem. Der Georgien-Konflikt 2008 veränderte die Wahrnehmung der Östlichen Partnerschaft, die viele europäische Staaten fast schon als ein Bollwerk gegen Russland – also weit von ihrer ursprünglichen Idee entfernt – verstanden. Auf russischer Seite hatte eine gesteigerte Empfindlichkeit gegenüber dem westlichen Einfluss auf die ehemaligen Sowjetrepubliken dazu geführt, die Europäische Union ähnlich zu betrachten, wie lange Zeit die NATO gegolten hatte. Ein weiterer negativer Einfluss auf die Östliche Partnerschaft resultierte aus der unruhigen politischen Entwicklung in einigen der sechs Länder in der jüngsten Zeit. Auf dem ersten Außenministertreffen der Östlichen Partnerschaft am 8. Dezember 2009 fassten die Minister das bisher Erreichte zusammen. Sie begrüßten die Fortschritte bei den sogenannten ‚Flagschiff-Initiativen‘, identifizierten aber auch die Notwendigkeit für weitere Fortschritte bei den Verhandlungen über Freihandelszonen wie auch für die Mobilität der Bürger und für die Bereitstellung weiterer Gelder.²⁷

Schweden und die Bündnisfreiheit

Bevor die schwedischen Vorschläge zu Sicherheit und Verteidigung beschrieben werden, soll noch auf die Entwicklung der schwedischen Politik der Bündnisfreiheit seit 1989 und auf die heutige Position des Landes eingegangen werden.

Wie die anderen bündnisfreien westeuropäischen Länder hat Schweden trotz der Beibehaltung dieses Status‘ seine Politik nach dem Ende des Kalten Krieges grundlegend geändert. Wiederkehrende Umformulierungen der schwedischen Definition ihrer Politik der Bündnisfreiheit spiegelten diesen Prozess wider. Ein großer Schritt wurde hierbei 2004 unternommen, als Schweden zum ersten Mal eine einseitige Erklärung formulierte, die später mehrmals wiederholt wurde. Die sogenannte ‚einseitige Solidaritätserklärung‘ besagt, dass „Schweden nicht untätig bleiben wird, sollte ein anderes EU-Mitglied oder nordisches Land von einer Katastrophe oder einem Angriff getroffen werden. Gleichermaßen erwarten wir, dass diese Länder dasselbe tun, sollte eine ähnliche Krise Schweden treffen. Schweden sollte daher in der Lage sein, sowohl Unterstützung zu geben wie auch zu empfangen.“²⁸

26 Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft, Prag, 07.05.2009.

27 Swedish Presidency of the European Union: Chair’s Conclusions, 08.12.2009.

28 Schwedische Regierung: Ett användbart försvar, Regeringens proposition 2008/09:140 [Eine funktionierende Verteidigung, Regierungsvorschlag 2008/09:140], 19.03.2009, S. 9. Das Parlament nahm den Vorschlag am 16. Juni 2009 an. Vertreter aller sieben Parteien erklärten später, dass sie die Erklärung unterstützen. Siehe auch Sten Tolgfors: A functional defence – with a substantially strengthened defence capability, Presseerklärung des Verteidigungsministers, 19.03.2009.

Die einseitige Solidaritätserklärung sollte als Kodifizierung der momentan existierenden Lage interpretiert werden. In Übereinstimmung mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) besagt die schwedische Ansicht, dass Bedrohungen nur gemeinsam begegnet werden kann. Wie gesagt, ist es unmöglich sich vorzustellen, dass jedweder Konflikt in der schwedischen Nachbarschaft nur ein Land allein betreffen kann. Die Interpretation des Lissabon-Vertrages besagt, dass die Mitgliedstaaten jetzt solidarisch die Verantwortung für die Sicherheit Europas übernehmen.²⁹ Die einseitige Solidaritätserklärung scheint die NATO-Mitgliedschaft zum logischen nächsten Schritt zu machen – vor allem, da Schweden seit den frühen 1990er Jahren gut mit der NATO zusammengearbeitet hat, einschließlich der Teilnahme an vielen NATO-geführten Friedensoperationen, aktuell in Afghanistan und dem Kosovo. Eine solche Entscheidung würde jedoch die Unterstützung der Bevölkerung benötigen. Die Unterstützung für eine Mitgliedschaft in der NATO ist in den letzten Jahren zwar gewachsen, doch die Zahl der Gegner einer solchen Mitgliedschaft ergibt, zusammen mit den Unentschiedenen, immer noch eine Mehrheit.³⁰

Daraus folgt, dass Schweden in die sogenannte Solidaritätsklausel des Lissabon-Vertrages eingeschlossen ist, in der sich Mitgliedstaaten verpflichten andere Mitglieder, die von einem terroristischen Anschlag, einer Natur- oder sonstigen Katastrophe betroffen sind, zu unterstützen, (Art. 222 AEUV³¹) aber von der Klausel der gegenseitigen Verteidigung mit dem Satz „Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.“ befreit ist. (Art. 42 Abs. 7 EUV³²)

Die gegenwärtige Situation kann als paradox angesehen werden, wenn man die Gefühle des schwedischen Volkes zur Bündnisfreiheit außer Acht lässt, die nicht so sehr auf die Sicherheit abzielen, sondern mehr mit der eigenen Identität verknüpft werden. Gleichzeitig ist die NATO zeitweise mit einer nicht immer populären amerikanischen Politik in Verbindung gebracht worden. Solidarität mit europäischen Nachbarn ohne gleichzeitige Bündnisidentität kann insofern als eine gute Politik empfunden werden. Allerdings sollte daran erinnert werden, dass die Bevölkerung im Allgemeinen nur ziemlich geringes Interesse an und Wissen über diese Fragen hat. Die Solidaritätserklärung ist daher zurzeit zwar Gegenstand vieler Diskussionen, jedoch nur in akademischen und militärischen Kreisen und nur in Bezug darauf, ob schwedische Truppen in der Lage sind, anderen (das heißt den Baltischen Staaten) zu Hilfe kommen zu können, falls dies notwendig wird.

Schweden hat ein direktes Interesse daran, sowohl weltweit wie auch in Europa, an Sicherheitsfragen beteiligt zu werden. Beleg hierfür ist das langjährige Engagement bei den Friedensmissionen der Vereinten Nationen, die Teilnahme an allen ESVP-Missionen und Vorschläge für deren Entwicklung wie zum Beispiel die Petersberg-Aufgaben und das zivile Krisenmanagement. Dennoch kann der Status der Bündnisfreiheit den Eindruck eines geringeren Engagements vermitteln. Alle schwedischen Regierungen egal welcher Couleur stehen daher vor der Herausforderung zu zeigen, dass diese beiden Elemente kompatibel sind.

29 Ebenda.

30 2009 waren 35 Prozent für eine Mitgliedschaft Schwedens in der NATO („sofort oder zu gegebener Zeit“), während 38 Prozent dagegen waren und 27 Prozent unentschieden. Siehe Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB): *Opinioner 2009. Om allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar* [Der Schwedische Zivilschutz (MSB): *Meinungen 2009. Die Meinungen der Schweden über Gesellschaft, Sicherheit, Verteidigung und Zivilschutz*], Stockholm 2009.

31 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 47-199.

32 Vertrag über die Europäische Union, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 13-45.

Vorschläge zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Während der Ratspräsidentschaft legte Schweden vier Vorschläge zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) vor. Allen gemeinsam war der Versuch, die Effizienz und Koordination vorhandener Ressourcen zu verbessern statt neue einzubringen. Der erste Vorschlag betraf die Gefechtsverbände. Obwohl die ersten beiden Gefechtsverbände bereits seit Januar 2007 existieren und einsatzbereit sind, wurde keiner bisher eingesetzt. Ein besonderer Dorn im Auge Schwedens war die Situation im Frühjahr 2008, als klar wurde, dass der nordische Gefechtsverband nicht genutzt werden würde, obwohl gleichzeitig für die Tschad-Mission der Europäischen Union („EUFOR Tchad/RCA“)³³ weitere Truppen benötigt wurden.

Schweden betrachtet die gegenwärtige Situation als große Verschwendung von Geld und Einsatzwillen und suchte daher eine Verständigung über eine Ausweitung der Einsatzfelder der Gefechtsverbände. Als Ergebnis dieser Bemühungen wurden die Regeln ergänzt und erlauben es jetzt, dass einer der Gefechtsverbände oder Teile davon außerhalb des etablierten Konzepts eingesetzt werden können, etwa als Reservetruppen oder als Teil der Truppenaufstellung („force generation process“) für eine bestimmte Operation. Derartige Entscheidungen werden von Fall zu Fall getroffen und erfordern zuallererst, dass die Länder, die zu diesem Gefechtsverband beitragen, dies so wollen. Eine andere Anforderung ist, dass diese Länder schon vor der Bereitstellung der Gefechtsverbände erklärt haben müssen, dass sie eine solche Flexibilität akzeptieren. Schließlich muss die Entscheidung über ihren Einsatz von allen EU-Mitgliedstaaten einstimmig getroffen werden.³⁴ Dies dürfte schlussendlich den Ausschlag geben, da einige Staaten damit zufrieden sind, den Status quo beizubehalten.

Obwohl Schweden sich als einziges Land für dieses Thema stark machte, konnte das Land die Unterstützung anderer gewinnen, auch wenn der Militärausschuss der Europäischen Union und einige Länder vor zu weitgehenden Schritten warnen, weil sonst die Möglichkeit einer schnellen Reaktion verloren ginge. Auch die Frage der Finanzierung darf nicht außer Acht gelassen werden. Schweden ist gegen eine gemeinsame Finanzierung, weil diese, auch wenn sie einigen Ländern eine Beteiligung erleichtern würde, anderen eine weitere Begründung geben würde, eine Operation abzulehnen.³⁵

Der zweite Vorschlag betraf die Europäische Verteidigungsagentur, deren Effizienz Schweden durch die Einführung eines offenen und transparenten europäischen Marktes für Rüstungsgüter stärken will, ohne Subventionen oder andere Einflussnahmen, von denen nationale Firmen profitieren könnten. Mehr als andere europäische Länder mit einer Rüstungsindustrie braucht Schweden einen fairen Markt, weil der eigene Markt klein ist. Der schwedische Verteidigungsminister Sten Tolgfors nahm für sich in Anspruch, dass die Antwort auf die schwedischen Argumente in dieser Angelegenheit positiv war.³⁶

Die Integration ziviler und militärischer Fähigkeiten war ein dritter Schwerpunkt. Diese Initiative entsprang der Überzeugung, dass es notwendig sei, Synergien und Mehrfachnutzung in der Entwicklung der zivilen und militärischen Fähigkeiten der Europäischen Union

33 Hans-Georg Ehrhart: EUFOR Tchad/RCA: Zwischenbilanz und Empfehlungen für eine effektivere Konfliktlösung, in: *integration* 1/2009, S. 75-80; Hans-Georg Ehrhart: EU-Krisenmanagement in Afrika: die Operation EUFOR Tchad/RCA, in: *integration* 2/2008, S. 145-158.

34 Europe Diplomacy & Defence. The Agence Europe Bulletin on ESDP and NATO, Nr. 266, 29.10.2009.

35 Verteidigungsminister Sten Tolgfors vor dem Parlamentsausschuss für europäische Angelegenheiten, 13. November 2009, S. 19-22.

36 Folk och Försvar [Gesellschaft und Verteidigung], Frukostseminarium med försvarsminister Sten Tolgfors [Frühstücksgespräch mit Verteidigungsminister Sten Tolgfors], 12.01.2010, Videoaufnahme abrufbar unter: <http://bambuser.com/channel/folkochforsvar/broadcase/479693> (letzter Zugriff: 10.03.2010).

zu identifizieren, um die Effizienz zu erhöhen. Zivile und militärische Fähigkeiten müssen gemeinsam entwickelt werden, um dem gleichen Ziel dienen zu können. Beispiele dafür sind das strategische Transportflugzeug „C-17“, das sowohl für zivile wie für militärische Zwecke, medizinische Hilfe und eine Vielzahl weiterer praktischer Bereiche, die im Laufe früherer Missionen erkannt wurden, eingesetzt werden kann. Eine neue Direktion ‚Management und Planung‘, die im Ratssekretariat eingerichtet werden soll, wird hierbei eine wichtige Rolle spielen. In den Ratsbeschlüssen zur ESVP wird ferner die Integration der maritimen Überwachungssysteme (siehe unten) als konkretes Beispiel für zivil-militärische Synergien genannt.³⁷ Als ein weiteres Beispiel für eine verbesserte zivil-militärische Zusammenarbeit kann die Kooperation der Vereinten Nationen, der Europäischen Union und der NATO gerade in Afghanistan angeführt werden. So wurden zum Treffen des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen und zur gemeinsamen Tagung der Außen- und Entwicklungsminister am 16./17. November 2009 Kai Eide als Sonderbeauftragter der Vereinten Nationen für Afghanistan, Javier Solana als Generalsekretär des Rates/Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Anders Fogh Rasmussen als Generalsekretär der NATO zu den Beratungen eingeladen.

Die vierte Initiative, die im Herbst 2009 vorgestellt wurde, betraf die internationale Zusammenarbeit bei der Meeresüberwachung. Wie Verteidigungsminister Sten Tolgfors erklärte, entstand diese Idee aus Gesprächen mit seinem französischen Kollegen Hervé Morin, in denen sie darin übereinstimmten, dass die Europäische Union ein gemeinsames Informationssystem benötige, das auch das Geschehen in maritimen Bereichen abdeckt. Des Weiteren waren beide der Überzeugung, dass dies durch Interoperabilität, Zusammenarbeit und Informationsaustausch geschehen sollte. Vor Kurzem war das ostseeweite Seeraumüberwachungssystem „Sea Surveillance Cooperation Baltic Sea (SUCBAS)“ eingerichtet worden, das die nationalen Systeme der Ostseeanrainer verbindet. Das System ist ein Beispiel für sektor- und Pfeilerübergreifende Zusammenarbeit, die aus den Herausforderungen wie organisiertes Verbrechen, Industrieunfälle oder Umweltkatastrophen, Terrorismus, Piraterie, illegale Einwanderung, illegales Fischen, Umweltverschmutzung und Auswirkungen des Klimawandels entstanden ist. Schweden erwartet, dass SUCBAS ein Modell und eine der Verbindungen sein wird, an die sich anderswo in Europa existierende Systeme anschließen, um einen Verbund zu schaffen, der die maritimen Bereiche abdeckt, die sowohl für zivile wie für militärische Zwecke nützlich sind. Das aktuelle Problem besteht also nicht im Fehlen solcher Systeme überhaupt, sondern in einem Mangel an Koordination und Informationsaustausch.³⁸

Die Europäische Union als Akteur der globalen Sicherheit

Grundlage vieler Aktivitäten der Ratspräsidentschaft war der Anspruch, die Europäische Union als globalen Akteur weiterzubringen. Dies war ein selbstverständliches Anliegen angesichts der Tatsache, dass zwei der zentralen Probleme – die Finanzkrise und der Klima-

37 Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Schlussfolgerungen des Rates, in: Rat der Europäischen Union: Mitteilung an die Presse. 2974. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Brüssel, den 17. November 2009, Dok. 15914/09 (Presse 329), S. 10; Verteidigungsminister Sten Tolgfors vor dem Parlamentsausschuss für europäische Angelegenheiten, 13. November 2009, S. 19.

38 Ebenda. Vollmitglieder sind zurzeit Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Polen und Schweden. Russland hat keinerlei Interesse an einer Zusammenarbeit gezeigt. Siehe auch Europe Diplomacy & Defence. The Agence Europe Bulletin on ESDP and NATO, Nr. 272, 24.11.2009; Rat der Europäischen Union: Bericht des Vorsitzes über die Integration der Meeresüberwachung, Dok. 15474/1/09; Anförande av försvarsminister Sten Tolgfors i Almedalen om Östersjösamarbetet [Rede von Verteidigungsminister Sten Tolgfors in Almedalen zur Ostseekooperation], Almedalen, Visby, 03.07.2009.

wandel – globale Themen sind und globaler Lösungen bedürfen. Zusätzlich musste sich die Europäische Union einer langen Reihe von Sicherheitsfragen wie Afghanistan, Pakistan, Naher Osten, Iran und Nordkorea widmen, um dort zu Frieden und Stabilität beizutragen. Der Plan, die Rolle der Europäischen Union in Afghanistan und Pakistan zu stärken, schloss ein Maßnahmenpaket zur „Unterstützung der afghanischen und pakistanischen zivilen Kapazitäten, Verbesserung der politischen und demokratischen Reformen und verantwortlichem Regierungshandeln („good governance“), Verbesserung der Sicherheitslage und sozio-ökonomische[n] Entwicklung“ ein. Während dieses Szenario entwickelt wurde, stellten Deutschland und Großbritannien unabhängig davon einen Vorschlag für eine Konferenz über die Zukunft Afghanistans vor, ohne diese Idee zuvor mit der Europäischen Union abzustimmen, was nach Aussage von Carl Bildt „weiter diskutiert“ werden muss.³⁹

Der Tradition, Kontakte auf globaler Ebene zu pflegen, folgend wurden während der Ratspräsidentschaft sieben Gipfeltreffen mit Ländern außerhalb der Europäischen Union organisiert. Die Priorität, die die Ratspräsidentschaft den Klimaproblemen zumaß, zeigte sich darin, dass alle Treffen sich mit Klima und Energie befassten.⁴⁰ Weitere Themen wurden in anderen globalen Foren angesprochen, darunter Handelsfragen und Entwicklungshilfe. Die transatlantische Zusammenarbeit umfasste eine gemeinsame Initiative der Ratspräsidentschaft und der USA zur Weiterentwicklung in Bosnien, Verfassungsreformen eingeschlossen.

Weitere Aktivitäten im Zusammenhang mit der globalen Rolle der Europäischen Union wurden bereits angesprochen. Für die Nachbarschaft der Europäischen Union gilt dies außer für die bereits erwähnten Themen Erweiterung, Östliche Partnerschaft und europäisch-russischer Gipfel auch für Aktivitäten wie den Friedensprozess im Nahen Osten, die Union für das Mittelmeer und die Arktispolitik.

Vorbereitungen für den Lissabon-Vertrag

Zu Beginn der schwedischen Ratspräsidentschaft war nicht deutlich, ob der Lissabon-Vertrag überhaupt in Kraft treten würde. Dennoch war es Aufgabe der Ratspräsidentschaft, Vorbereitungen für die reibungslose Umsetzung des Vertrages zu treffen, falls dies notwendig werden würde.

Die Arbeiten zum Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) wurden mit den Richtlinien der Ratspräsidentschaft präzisiert, die der Europäische Rat auf seinem Treffen am 29./30. Oktober 2009 beschloss. Es war Aufgabe der Ratspräsidentschaft, dem EAD einen Rahmen zu geben, den die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik weiter ausfüllen sollte und, nach Beratungen mit dem Europäischen Parlament und der Zustimmung durch die Kommission, dem Europäischen Rat mit dem Ziel vorlegen wird, ihn bis spätestens Ende April 2010 zu beschließen. Der Bericht der Ratspräsidentschaft, dem Konsultationen mit den anderen 26 EU-Mitgliedstaaten vorausgegangen waren, skizziert eine Institution, die mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten soll und dessen Mitarbeiter aus dem Rat, der Kommission und den Mitgliedstaaten kommen sollen. Der EAD wird geografische und thematische Bereiche abdecken. Die Themenfelder Erweiterung wie auch Handel und Entwicklung werden in der Zuständigkeit der Kommission verbleiben.⁴¹

39 Swedish Presidency of the European Union: Strengthening EU action in Afghanistan and Pakistan, Fact Sheet, 27.10.2009; Carl Bildt vor dem Parlamentsausschuss für europäische Angelegenheiten, 11. September 2009, S. 13.

40 Die Länder waren Brasilien, China, Indien, Russland, Südafrika, die USA und die Ukraine.

41 Rat der Europäischen Union: Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat über den Europäischen Auswärtigen Dienst, Dok. 14930/09; Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates am 29./30. Oktober 2009. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 15265/1/09, S. 2.

Nach dem ‚Ja‘-Votum in Irland am 2. Oktober 2009 und der Ratifikation durch Polen (13. Oktober 2009) und Irland (23. Oktober 2009) war die Zustimmung des tschechischen Präsidenten, den Vertrag zu unterzeichnen, ein wichtiger Prüfstein für die Ratspräsidentschaft. Das Vorgehen erwies sich als ein Hindernislauf, da der tschechische Präsident immer wieder neue Hürden aufbaute, wie zum Beispiel eine ‚opt-out‘ von der Menschenrechtscharta, die vom Europäischen Rat auf seinem Treffen am 29./30. Oktober 2009 zugestanden wurde. Die endgültige Unterzeichnung durch den tschechischen Präsidenten fand am 3. November 2009 statt, nachdem der tschechische Verfassungsgerichtshof erklärt hatte, dass der Lissabon-Vertrag im Einklang mit der tschechischen Verfassung stünde. Ein Telefonat zwischen Präsident Václav Klaus und Ministerpräsident Fredrik Reinfeldt, das Reinfeldt zu einem Zeitpunkt publik machte, als der tschechische Präsident seine Zweifel noch nicht öffentlich bekunden wollte, beschleunigte diesen Prozess außerordentlich.⁴²

Nachdem die tschechische Unterschrift endlich unter Dach und Fach war, konnte Fredrik Reinfeldt mit den Konsultationen zu den Personalentscheidungen beginnen. Wie er vor dem schwedischen Parlamentsausschuss für europäische Angelegenheiten erläuterte, war dies eine schwierige Aufgabe. Der Präsident des Europäischen Rates würde aller Wahrscheinlichkeit nach eine Person sein, die an der Spitze der Regierung eines der 27 Mitgliedstaaten stand oder gestanden hatte. Wie im Fall des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik würden sich die Interessenten nicht öffentlich zu erkennen geben. Eine gescheiterte Kandidatur würde zu politischen Problemen in ihrem eigenen Land führen, da damit deutlich würde, dass sie bereit waren, ihr derzeitiges Amt aufzugeben. Reinfeldts Methode war, mit einem leeren Blatt Papier zu beginnen und jedes Land nach seinen Vorstellungen zu fragen. Er betrachtete es als seine Aufgabe sicherzustellen, dass jedes Land die Möglichkeit bekam, seine Kandidaten vorzuschlagen. Obwohl die qualifizierte Mehrheit für die Personalentscheidungen ausreichte, wollte er einen Konsens über die endgültigen Kandidaten erreichen. Auf die Frage nach seiner Arbeitsweise und dem Führungsstil erklärte er, dass er es bemerkenswert gefunden hätte, andere anzurufen und ihnen zu sagen, was sie denken sollten. Er sah diese Vorgehensweise als ein demokratisches Verfahren. Reinfeldt erläuterte, dass das wichtigste Kriterium bei der Kandidatensuche das politische Gleichgewicht zwischen einem Sozialisten und einem Nichtsozialisten für die beiden Positionen war. Erst danach wären andere Kriterien berücksichtigt worden: Kleinstaat gegen Großmacht, Ost gegen West und Nord gegen Süd und auch die Geschlechterfrage.

In der Frage, welcher Personentyp für die beiden Positionen geeignet wäre, verwies Reinfeldt auf die Existenz divergierender Ansichten in Europa einerseits sowie die Notwendigkeit, 27 souveräne Staaten miteinander in Einklang zu bringen, auf der anderen Seite war eine gemeinsame starke Stimme unerlässlich. Reinfeldts eigene Ansicht war, dass Europa sich nicht auf einen Namen festlegen sollte, der ein solches Extrem verkörperte, und er warnte vor allem davor, einen Politiker mit starken eigenen Vorstellungen zu fragen, der möglicherweise mit den Ansichten vieler Mitgliedstaaten im Konflikt stand.⁴³

Mit dem Vorsatz, für die beiden Positionen einen Konsens zu erreichen, konsultierte Reinfeldt jedes Land zweimal und hatte mit einigen intensiven Kontakt. Dieser Prozess mündete in die Einigung vom 19. November 2009, den belgischen Premierminister Herman Van Rompuy als Präsidenten des Europäischen Rates und die britische Handelskommissarin Catherine Ashton als Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik/Vize-

42 Dagens Nyheter: Reinfeldt har retat upp Klaus [Reinfeldt hat Klaus verärgert], 11.10.2009.

43 Premierminister Fredrik Reinfeldt vor dem Parlamentsausschuss für europäische Angelegenheiten, 17. November 2009, S. 2-13.

präsidentin der Kommission zu ernennen. Der Europäische Rat bestimmte zudem den bisherigen stellvertretenden Generalsekretär Pierre de Boissieu zum neuen Generalsekretär des Rates, die dritte wichtige Position, die zu besetzen war. Dahinter stand das Bedürfnis nach Stabilität in dieser Zeit großer Veränderungen.⁴⁴

Ein weiterer Punkt von Bedeutung war die Notwendigkeit, Beschlüsse über wichtige Themen zu fassen, zu denen der Lissabon-Vertrag sich ausschwig. Wie Reinfeldt gehofft hatte, fand der Europäische Rat bei seinem Treffen am 19. November 2009 auch Zeit, über seine Geschäftsordnung zu beraten. Es ging dabei um die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen und Schlüsselakteuren, die neue und praktikable Formen benötigte. Von besonderer Bedeutung war es, die Rolle der rotierenden Ratspräsidentschaft neu zu bestimmen, die auch unter dem Lissabon-Vertrag noch eine wichtige Rolle spielt: Vorsitz bei den Rats-treffen und Verantwortung für die gesetzgeberische Arbeit des Rates. Die Ratspräsidentschaft erhielt auf diesem Treffen Unterstützung für ihre Arbeit und am 1. Dezember 2009 nahm der Europäische Rat seine neue Geschäftsordnung an.⁴⁵

Fazit – gute Noten für die schwedische Ratspräsidentschaft

Bei seinem Treffen mit Europaparlamentariern am 16. Dezember 2009 erhielt der schwedische Ministerpräsident für die Ratspräsidentschaft seines Landes hohe Noten. José Manuel Barroso bezeichnete sie ebenfalls als sehr erfolgreich und als eine der besten der elf Ratspräsidentschaften, mit denen er bisher zusammengearbeitet habe. Bei den positiven Bewertungen stand an erster Stelle die Effizienz bei der Ausführung des versprochenen Programms, gefolgt von gut vorbereiteten Sitzungen und Transparenz der Verfahren. Außerdem wurde Fredrik Reinfeldt dafür gelobt, dass er die tschechische Unterschrift unter dem Lissabon-Vertrag erreicht hatte.

Es gab aber auch einige negative Kommentare. Schweden habe nicht die Führungsrolle übernommen und habe auch nicht die erwartete Transparenz im Vorfeld der Ernennung von Van Rompuy und Ashton gezeigt. Stattdessen, so einige Kommentatoren, habe das Land den großen Staaten gestattet, diesen Prozess zu bestimmen und Personen auszuwählen, die von diesen Staaten dominiert werden würden. Andere negative Kommentare kamen von einigen Mitgliedern der Grünen und linken Parteien. Sie bezeichneten Schweden als wenig erfolgreich beim Thema Klimawandel.⁴⁶

Die angesprochenen Prioritäten der schwedischen Ratspräsidentschaft folgen dem generellen Muster, dass sie überwiegend Erblasten von früheren Ratspräsidentschaften oder Teil der laufenden EU-Agenda waren. Dies betraf die Bereiche Finanzen und Arbeitsmarkt, das Stockholmer Programm im Bereich von Justiz und Inneres, die Klimafrage und die institutionellen Vorbereitungen. Die beiden anderen Themen entspringen eher den ureigenen schwedischen Interessen und Ambitionen: die EU-Strategie für den Ostseeraum, von der Schweden direkt profitiert, da es seine geografische Nachbarschaft betrifft, und die Arbeit zu den Themenkomplexen Erweiterung, Nachbarschaft und Sicherheit, der grundsätzlich viel Gewicht beigemessen wird.

44 Staatssekretär Gustaf Lind vor dem Parlamentsausschuss für europäische Angelegenheiten, 19. November 2009, S. 1-2; Beschluss des Europäischen Rates vom 1. Dezember 2009 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 315 vom 2. Dezember 2009, S. 51-55.

45 Staatssekretär Gustaf Lind vor dem Parlamentsausschuss für europäische Angelegenheiten, 4. Dezember 2009, S. 2-9.

46 Rede des Premierministers Fredrik Reinfeldt vor dem Europäischen Parlament, in: Debates of the European Parliament Wednesday, 16 December 2009, S. 2-6.

Die Tatsache, dass EU-Vorhaben ‚geerbt‘ wurden, bedeutete jedoch nicht, dass sie automatisch nur als Routine behandelt wurden. Sowohl das Stockholmer Programm wie auch der Bericht zur nachhaltigen Entwicklungsstrategie spiegeln schwedische Anliegen wider. Auch wenn ihre Akzeptanz als Erfolg für Schweden gesehen werden kann, sollte daran erinnert werden, dass beide Dokumente eher Strategien als konkrete Beschlüsse darstellen. Es gibt also keine Garantie für ihre Umsetzung.

Die problemlose Akzeptanz der EU-Strategie für den Ostseeraum war positiv, doch der Wert dieser Strategie wird am Erfolg ihrer Umsetzung gemessen. Die Erweiterung hat Fortschritte gemacht und die Vorschläge zur ESVP könnten ebenfalls erfolgreich sein, auch wenn dies noch nicht abschließend beurteilt werden kann. Der vielleicht wichtigste Beitrag der Ratspräsidentschaft war die Art, mit der Schweden das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages ermöglichte: die Arbeit an den institutionellen Details, das vorsichtige Drängen gegenüber dem tschechischen Präsidenten und das gewagte Spiel mit der Veröffentlichung des Telefongesprächs. Bezüglich der abschließenden Verhandlungen über die beiden Spitzenpositionen ist es schwierig zu sagen, ob jene Kommentatoren Recht hatten, die sagten, dass die großen Länder sich durchgesetzt haben. Wie auch immer: Es ist kaum glaubhaft, dass nur Schweden aus dem Kreis der kleinen und mittelgroßen Länder sich vor einem Präsidenten mit einer starken eigenen Agenda hüten wollte.

Verbündete und Kooperationspartner wechselten je nach Tagesordnungspunkt. Frankreich war oft ein Partner in Fragen der ESVP, während Deutschland ein gleichgesinnter Verbündeter in Klimafragen und bei der EU-Strategie für den Ostseeraum war. Großbritannien teilte die schwedischen Ansichten zu Erweiterung und zu Handelsfragen. Die jeweilige Situation kann also auch die Wahl der Kooperationspartner bestimmen, so zum Beispiel in der Frage, wie mit dem Iran nach den Präsidentschaftswahlen umgegangen werden soll, wo Frankreich und Großbritannien wegen in Geiselnhaft befindlicher Landsleute die engsten Mitstreiter waren. Die Zusammenarbeit mit EU-Institutionen scheint problemlos gewesen zu sein angesichts des Mangels an Beweisen für das Gegenteil und angesichts der im Allgemeinen positiven Kommentare von beiden Seiten.

Ratspräsidentschaft und schwedische Innenpolitik

Interne politische Angelegenheiten Schwedens hatten während der Ratspräsidentschaft wenig oder gar keine Bedeutung. Trotz der Vierparteienkoalition der Regierung (die moderate Partei Schwedens, Schwedens liberale Partei, Christdemokraten und Zentrumsparterie) waren Trennlinien nicht wahrnehmbar, auch wenn Carl Bildt deutlich ein schärferes Profil hatte als die anderen Minister, wenn er sich mit Themen wie der Erweiterung befasste. Üblicherweise ist das schwedische Meinungsspektrum darüber, welche Politik Schweden innerhalb der Europäischen Union verfolgen soll, nicht breit gefächert. Im Parlamentsausschuss für europäische Angelegenheiten, in dem alle sieben Parteien vertreten sind, betraf Kritik während der Ratspräsidentschaft nur selten die Substanz der Politik. Eher wurde die Regierung dafür kritisiert, dass sie nicht genug für deren Ausführung täte.

Es ist schwer zu überprüfen, ob die Ratspräsidentschaft selbst die Ansichten über die Europäische Union in Schweden beeinflusst hat. Wie oben beschrieben gibt es seit langer Zeit eine fortdauernde Adaption von Ansichten und Politiken im Bereich der Sicherheit, da sich die Bedrohungen und Umstände für die europäische Sicherheit verändern. Die Unterstützung der Europäischen Union ist in der schwedischen Bevölkerung zwischen Frühjahr und Herbst 2009 leicht von 54 Prozent auf 57 Prozent gestiegen (EU-Mittelwert 53 Prozent). Es ist jedoch schwer zu sagen, ob dies an der Ratspräsidentschaft oder an etwas anderem gelegen hat. Auch die Akzeptanz des Euro ändert sich in eine positive Richtung: Im Dezember

2009 waren 44 Prozent dafür und 42 Prozent dagegen. Dies ist allerdings ein Langzeittrend, der nicht mit der Ratspräsidentschaft in Verbindung gebracht werden kann.⁴⁷

Verschiedene Länder in der Position der Ratspräsidentschaft

Wie soll die Rolle des Landes, das die Ratspräsidentschaft innehat, aussehen? Frankreich entschied sich während seiner Ratspräsidentschaft für eine starke Führungsrolle. Dieser französische Ansatz, gemeinsame Antworten auf die Finanzkrise zu finden, erhielt Lob wie auch die meisten der Aktivitäten im Georgien-Konflikt. Französischen Stimmen im Zusammenhang mit der eigenen Ratspräsidentschaft zufolge sollten nur große Länder die Ratspräsidentschaft übernehmen, da kleine Länder nicht in der Lage wären, diese anspruchsvolle Aufgabe zu schultern.

Das Lob für eine effiziente schwedische Ratspräsidentschaft scheint dieser Behauptung allerdings zu widersprechen. Anstelle politischer Führerschaft wurde Fredrik Reinfeldt eher die Rolle eines Koordinators attestiert und so war es in der Frage der Besetzung der beiden Spitzenpositionen offensichtlich auch seine Absicht gewesen. Es wäre sicherlich schwierig für ein kleines oder mittelgroßes Land, die gleiche Rolle wie ein großes Land zu spielen. Dies hängt nicht nur mit den kleinen Ländern und dem Gewicht, das sie in die Wagschale werfen können, zusammen, sondern auch damit, dass die großen Länder manchmal selbst aktiv werden statt sich mit dem Land, das den Vorsitz hat, abzusprechen. Während der schwedischen Ratspräsidentschaft war dies zum Beispiel bei der von Deutschland und Großbritannien organisierten Afghanistankonferenz der Fall und bei der von Frankreich organisierten Konferenz der Agrarminister am 10. Dezember 2009, fünf Tage vor dem Rat der EU-Agrarminister.

Eine andere gängige Meinung besagt, dass kleine Länder besser als große als ehrlicher Makler und Vermittler agieren können. Fredrik Reinfeldt beschrieb die schwedische Ratspräsidentschaft als eine „zuhörende Präsidentschaft“, doch die kleineren Länder nur als ehrlichen Makler ohne eigene Interessen zu sehen, wird nicht von den schwedischen Aktivitäten und Ergebnissen gestützt. Die Ratspräsidentschaft scheint sich bemüht zu haben, der Europäischen Union den größtmöglichen eigenen Stempel aufzudrücken. Kleine Länder haben zugegebenermaßen nicht die gleichen globalen Interessen wie große und auch nicht die gleichen Möglichkeiten, diese zu verfolgen, aber Schweden (und sicherlich andere) hat versucht, seine Amtszeit dafür zu nutzen, die Union in die Richtung zu lenken, die es als die richtige erkannt hat. Ob ehrlich versucht wird, das zu verfolgen, was als das Beste für die Europäische Union oder nur für sich selbst erscheint, wird nicht von der Größe des Landes, sondern vom Charakter seiner Führung abhängen.

Der Verfasserin bleibt abschließend die Hoffnung, dass sich die EU-Mitgliedstaaten auf eine Weise zusammenfinden, die die Diskussion der Frage am Ende völlig unwichtig werden lässt. Noch fehlt der Union in diesem Punkt leider eine gemeinsame Vision und in einer Reihe von wichtigen Bereichen sind die 27 Mitgliedstaaten geteilter Ansicht. Der Lissabon-Vertrag ist aus der Frustration über die Ineffizienz der Pfeilerstruktur entstanden und aus der Hoffnung auf ein besseres und einheitlicheres Funktionieren der Europäischen Union. Hoffentlich wird er jetzt dazu beitragen.

Übersetzung aus dem Englischen von Gudrun Staedel-Schneider.

47 Eurobarometer Nr. 72 zeigt, dass 57 Prozent die EU für „eine gute Sache“ halten, 25 Prozent finden sie „weder gut noch schlecht“, 1 Prozent hat keine Meinung und 17 Prozent sagen, dass die EU „eine schlechte Sache“ ist. Eurobarometer 72 Public Opinion in the European. First Results (Fieldwork: October-November 2009), Dezember 2009; Dagens Nyheter: Fler för än emot euron [Mehr für als gegen den Euro], 15.12.2009.

Parteilpolitisch zerstritten, national gespalten oder geschlossen gegen den Rat? Das Europäische Parlament und die CO₂-Verordnung für Neuwagen

*Marcelo Vollmann**

Die von der Europäischen Kommission im Dezember 2007 vorgeschlagene „Verordnung zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen“¹ (CO₂-Verordnung für Neuwagen) wurde im Rahmen des Energie- und Klimapakets durch das Europäische Parlament im Dezember 2008 in erster Lesung mit 559 Stimmen gegen 98 bei 60 Enthaltungen angenommen.² Allerdings verdeckt dieses Ergebnis die während des Mitentscheidungsverfahrens sichtbar gewordenen Bruchlinien innerhalb des Parlaments.³ Ziel dieses Artikels ist eine Nachzeichnung der Willensbildung innerhalb des Europäischen Parlaments und ob diese parteipolitisch oder national gespalten erfolgte vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte und eine Analyse der Faktoren, die zum letztendlichen Ergebnis geführt haben. Hierzu werden zuerst die Vorgeschichte, der Kommissionsvorschlag sowie die Interessenlage der Automobilhersteller und ‚grünen‘ Lobbyvereinigungen untersucht. Das folgende Kapitel skizziert und analysiert den Entscheidungsprozess mit Schwerpunkt auf dem Parlament. Parallel verlaufende wichtige Ereignisse, insbesondere in den Mitgliedstaaten und dem Ministerrat, werden in die Analyse integriert um ein Gesamtbild zu ermöglichen. Das letzte Kapitel schlägt eine Beurteilung für das Verhalten des Parlaments vor.

Hintergrund und Vorgeschichte

Die Auseinandersetzung um die CO₂-Verordnung für Neuwagen muss vor dem Hintergrund der internationalen Klimaschutzvereinbarungen und der Vorgeschichte der CO₂-Reduzierung bei Neuwagen begriffen werden. Alle Vertragsparteien der Klimarahmenkonferenz der Vereinten Nationen von 1993, deren Ergebnisse von der Europäischen Union angenommen worden sind, hatten sich verpflichtet, Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels durch Verringerung ihrer Treibhausgasemissionen zu ergreifen. Im Jahre 2006 führte der „Sternreport“ und der ‚Al Gore-Film‘ „Eine unbequeme Wahrheit“ zu einer stärkeren Sensibilisierung der Öffentlichkeit in punkto Klimaschutz. Im Jahre 2007 entschied die Europäische Union, ihre Treibhausgasemissionen um mindestens 20 Prozent (30 Prozent im Falle eines internationalen Abkommens) verglichen mit dem Stand von 1990 bis zum Jahr 2020 zu reduzieren. Die CO₂-Reduzierung sollte einerseits über die Revision des Emissionshandelssystems, andererseits über individuelle Reglementierungen von Industriesektoren erreicht werden.⁴

* Dr. Marcelo Vollmann, Umweltreferent bei Renault, Brüssel.
Dieser Artikel gibt nur die persönliche Meinung des Autors wieder.

- 1 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, KOM (2007) 856.
- 2 Europäisches Parlament: Protokoll der Sitzung vom Mittwoch 17. Dezember 2008, Anlage Ergebnisse der Abstimmungen, P6_PV(2008)12-17, S. 15.
- 3 Europäisches Parlament: EP verabschiedet EU-Klimapaket, Pressemitteilung, 17.12.2008.
- 4 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen, 2007, S. 2.

Die Europäische Kommission konkretisierte ihre Selbstverpflichtung durch das aus vier Vorhaben bestehende Energie- und Klimapaket: die Richtlinie über erneuerbare Energien,⁵ die Richtlinie über die Abtrennung und geologische Speicherung von CO₂,⁶ die Richtlinie über die dritte Phase des europäischen Emissionshandelssystems⁷ und die Entscheidung über die Lastenverteilung.⁸ Zwei weitere Rechtsetzungsvorhaben wurden parallel zu diesem Prozess initiiert und im Herbst 2008 integriert: zum einen die Richtlinie für Qualitätsstandards für Kraftstoffe⁹ und zum anderen die CO₂-Verordnung für Neuwagen.

Der Vorschlag zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für Neuwagen kann auf eine längere Entstehungsgeschichte zurückblicken. Die Kommission hatte erstmals 1995 eine Gemeinschaftsstrategie zur Minderung der CO₂-Emissionen von Neuwagen angenommen.¹⁰ Diese gründete auf drei Pfeilern: eine Selbstverpflichtung der Automobilindustrie zur Senkung der Emissionen, bessere Informationen für die Verbraucher und steuerliche Maßnahmen für die Förderung sparsamer Autos. Der Kern der Strategie basierte auf der Selbstverpflichtung, da den steuerlichen Maßnahmen auf europäischer Ebene aus Souveränitätsgründen kein Erfolg beschieden sein sollte und die besseren Verbraucherinformationen zwar 1999 in einer Richtlinie konkretisiert wurden, aber kaum Wirkung zeigten.

Bei der Selbstverpflichtung visierte die Kommission das extrem ehrgeizige Ziel der Reduktion des CO₂-Ausstoßes auf 120 g/km für das Jahr 2005 an, allerdings sollte es sowohl in punkto Ziel als auch Zeitpunkt drei Änderungen geben. 1996 wurde das Datum für das Ziel durch die Umweltminister auf ‚bis spätestens 2010‘ verschoben. 1998 erfolgte eine erneute Verschiebung auf das Jahr 2012 und der „Verband der Europäischen Automobilindustrie“ (ACEA) akzeptierte als Zwischenschritt, die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der verkauften Neuwagen um circa 25 Prozent auf 140 g/km bis 2008 zu reduzieren. Anfang 2007 überprüfte die Kommission die freiwillige Selbstverpflichtung und stellte fest, dass diese ohne zusätzliche Maßnahmen nicht erreicht werden konnte und kündigte an, einen Rechtsrahmen zur Verwirklichung des EU-Ziels von 120 g/km vorzuschlagen. Allerdings wollte die Kommission den Automobilherstellern die Möglichkeit eröffnen, 10 g/km des Zieles mit anderen Mitteln als der Motorentechnik zu erreichen, nämlich mit sogenannten ergänzenden Maßnahmen wie beispielsweise effizienteren Klimaanlage oder alternativen Kraftstoffen, was eine Abschwächung des Motorenzieles von 120 g/km auf 130 g/km erlaubte.¹¹

5 Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 140 vom 5. Juni 2009, S. 16-62.

6 Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 140 vom 5. Juni 2009, S. 114-135.

7 Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 140 vom 5. Juni 2009, S. 63-87.

8 Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 140 vom 5. Juni 2009, S. 136-148.

9 Richtlinie 2009/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Spezifikationen für Otto-, Diesel- und Gasölkraftstoffe und die Einführung eines Systems zur Überwachung und Verringerung der Treibhausgasemissionen sowie zur Änderung der Richtlinie 1999/32/EG des Rates im Hinblick auf die Spezifikationen für von Binnenschiffen gebrauchte Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 93/12/EWG, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 140 vom 5. Juni 2009, S. 88-13.

10 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen, 2007, S. 2.

11 European Federation for Transport & Environment: Reducing CO₂ Emissions from New Cars: A Study of Major Car Manufacturers' Progress in 2007, August 2008, S. 6-7.

ACEA und Umweltschutzorganisationen bewerteten diesen Prozess verständlicherweise unterschiedlich. Aus Sicht von ACEA war es nie gerechtfertigt von einem Versagen der Automobilindustrie bei der freiwilligen Selbstverpflichtung zu sprechen: Zum einen waren einige Sekundärziele wie die Vermarktung von Fahrzeugen unter 120 g/km erreicht worden (16 Prozent Marktanteil im Jahre 2008) und zum anderen beeinträchtigten das Pkw-Gewicht erhöhende Faktoren, die außerhalb des Einflusses der Industrie lagen, wie zusätzliche europäische Gesetzgebung sowie ein Käufertrend zu sicheren Fahrzeugen, die Fortschritte der Industrie in der CO₂-Reduzierung.¹²

Die beiden maßgeblich am Prozess beteiligten Umweltorganisationen „European Federation for Transport and Environment“ und „Greenpeace“ standen der Verschiebung des Ziel datums und des Motorenziels sehr kritisch gegenüber, da sie es nicht als ehrgeizig genug empfanden.

Die Kernpunkte des Kommissionsvorschlages

Das Ziel des Vorschlages war die Senkung der durchschnittlichen CO₂-Emissionen der gesamten Neuwagenflotte im EU-Binnenmarkt im Jahre 2012 auf 130 g/km durch Motorentechnik im Rahmen eines Gesamtkonzeptes mit dem Oberziel, die durchschnittlichen CO₂-Emissionen für Neuwagen im EU-Binnenmarkt im Jahr 2012 auf 120 g/km zu reduzieren. Neben der Minderung auf durchschnittlich 130 g/km durch Motorentechnik sollten weitere 10 g/km durch sogenannte ‚ergänzende Maßnahmen‘ wie effizientere Klimaanlage, Schaltpunktanzeigen, Reifendruckkontrollsysteme und Leichtlaufreifen sowie den Einsatz von Biokraftstoffen erreicht werden. Die CO₂-Verordnung für Neuwagen war allerdings nur auf das 130 g/km Ziel durch Motorentechnik im Jahr 2012 fokussiert, während die Details der ergänzenden Maßnahmen von 10 g/km in anderen Rechtssetzungsverfahren geregelt werden sollen. Das 130 g/km Ziel im Jahr 2012 bedeutet vor dem Hintergrund einer durchschnittlichen CO₂-Emission der Neuwagenflotte in der Europäischen Union von circa 160 g/km im Jahre 2006 eine durchschnittlich notwendige Reduzierung der CO₂-Emissionen von 19 Prozent für alle Neuwagen.

Da die Kommission sich entschieden hatte, den CO₂-Ausstoß an die Masse (‚Fahrzeuggewicht‘¹³) der Neuwagen zu binden, lautete die entscheidende Frage: Welcher Hersteller muss seinen Flottendurchschnitt für Neuwagen um wie viel reduzieren? In der Konsequenz hieß dies unterschiedliche Emissionsziele für jeden Hersteller, je nach Gewicht seiner Neuwagenflotte; mit der Folge, je höher das Durchschnittsgewicht der Neuwagen eines Herstellers, desto höher war der erlaubte Emissionswert. Dies galt natürlich auch umgekehrt. Ein Hersteller leichterer Fahrzeuge bekäme einen niedrigeren Emissionswert vorgeschrieben. Diese Lastenverteilung auf Basis des Fahrzeuggewichts war unter den Herstellern vor dem Hintergrund ihrer unterschiedlich schweren Fahrzeugsegmente umstritten.

Im Falle, dass ein Automobilhersteller seine Zielvorgabe nicht einhalten sollte, droht ihm eine aus drei Faktoren zu berechnende Strafzahlung: die Überschreitung der Zielvorgabe in g/km multipliziert mit der Strafhöhe pro überschrittenem g/km multipliziert mit der Anzahl der in dem Jahr neu zugelassenen Neuwagen des Herstellers. Die Kommission ließ die Strafhöhe dabei über die Jahre 2012 bis 2015 ansteigen: 20 Euro pro verfehltem Gramm in 2012, 35 Euro in 2013, 60 Euro in 2014 und 95 Euro ab dem Jahr 2015.¹⁴

12 Verband der Europäischen Automobilindustrie: ACEA 1998 Commitment has Significantly Cut CO₂ Emissions from Cars, Pressemitteilung.

13 In diesem Artikel wird die ‚Masse‘ des Fahrzeugs dem besseren Verständnis wegen als ‚Fahrzeuggewicht‘ bezeichnet.

14 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen, 2007.

Die Interessenlage der Automobilhersteller und Umweltschutzorganisationen

Die Automobilindustrie akzeptierte die technische Herausforderung der CO₂-Reduzierung, beanstandete aber die unausgewogene Balance des Kommissionsvorschlages, der dem Umweltschutz vor der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie den Vorzug gab. Grundsätzlich hielt die Industrie den von ihr favorisierten integrierten Ansatz nicht genügend berücksichtigt. Dieser sah vor, neben der Motortechnik auch einen Beitrag der Kraftstoffindustrie durch Biokraftstoffe, der Fahrer durch ökologisches Fahren und der Mitgliedstaaten durch eine Besteuerung von CO₂ sowie Infrastrukturmaßnahmen zur CO₂-Reduzierung zu fordern. Darüber hinaus kritisierte die Automobilindustrie drei Elemente des Kommissionsvorschlages:¹⁵

Erstens die zu früh geforderte Implementierung der Verordnung. Denn nur neu zu entwickelnde Fahrzeuge könnten technisch in Bezug auf den CO₂-Ausstoß noch geändert werden. Die Konzeption eines Modells dauert aber circa fünf bis sieben Jahre und dieses Modell wird dann über mehrere Jahre produziert. Die meisten der 2012 zu verkaufenden Neuwagen befanden sich bereits weit fortgeschritten in der Entwicklung. Daher beharrte die Industrie auf Planungssicherheit und eine mit diesem industriellen Produktzyklus zu vereinbarende Verordnung, was ein Inkrafttreten im Jahr 2012 durch eine erst im Jahr 2009 abgeschlossene Rechtsetzung unmöglich mache. Der ACEA mahnte eine gestaffelte Einführung („phase-in“) der Verordnung über mehrere Jahre an. Nur ein Teil der Neuwagenflotte sollte anfänglich der CO₂-Verordnung für Neuwagen unterliegen und dieser Anteil würde dann schrittweise auf 100 Prozent erhöht.

Außerdem forderte der ACEA, dass weitere Anreize für die Entwicklung von CO₂ reduzierenden Technologien, sogenannten Ökoinnovationen, in die Verordnung aufgenommen werden sollten. Diese messbar CO₂ verringern Technologien, deren Reduktion aber noch nicht im derzeitigen verwendeten europäischen Testverfahren zur CO₂-Ermittlung abgebildet wird, sollten ebenfalls als CO₂-Senkung auf die Zielvorgabe der Hersteller anrechenbar sein. Ein Beispiel für eine Ökoinnovation wären energieeffizientere Scheinwerfer.

Drittens kritisierte die Industrie die immense Höhe der Strafzahlungen, da diese bereits bei einer geringfügigen Verfehlung ruinöse Kosten von mehreren 100 Millionen Euro zur Folge haben könnten, wogegen für andere in den europäischen Emissionshandel integrierte Industriesektoren deutlich niedrigere Strafzahlungen für das Überschreiten der Ziele bei der Reduktion von CO₂-Emissionen angesetzt waren.¹⁶

Die Industrie präsentierte sich in dem politischen Prozess weitgehend geschlossen, obwohl es Differenzen zwischen den Herstellern gab: Am umstrittensten war die vorgeschlagene Lastenverteilung der Kommission mit der Bindung der CO₂-Ziele für jeden Hersteller an das Fahrzeuggewicht. Zum besseren Verständnis muss man sich die Marktstruktur vergegenwärtigen: Die französischen und italienischen Automobilhersteller sind stark im preisgünstigeren, leichteren und weniger CO₂ ausstoßenden Kleinwagensegment vertreten, während insbesondere die deutschen Hersteller von Premiummarken, wie „Daimler“, „BMW“ und „Audi“, teurere, schwerere und mehr CO₂ ausstoßende Fahrzeuge produzieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Gewinn im Premiumsegment deutlich höher als im Volumengeschäft ist.

Die Bindung der individuellen Zielvorgaben der Hersteller an das Fahrzeuggewicht führt bei einem politisch vorgegebenen zu erreichenden Durchschnittsziel von 130 g/km dazu,

15 Rede des ACEA-Präsidenten Christian Streiff in Brüssel am 26.02.2008.

16 Ebenda.

dass die Hersteller unterschiedlich strenge Ziele für das Jahr 2012 erhalten werden (unter der Annahme, dass das Fahrzeuggewicht ihrer Neuwagen sich zwischen 2007 und 2012 nicht ändert): 122 g/km für „Fiat“, 127 g/km für die französischen Hersteller und „Toyota“, 129 g/km für „General Motors“, 132 g/km für „Ford“, 133 g/km für „Volkswagen“, 137 g/km für „BMW“ und „Daimler“.¹⁷

Allerdings unterschied sich auch der durchschnittliche CO₂-Ausstoß der europäischen Neuwagenflotten im Jahre 2006 deutlich voneinander: 142 g/km bei „Peugeot“/„Citroën“, 144 g/km bei „Fiat“, 147 g/km bei „Renault“, 153 g/km bei „Toyota“, 157 g/km bei „General Motors“, 162 g/km bei „Ford“, 166 g/km bei „Volkswagen“, 184 g/km bei „BMW“, 188 g/km bei „Daimler“. Im Jahre 2006 lag der durchschnittliche CO₂-Ausstoß der deutschen Hersteller „Volkswagen“, „Daimler“ und „BMW“ bei 173 g/km, der japanischen Automobilhersteller bei 161 g/km und der französischen Automobilhersteller bei 144 g/km.¹⁸

Die Umweltschutzorganisationen begrüßten die verbindlichen Vorgaben, die die in ihren Augen unwirksame freiwillige Selbstverpflichtung ersetzte. Allerdings forderten sie ein Motorenziel von 120 g/km und nicht von 130 g/km für das Jahr 2012. Auch hätten sie als Parameter die Fahrzeugstandfläche, die der Fläche zwischen den vier Rädern entspricht, anstelle des Fahrzeuggewichts bevorzugt, um den Herstellern einen Anreiz zum Reduzieren des Fahrzeuggewichts zu setzen. Darüber hinaus verlangten die Umweltschutzorganisationen als langfristiges Ziel einen CO₂-Ausstoß von 80 g/km für das Jahr 2020, höhere Strafzahlungen von 150 Euro je überschrittenem g/km, keinerlei Ausnahmen und befürworteten eine Höchstgrenze von CO₂-Emissionen für einzelne Autos.¹⁹

Der Entscheidungsprozess

Spezifika des Entscheidungsprozesses

Das Europäische Parlament besaß im Zuge des Mitentscheidungsverfahrens das gleiche Mitspracherecht wie der Ministerrat und verfügte über ein Vetorecht. Allerdings unterlag der Entscheidungsprozess im Parlament den folgenden spezifischen Elementen:

Erstens einem starken Zeitdruck: Die Kommission hatte im Dezember 2007 ihren Vorschlag präsentiert, es standen allerdings bereits im Juni 2009 Wahlen zum Europäischen Parlament und im Herbst 2009 die Bildung einer neuen Kommission an. Da ein gewöhnliches Mitentscheidungsverfahren circa zwei Jahre dauert, bedeutete dies die Notwendigkeit eines schnellen Verfahrens, das allerspätestens im Frühjahr 2009 abgeschlossen sein musste.

Zweitens der Notwendigkeit einer Einigung in erster Lesung mit dem Rat: Aufgrund des Zeitdrucks mussten die europäischen Institutionen das Verfahren in erster Lesung abschließen. Dies bedeutete, dass das Parlament auf Basis der Beratungen des Unterausschusses mit dem Rat informell verhandeln musste, um in der Abstimmung im Plenum das Endergebnis beschließen zu können. Der Ministerrat musste seinerseits, parallel zum Willensbildungsprozess innerhalb des Parlaments, versuchen, eine gemeinsame Position zu finden.

Drittens einer Ausschusskonfiguration mit verstärkter Zusammenarbeit: Das Plenum verewies die CO₂-Verordnung für Neuwagen federführend an den Ausschuss für Umweltfragen,

17 European Federation for Transport and Environment: Reducing CO₂ Emissions from new cars, 2008, S. 11. Entscheidend ist hier nicht ob die einzelnen Werte auf das Gramm exakt stimmen, sondern dass gezeigt wird, dass die verschiedenen Hersteller unterschiedliche Zielvorgaben aufgrund des verschiedenen Gewichts ihrer Fahrzeuge erhalten.

18 Ebenda, S. 9.

19 Greenpeace: Driving Climate Change. How the car industry is lobbying to undermine EU fuel efficiency legislation, Amsterdam 2008, S. 7.

Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit, der Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie und der Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr kündigten Stellungnahmen an. Die Bedeutung des Industrieausschusses wurde aber durch die Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit mit dem Umweltausschuss entscheidend aufgewertet, die ihm Einfluss auf den Zeitplan, bessere Unterrichtung durch den federführenden Ausschuss und ausschließliche beziehungsweise gemeinsame Zuständigkeit über in seinen Bereich fallende Teile des Textes zugestand. Letzteres soll nicht im Einzelnen geklärt werden, bedeutete aber eine machtpolitische Aufwertung des Industrieausschusses und sollte zu zwei unterschiedlichen Meinungsbildungsprozessen in den beiden Ausschüssen des Parlaments führen.

Meinungsbildung im Parlament

Unterschiedliche Auffassungen im Parlament waren bereits in zwei Berichten kurz vor und nach der Veröffentlichung des Kommissionsvorschlages deutlich geworden. Im Oktober 2007 begrüßte das Europäische Parlament in einer nicht bindenden umweltfreundlichen Entschließung („Davies Report“)²⁰ des damaligen britischen, liberalen Berichterstatters Chris Davies die Absicht der Kommission, eine Verordnung zu erlassen, plädierte aber für ein Motorenziel von 125 g/km für das Jahr 2015, den Parameter Fahrzeugstandfläche und verlangte darüber hinaus als langfristiges Ziel die Marke von 95 g/km für das Jahr 2020.

Im Januar 2008 bestätigte das Europäische Parlament zwar diese Zielsetzung in einer anderen, das gesamte Kfz-Regelungssystem unter Wettbewerbsaspekten analysierenden Entschließung („CARS 21 Bericht“).²¹ Allerdings intonierte dieser Text des deutschen, liberalen Berichterstatters Jorgo Chatzimarkakis eine industriefreundlichere Melodie indem er ein langfristiges Ziel forderte, aber nicht spezifizierte, der Automobilindustrie genügend Zeit für die notwendigen Anpassungen lassen wollte und allgemein die Bedeutung der Wettbewerbsfähigkeit der Automobilindustrie unterstrich. Dazu befürwortete der Berichterstatter den von der Kommission vorgeschlagenen Parameter Fahrzeuggewicht.

Beide Auffassungen sollten auch in der personellen Konstellation im Parlament bei den Beratungen der CO₂-Verordnung für Neuwagen wieder auftauchen: Berichterstatter im Umweltausschuss wurde der italienische Sozialist Guido Sacconi. Die Schattenberichterstatter waren der britische Konservative Martin Callanan, der britische Liberale Chris Davies sowie die deutsche Grüne Rebecca Harms. Im Industrieausschuss übernahm der deutsche Christdemokrat Werner Langen die Berichterstatterrolle, der ebenfalls Vorsitzender der CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament ist. Schattenberichterstatter wurden der französische Sozialist Pierre Pribetich, der deutsche Liberale Jorgo Chatzimarkakis und wiederum die deutsche Grüne Rebecca Harms, die somit in beiden Ausschüssen involviert war. Im Transportausschuss wurde der Ire Seán Ó Neachtain Berichterstatter, der der kleinen „Fraktion Union für das Europa der Nationen“ (UEN) angehörte.

Die Debatten ab April 2008 in den Ausschüssen offenbarten die Positionen der Abgeordneten und Fraktionen: Die deutschen Liberalen und Konservativen setzten sich stark für die Einführung von Ökoinnovationen ein. Die meisten Liberalen und Konservativen unterstützten niedrigere Strafen und eine zeitlich gestaffelte Einführung der Verordnung. Die Grünen befürworteten dagegen höhere Strafen, härtere Ziele und keine Ausnahmen. Der Parameter Fahrzeuggewicht und die Lastenverteilung wurden von den Grünen, den Sozialdemokraten

20 Europäisches Parlament: Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, Entschließung P6_TA(2007)0469 vom 24.10.2007.

21 Europäisches Parlament: CARS 21: Ein wettbewerbsfähiges Kfz-Regelungssystem für das 21. Jahrhundert, Entschließung P6_TA(2008)0007 vom 15.01.2008.

und französischen Konservativen angegriffen. Einige deutsche Liberale und Konservative sprachen sich ebenso für eine Änderung der Lastenverteilung zugunsten der schweren Fahrzeuge aus.

Die Verhandlungen im Ministerrat bis zur deutsch-französischen Einigung im Juni 2008

Der Umweltrat am 3. März 2008 in Brüssel führte zu einer ersten großen Debatte unter den Mitgliedstaaten auf Ebene der Umweltminister, in der sich 18 der 27 Länder äußerten. Dabei zeigten sich drei unterschiedliche Lager:

Erstens Länder, die Produzenten schwerer Fahrzeuge oder deren Zulieferer beheimaten, wie Deutschland, Schweden, Österreich, Ungarn und Tschechien, verlangten eine bessere Lastenverteilung zugunsten der schwereren Fahrzeuge. Der Kommissionsvorschlag hatte insbesondere in deutschen Regierungskreisen eine harte Reaktion provoziert: „Vernichtungsfeldzug gegen deutsche Autoindustrie“ (Wirtschaftsminister Michael Glos), „industriepolitisch motivierter Angriff auf die deutsche Autoindustrie“ (Umweltminister Sigmar Gabriel).²²

Zweitens Länder, die Standort für Produzenten leichterer Fahrzeuge oder deren Zulieferer sind, wie Frankreich, Italien und Rumänien, forderten eine Lastenverteilung zugunsten der dort ansässigen Automobilindustrie und zeigten teils auch Sympathie für eine Streichung des Parameters Fahrzeuggewicht zugunsten eines Parameters Fahrzeugstandfläche.

Drittens forderten Länder ohne Automobilindustrie eine stärker umweltfreundliche Ausrichtung. Dazu gehörten Staaten wie die Niederlande, Dänemark oder Irland, die neben höheren Strafen, einen anderen Parameter statt des Fahrzeuggewichts und insbesondere ein langfristiges Ziel für das Jahr 2020 forderten.

Großbritannien nahm eine spezielle Position ein: Es unterstützte als langfristiges Ziel die Reduktion des CO₂-Ausstoßes auf 100 g/km ab 2020, forderte darüber hinaus aber Ausnahmeregelungen für sogenannte Nischenhersteller mit kleineren Produktionsvolumina, die sich natürlich in erster Linie in Großbritannien befinden („Land Rover“ und „Jaguar“).

Polen, Tschechien und die Slowakei sprachen sich dagegen für ein späteres Inkrafttreten der Verordnung aus, um der Industrie mehr Zeit für die Anpassung zu geben: 2015 statt 2012.

Insgesamt zeichneten sich also zwei Frontlinien im Ministerrat ab: einerseits zwischen den Ländern, die Hersteller schwerer Fahrzeuge beheimaten, und jenen, in denen Kleinwagenhersteller ansässig sind, insbesondere in der Frage der Lastenverteilung. Beide Lager waren aber stark genug, um jegliche Änderung des Kommissionsvorschlages zu verhindern. Andererseits standen umweltpolitische gegen industriepolitische Interessen: Umweltpolitisch erhielt die Einführung eines langfristigen Ziels für 2020 Unterstützung. Die Industrie konnte dagegen Rückendeckung für ihr Anliegen einer Reduzierung der Strafen und einer stufenweisen Einbeziehung der Neuwagenflotte in die Regulierung verbuchen.

Bilaterale deutsch-französische Gespräche hatten in der ersten Hälfte 2008 keine Annäherung gebracht.²³ Die Kommission hatte im April 2008 deutlich gemacht, dass ihr die Lastenverteilung gleichgültig sei, solange das Gesamtziel erreicht werde.²⁴ Allerdings sollte ein Treffen von Angela Merkel und Nicolas Sarkozy am 9. Juni 2008 in Straubing den deutsch-französischen ‚Autostreit‘ entschärfen: Beide Seiten unterstützten den Vorschlag der Kommission bezüglich der Zielsetzung und der Lastenverteilung zwischen den Herstellern mit

22 Tagesschau.de: Drastische Reaktionen auf EU-Pläne zur CO₂ Minderung, 21.12.2007.

23 Helmut Hauschild/Klaus Stratmann: Abgasstreit um Autos eskaliert, in: Handelsblatt 11.-13.04.2008.

24 Handelsblatt: Dimas geht im CO₂-Streit auf deutsche Autobauer zu, 16.04.2008.

der Entscheidung für den Parameter Fahrzeuggewicht. Das langfristige Ziel für das Jahr 2020 sollte zwischen 95 und 110 g/km liegen, aber auf Grundlage einer gründlichen Folgenabschätzung definiert werden. Weiterhin sollte es eine schrittweise Einbeziehung der Neuwagenflotte („phase-in“) in die Regulierung geben. Die Strafen bei Verfehlung der Ziele sollten bei einer geringeren Verfehlung niedriger ausfallen und die Anrechnung von Ökoinnovationen auf 6-8 g beschränkt werden.²⁵

Der deutsch-französische Kompromiss sollte die Streitigkeiten um den Parameter und die Lastenverteilung weitgehend beenden und dem Parlament in den anderen Punkten mögliche Kompromisslinien aufzeigen.

Konfliktlinien im Parlament

Die verschiedenen Interessen der unterschiedlichen Akteure zwischen Konservativen, Liberalen und Sozialisten lassen sich an den Diskussionen der Ausschüsse und den eingebrachten Änderungsanträgen zu den Rechtsetzungsvorhaben ablesen:

Die Festlegung eines langfristigen Ziels für das Jahr 2020 kristallisierte sich als Priorität der politisch linken Hälfte des Parlaments heraus, was grundsätzlich auch von den Liberalen und Konservativen unterstützt wurde. Allerdings gab es unterschiedliche Auffassungen über die Frage einer Revisionsklausel im Jahr 2014: Sollte diese auch das Ziel ändern können oder nur die Modalitäten zum Erreichen des Ziels behandeln?

Die Konservativen und Teile der Liberalen verlangten eine schrittweise Einbeziehung der Neuwagenflotte („phase-in“) in die Verordnung und eine Reduzierung der hohen Strafen. Der Berichterstatter Guido Sacconi unterstrich dagegen, dass er nur einen ‚phase-in‘ zwischen 2012 und 2015 akzeptieren würde: entweder eine schrittweise Einbeziehung der Neuwagenflotte oder eine wie auch immer modifizierte Strafregelung.

Eine Einigung für eine schrittweise Einbeziehung der Neuwagenflotte in den vier Jahren von 2012 bis 2015 verlangte auch konkrete Prozentsätze: Die Konservativen, Liberalen und Sozialdemokraten unterstützten unterschiedliche Modelle (siehe Tabelle).

Tabelle: Positionen von wichtigen Abgeordneten der jeweiligen Fraktionen zur schrittweisen Einbeziehung der Neuwagenflotte von 2012 bis 2015

Fraktion	2012	2013	2014	2015
Konservative	25 Prozent	50 Prozent	75 Prozent	100 Prozent
Liberalen	40 Prozent	60 Prozent	80 Prozent	100 Prozent
Sozialdemokraten	70 Prozent	80 Prozent	90 Prozent	100 Prozent

Quelle: Eigene Darstellung.

Konservative und Liberale wollten die Strafen in unterschiedlicher Höhe reduzieren, während die Sozialdemokraten höhere Strafen unterstützten.

Die Lastenverteilung und die Parameterfrage standen dagegen seit der Einigung zwischen Nicolas Sarkozy und Angela Merkel nicht mehr im Mittelpunkt, wenngleich es weiter

²⁵ Deutsch-Französischer Ministerrat: Deutsch-französische Erklärung zum Schadstoffausstoß von Personenkraftwagen, Straubing, 09.06.2008.

Anträge von französischen Sozialdemokraten, italienischen und deutschen Konservativen gab, sie zugunsten der jeweiligen eigenen Hersteller zu ändern.

Bei den Strafzahlungen verlangten die französischen, rumänischen, slowakischen und italienischen Konservativen, die französischen, spanischen und rumänischen Sozialdemokraten sowie die rumänischen Liberalen neben der oben angesprochenen Reduzierung der absoluten Beträge, die Nichtberücksichtigung von weniger CO₂ ausstoßenden Fahrzeugen bei der Berechnung der Strafzahlungen. Diese Maßnahme hätte allen Herstellern geholfen, aber natürlich stärker den Produzenten der wenig CO₂ ausstoßenden Neuwagen.

Limitierte Ökoinnovationen konnten auf eine breite Mehrheit im Parlament zählen, wengleich die Unterstützung dafür bei den deutschen Abgeordneten aus der „Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa“ (ALDE) und der damaligen „Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten“ (EVP-ED) größer war.

Die Ausnahmeregelung für Nischenhersteller von 10.000 bis 300.000 Fahrzeugen wurde von liberalen, konservativen und sozialdemokratischen britischen Abgeordneten gemeinsam eingebracht.

Die Grünen, insbesondere die deutschen mit ihrer ‚Wortführerin in Autofragen‘ Rebecca Harms, und die weiter links positionierte ‚Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke‘ warben aus Umweltschutzgründen für eine härtere Linie gegenüber der Automobilindustrie: Sie forderten ein schärferes Ziel (120 g/km Motorenziel statt 130 g/km), einen anderen Parameter (Fahrzeugstandfläche statt Fahrzeuggewicht), eine bessere Lastenverteilung für Produzenten leichterer und CO₂ ärmerer Autos, höhere Strafen (150 Euro statt 95 Euro), keine Ausnahmen für Nischenhersteller, keine Anrechnung von Ökoinnovationen, da sie das Motorenziel unterliefen, und ein ehrgeiziges Ziel für 2020 von 80 g/km. Hauptangriffspunkt waren die viel CO₂ ausstoßenden Modelle der deutschen Automobilindustrie.²⁶

Die Abstimmungen in den Ausschüssen

Am 25. Juni 2008 scheiterte die Annahme einer Stellungnahme des der kleinen UEN angehörenden Berichterstatters Ó Neachtain²⁷ im Verkehrsausschuss. Zuerst wurden die Änderungsvorschläge einzeln abgestimmt: Die Konservativen verloren die Abstimmung um den ‚phase-in‘ mit 25 zu 15 Stimmen, die Sozialdemokraten scheiterten mit der Durchsetzung eines Motorenziels von 120 g/km (anstatt 130 g/km wie im Kommissionsvorschlag) in 2012 und einem langfristigen Ziel von 80 g/km ab 2020 mit 23 gegen 16 Stimmen. Daher ließen beide Gruppierungen die Stellungnahme mit 28 gegen 10 Stimmen durchfallen. Dieses Votum sollte nicht überbewertet werden, zeigte aber die sehr umweltfreundliche Ausrichtung der Sozialdemokraten in diesem Ausschuss wie auch die Unmöglichkeit der Fraktionen, sich zu diesem Zeitpunkt auf einen tragfähigen Kompromiss zu einigen.

26 Europäisches Parlament: Entwurf einer Stellungnahme des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie für den Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit, PE404.748v01-00 vom 08.05.2008, Berichterstatter: Werner Langen; Europäisches Parlament: Änderungsanträge 47-194. Entwurf einer Stellungnahme Werner Langen, PE 407.863v01-00 vom 17.06.2008; Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit, PE 406.014v01-00 vom 08.05.2010, Berichterstatter: Guido Sacconi; Europäisches Parlament: Änderungsanträge 11-265. Entwurf eines Berichts Guido Sacconi, PE 407.904v01-00 vom 18.06.2008.

27 Europäisches Parlament: Entwurf einer Stellungnahme des Ausschusses für Verkehr und Fremdenverkehr für den Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit, PE 404.814v01-00 vom 30.04.2008, Berichterstatter: Seán Ó Neachtain; Europäisches Parlament: Änderungsanträge 20-82. Entwurf einer Stellungnahme Seán Ó Neachtain, PE 407.715v01-00 vom 05.06.2008.

Am 1. September 2008 stimmte eine liberal-konservative Mehrheit im Industrieausschuss für die Kompromissvorschläge des Berichterstatters Werner Langen, der einige Industrie- und Umwelthanliegen miteinander verband: eine stufenweise Einbeziehung der Neuwagenflotte mit Schritten von 60, 70, 80 und 100 Prozent zwischen 2012 und 2015 (Abstimmungsergebnis: 34 zu 22); eine Reduzierung der Strafen auf 40 Euro je überschrittenem g/km CO₂-Ausstoß; die Nichtberücksichtigung von wenig CO₂ ausstoßenden Fahrzeugen bei der Berechnung der Strafzahlungen, die Einführung der Anrechnung von Ökoinnovationen, wenn auch nur in einem limitierten Umfang von sieben Gramm und die Einführung von Ausnahmen für die in Großbritannien beheimateten Nischenhersteller. Allerdings beinhaltete der Kompromiss auch das von der Industrie als extrem ehrgeizig gesehene langfristige Ziel von 95 g/km ab 2020. Der Bericht wurde allerdings nur mit 35 zu 21 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen, was als Zeichen eines starken Protestes bewertet werden kann.

Im Vorfeld der wichtigsten Abstimmung im Umweltausschuss am 25. September 2008 hieß es, dass es zu einem Kompromiss zwischen Konservativen und Sozialdemokraten gekommen sei. Das „Handelsblatt“ meldete noch am Tag der Abstimmung Details: ‚phase-in‘ mit Stufen von 70, 70, 80 und 100 Prozent, 50 Euro Strafe je überschrittenem g/km, Ökoinnovationen.²⁸ Allerdings entwickelten die Fraktionen ein Eigenleben. Der ‚phase-in‘ und die niedrigeren Strafen wurden mit 23 Ja-, 39 Neinstimmen und 2 Enthaltungen abgelehnt. Neben den Grünen und der „Konföderalen Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke“ hatten auch die meisten Liberalen und einige Konservative dagegen gestimmt.²⁹ Am Ende stand jedenfalls ein sehr umweltfreundlicher Bericht, der in Grundzügen wieder den Kommissionsvorschlag einsetzte, wengleich die Ausnahmen für Nischenhersteller sowie Ökoinnovationen gebilligt wurden. In der Endabstimmung konnten die 19 Gegenstimmen nichts gegen die 46 Befürworter ausrichten, zeigten aber wiederum die unterschiedlichen Auffassungen des Parlaments auf. Der Umweltausschuss setzte dem Ergebnis des Industrieausschusses ein Resultat mit einer stärkeren Umweltorientierung entgegen.

Das Parlament hatte in drei Abstimmungen seine Zerrissenheit offenbart und ging mit zwei widersprüchlichen Ergebnissen aus dem Industrie- und Umweltausschuss in die Verhandlungen mit dem Rat. Natürlich wollte der Industrieausschuss nicht akzeptieren, dass ausschließlich der federführende Umweltausschuss mit dem Rat verhandelte und letztendlich wurden die Ausschussvorsitzende und der Berichterstatter des Industrieausschusses in das Verhandlungsteam des Parlaments aufgenommen.

Die Verhandlungen zwischen Parlament und Rat

Die Verhandlungen mit dem Rat standen unter massivem Zeitdruck, weil die französische Präsidentschaft alle umweltrelevanten Rechtsetzungsvorhaben verabschieden wollte. Die CO₂-Verordnung für Neuwagen war gemeinsam mit der Richtlinie für Qualitätsstandards für Kraftstoffe gegen Ende 2008 ebenfalls dem Klimapaket zugeschlagen worden, um den Verhandlungsdruck zwischen Rat und Parlament für eine Einigung bis Ende 2008 und mit Blick auf die internationalen Klimakonferenzen im Jahr 2009 zu erhöhen, den Erfolg der ursprünglich – vor Georgienkrieg und Finanzkrise – im Zeichen der Umwelt stehenden französischen Präsidentschaft zu verdeutlichen und die internationale Führungsrolle der Europäischen Union in der Klimaschutzfrage zu unterstreichen.

Letztendlich einigten sich die Institutionen auf einen Kompromiss, der am 17. Dezember 2008 vom Parlament in erster Lesung mit überwältigender Mehrheit angenommen wurde:

28 Helmut Hauschild: Lösung im CO₂-Autostreit in Sicht, in: Handelsblatt, 25.09.2008.

29 Roll-call-votes des Europäischen Parlaments bei der Abstimmung am 25.09.2008.

einen ‚phase-in‘ mit Stufen von 65, 75, 80 und 100 Prozent, Strafen von 95 Euro je g/km CO₂-Ausstoß über der individuellen Zielvorgabe (des Automobilherstellers) ab dem Jahr 2019, davor aber für das erste bis dritte g/km CO₂-Ausstoß über der individuellen Zielvorgabe nur 5, 15 beziehungsweise 25 Euro Strafe und 95 Euro ab dem vierten g/km dazu die Anrechnung von 7 g/km Ökoinnovationen auf die individuelle Zielvorgabe und Ausnahmeregelungen für Nischenhersteller. Dazu ein langfristiges Ziel von 95 g/km ab 2020, das im Jahr 2014 lediglich im Hinblick auf die Modalitäten seiner Erreichung überprüft werden soll. Aus Industriesicht sind insbesondere das extrem ehrgeizige langfristige Ziel für 2020 und die nach wie vor hohen Strafzahlungen, die es in anderen Sektoren nicht in dieser Höhe gibt, schwer zu kritisieren. Die ‚grünen‘ Umweltverbände hätten dagegen eine schärfere Gesetzgebung befürwortet.

Analyse des Verhaltens des Parlaments

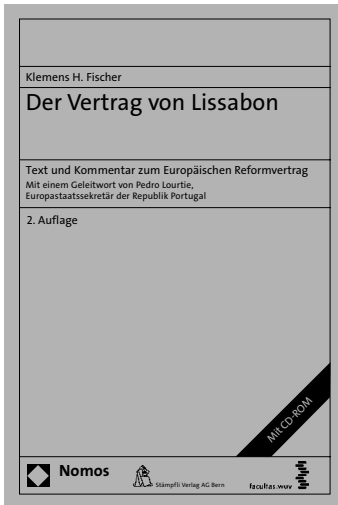
Das Parlament war parteipolitisch gespalten, da die Frage der Reduktion des CO₂-Ausstoß bei Neuwagen auch eine Auseinandersetzung zwischen Industrie- und Umweltinteressen widerspiegelte. Die Grünen haben von Anfang bis Ende ausschließlich Umweltinteressen vertreten. Insbesondere für die deutschen Grünen war die deutsche Automobilindustrie der Hauptgegner. Aber auch die Sozialdemokraten haben den Umweltinteressen einen hohen Rang eingeräumt und sich für einen höheren Prozentsatz der schrittweisen Einbeziehung der Neuwagenflotte in die Gesetzgebung und höhere Strafzahlungen ausgesprochen. Auf der anderen Seite haben Liberale und Konservative in all diesen Punkten industrienahen Positionen bezogen. Diese ideologische Spaltung erklärt auch das Abstimmungsverhalten in den Ausschüssen.

Allerdings waren nationale Bruchlinien in gleicher Stärke vorhanden: Die nationale Automobilindustrie hat die jeweiligen Abgeordneten direkt oder über die nationalen Regierungen beeinflussen können. Die britischen Abgeordneten haben parteiübergreifend in einem gemeinsamen Änderungsantrag Ausnahmen für Nischenhersteller gefordert, die in erster Linie britischen Herstellern zugutekommen. Dies wurde auch von der britischen Regierung gefordert. Insbesondere liberale und konservative Abgeordnete aus Deutschland haben sich für die Anrechnung von Ökoinnovationen eingesetzt, ebenso wie die deutsche Regierung. Die Auseinandersetzung um die Lastenverteilung zeigte gleich doppelt die Wirksamkeit nationaler Interessen: Einerseits weil auch die Parlamentarier den deutsch-französisch/italienischen Gegensatz in der Lastenverteilung mit ihren Änderungsanträgen führten, andererseits aber, weil dieser Streit gerade durch die Einigung von Bundeskanzlerin Angela Merkel und Präsident Nicolas Sarkozy in den Hintergrund gerückt ist. Der deutsch-französische Kompromiss diente auch als Orientierungshilfe in punkto Strafzahlungen und Ökoinnovationen im Parlament.

Obwohl vor dem Hintergrund der Zerrissenheit des Parlaments in den Abstimmungen der Ausschüsse nicht von einem vereint auftretenden Parlament gesprochen werden kann, sollen zwei Elemente der Geschlossenheit hervorgehoben werden: Erstens hat das Parlament trotz Arbeitsüberlastung durch das Energie- und Klimapaket, des engen Zeitplans und den deutlichen Differenzen der Fraktionen eine Einigung mit dem Rat erreicht, was man als eine große Leistung bezeichnen kann. Zweitens hat das Parlament sich relativ früh auf das langfristige Ziel für 2020 geeinigt und dieses deutlich härter formuliert als in der deutsch-französischen Einigung vorgesehen. Es konnte sich mit dieser Forderung vereint gegen den Rat durchsetzen, wengleich es dort ebenfalls Sympathien für ein fest fixiertes langfristiges Ziel von 95 g/km gab.

Das Resultat lautet, dass das Verhalten des Parlaments gleichermaßen national wie ideologisch motiviert war und ein geschlossenes Auftreten zur besseren Durchsetzung seiner Interessen gegenüber dem Rat erst nach langem Ringen zwischen den Fraktionen am Ende erfolgte. Der deutsch-französische Gipfel zwischen Präsident Nicolas Sarkozy und Bundeskanzlerin Angela Merkel erleichterte darüber hinaus die Einigung im Parlament indem er den Konflikt zwischen der deutschen und französischen Industrie im Hinblick auf die Lastenverteilung entschärfte und auch in den anderen Punkten Kompromisslinien darlegte.

Insgesamt zeigt der Entscheidungsprozess der CO₂-Verordnung für Neuwagen trotz einiger Schwächen das Funktionieren des europäischen Entscheidungssystems auf, das auch unter massivem Zeitdruck tragfähige Lösungen hervorbringen kann. Die Akteure einigten sich schließlich auf einen Kompromiss, der den verschiedenen Interessen von Umwelt wie Industrie gerecht wurde, wenngleich das langfristige Ziel von 95 g im Jahr 2020 aus Industriesicht als sehr ehrgeizig bezeichnet werden muss.



Der Vertrag von Lissabon

Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag

Mit einem Geleitwort von Pedro Lourtie, Europastaatssekretär der Republik Portugal

Von PD Dr. Klemens H. Fischer

2. Auflage 2010, 623 S., brosch., mit CD-ROM, 79,- €,

ISBN 978-3-8329-5284-6

Erscheint ca. Mai 2010

Am 1. Dezember 2009 ist der Vertrag von Lissabon endlich in Kraft getreten! Der vorliegende Kommentar, der in zweiter erweiterter Auflage erscheint, zeichnet nicht nur die Entstehungsgeschichte des

Vertrags nach und erläutert die einzelnen Änderungen des EU-Primärrechts, sondern stellt in dieser zweiten Auflage auch den komplexen Ratifikationsprozess dar. Überdies wird erstmals für Wissenschaft und Praxis die konkrete Umsetzung des Reformvertrags detailliert vorgestellt, so beispielsweise die Neuerungen durch die Einführung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes, die Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, und die neuen Organe und Funktionsträger der Union.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos

FORUM

Fünzig Jahre Institut für Europäische Politik: fünzig Jahre Integrationsverantwortung

*Heinrich Schneider**

Das vorgegebene Thema klingt missverständlich. Die Zusammenstellung der beiden Formeln – ‚fünzig Jahre Institut für Europäische Politik‘ und ‚fünzig Jahre Integrationsforschung‘ soll wahrhaftig nicht den Anspruch erheben, das „Institut für Europäische Politik“ (IEP) wäre in der Integrationsforschung jemals mehr gewesen als einer von vielen Mitwirkenden. Es hat sich nach Kräften bemüht, zum Gang der wissenschaftlichen Europadiskussion beizutragen, aber seine Kräfte waren von Anfang an bis heute sehr begrenzt. Wir maßen uns auch nicht an, in dem Orchester der Europaforschung, das in den letzten 50 Jahren in immer größerer Besetzung musiziert hat, irgendwann die erste Geige gespielt, gar als Konzertmeister amtiert zu haben. Nicht einmal Paukenschläge haben wir öfters zu Gehör gebracht. Übrigens war auch nie die Produktion oder Distribution von Forschungsergebnissen die ausschließliche Aufgabe des Instituts. Vielmehr hat es immer versucht, Dialoge anzustoßen oder voranzutreiben:

- zwischen wissenschaftlicher und politischer Urteilsbildung einerseits, der Jugend- und Erwachsenenbildung andererseits,
- zwischen verschiedenen akademischen Disziplinen,
- zwischen der akademischen Sphäre und der politischen Welt (die Verwaltung eingeschlossen),
- zwischen europapolitisch interessierten und wissenschaftlich engagierten Akteuren aus verschiedenen Ländern – in den eigenen Organen und Gremien, aber auch in der von ihm mitgetragenen „Trans European Policy Studies Association“ (TEPSA).

Stets haben das Nebeneinander von Theorie und Praxis und die Bemühung, daraus ein produktives Miteinander zu machen, die Arbeit des Instituts bestimmt. Es hat versucht, Aufgaben wahrzunehmen, die es für aufeinander bezogen hielt: das theoretisch angeleitete Nachdenken, Mitdenken und Vordenken in der Bezugnahme auf die real betriebene Europapolitik und auch im Bestreben, den Bürgerinnen und Bürgern bei der Meinungs- und Urteilsbildung über die Integration behilflich zu sein.

Dabei haben wir uns nie als bloße Hilfstuppe einer politischen Kraft verstanden – mochte es sich um Regierungen, Parteien, Verbände oder Gemeinschaftsorgane handeln. Dennoch sah sich das Institut als ‚Tendenzbetrieb‘. Die europäische Einigung galt allen Beteiligten als Frucht der Einsicht in eine Notwendigkeit, eine historische, aber auch eine politisch-moralische. Sie galt nicht als ein Vorhaben, zu dem man nach Gusto ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ sagen könnte.

‚Einigung‘ wiederum verstand man im Institut nie als Etikett für die bloße Zusammenarbeit souverän bleibender Staaten, die allemal als ‚Herren der Verträge‘ über die Rechte von

* Prof. Dr. Heinrich Schneider, Universität Wien; Institut für Europäische Politik, Berlin.
Der Aufsatz basiert auf dem einleitenden Vortrag des Autors für die Expertentagung des IEP in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftlichen Direktorium anlässlich des 50-jährigen Bestehens des IEP am 1. und 2. Oktober 2009 in Berlin.

Unionsbürgerinnen und -bürgern nach Belieben verfügen und die Gemeinschaft von Bürgerinnen und Bürgern und Staaten auch wieder beenden könnten. Konkrete Entschlüsse maßgeblicher Akteure (nationaler oder gemeinschaftlicher) waren für das Institut nie sakrosankte Vorgaben, sondern Gegenstände kritischer Analyse. Auftraggeber, Förderer und Partner empfanden das, wie man im Rückblick feststellen darf, nicht als hochmütige Besserwisserei. Sie erkannten, dass manchmal die Hinterfragung dessen, was ins Gespräch kam, die bessere Dienstleistung sein kann, nützlicher als unkritische Affirmation und beflissene Konkretisierungs- und Umsetzungshilfe.

Im Blick auf das Thema wird im Folgenden von der Institutsarbeit selbst die Rede sein, aber auch von Bedingungen, die sich aus Stand und Wandel der europapolitischen Lage ergaben. Aber nicht ohne Grund steht über diesem Aufsatz eine leicht modifizierte Überschrift. Sie nimmt einen Begriff auf, der vom Bundesverfassungsgericht in das europäische Wörterbuch eingefügt wurde: den der Integrationsverantwortung. Er ist geeignet, das Anliegen des Instituts und der in ihm und in der Zusammenarbeit mit ihm engagierten Theoretiker und Praktiker trefflich zu umschreiben. Nur beiläufig und knapp werde ich darauf hinweisen können, wie das Institut versucht hat, auf Veränderungen der Europapolitik selbst einzugehen; kaum dagegen werde ich auf den Zusammenhang mit der Europaforschung im Ganzen eingehen können.¹

Vom Bildungswerk zum Institut

Das Thema nötigt dazu, 50 Jahre zurückzudenken, an die Gründung, an die ersten Schritte. Die Initiative geht auf die „Europa-Union Deutschland“ (EUD) zurück und auf ihren Präsidenten Friedrich Carl Freiherrn von Oppenheim. Was am 25. April 1959 aus der Taufe gehoben wurde, erhielt den Namen „Bildungswerk Europäische Politik“ (BEP) – warum nicht gleich die heutige Bezeichnung? Die Umstände sprachen für eine Akzentsetzung, die sich von der späteren unterschied:

Der Kurs der Europapolitik stand den Gründern, wie es schien, klar vor Augen, und auch das konzeptionelle Koordinatensystem. Das Schiff der Integrationsgemeinschaft nahm Fahrt auf – zu Jahresbeginn war die erste zehnpromtente Zollsenkung in Kraft getreten. Inzwischen hat man jedoch weithin vergessen, wie gefährdet das Werk in der Frühzeit war. Zwar waren die Römischen Verträge in Kraft getreten, aber die Gemeinschaften waren keineswegs selbstverständlich und konsensgetragen. Kontroversen in etlichen Mitgliedstaaten waren noch gegenwärtig.

In Deutschland drehten sich die Auseinandersetzungen allerdings nicht um eine Gefährdung der Souveränität oder der Verfassungsidentität. Das Grundgesetz hatte die Eingliederung in ein vereintes Europa zum Bestandteil der Staatsraison der Republik erklärt. Als im Parlamentarischen Rat der spätere Grundgesetzartikel 24 auf die Tagesordnung kam, erläuterte Carlo Schmid als zuständiger Berichtstatter dies mit dem Hinweis, damit solle die Entschlossenheit des deutschen Volkes ausgedrückt werden, „aus der nationalstaatlichen Phase seiner Geschichte in die übernationalstaatliche Phase einzutreten.“² Die Bestimmung

1 Über deren Entwicklung, insbesondere in der Politikwissenschaft, gibt es eine im vergangenen Jahr erschienene instruktive Studie von Beate Kohler-Koch und für ungefähr die zweite Hälfte der Lebenszeit des IEP liegen auch die entsprechenden Beiträge von Wolfgang Wessels im „Jahrbuch der Europäischen Integration“ vor. Vgl. Beate Kohler-Koch: Die Europäisierung der politikwissenschaftlichen Europaforschung, in: Friedrich Jaeger/Hans Joas (Hrsg.): Europa im Spiegel der Kulturwissenschaften, Baden-Baden 2008, S. 17ff.; Wolfgang Wessels: Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, erstmals in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1985, Bonn 1986, S. 29-48.

2 Stenographischer Bericht über die 2. Plenarsitzung am 8. September 1948, in: Bundesarchiv (Hrsg.): Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Plenum, Band 9, München 1996, S. 20-45, hier S. 40.

wurde noch viele Jahre lang so ausgelegt, dass darunter nicht etwa eine gepoolte Ausübung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten zu verstehen sei, sondern eine echte ‚Abtretung‘, was auch die Abkehr vom Dogma der Unteilbarkeit der Staatsgewalt einschloss.³ Übrigens wurde der Artikel 24 dahingehend kommentiert, dass für diese Abtretung nur ein einfaches Bundesgesetz nötig sei.⁴ In Verbindung damit wurde betont, das Dogma von der Unteilbarkeit der Staatsgewalt sei durchbrochen und die These der Unveräußerlichkeit staatlicher Hoheitsrechte überholt.⁵

Die Vorstellung, das Grundgesetz erlaube lediglich eine gepoolte Ausübung einzelstaatlicher Kompetenzen souverän bleibender Staaten, war den Vätern und den Interpreten der Verfassung fremd, auch den Inhabern der gesetzgebenden Gewalt. Der erste Bundestag hatte sich am 26. Juli 1950 zum Projekt eines „Bundespaktes“ bekannt – mit allen gegen lediglich vier KPD-Stimmen. Die Abgeordneten bejahten die Schaffung einer „übernationalen Bundesgewalt“, wie sie der Artikel 24 des Grundgesetzes vorsehe – also nicht etwa nur zulasse! – und die sich auf allgemeine, unmittelbare und freie Wahlen gründen und über gesetzgebende, ausübende und richterliche Kompetenzen verfügen solle.⁶

So verstand man damals die ‚Integrationsverantwortung‘. Konrad Adenauer pries in seiner ersten Regierungserklärung als Bundeskanzler 1949 das Grundgesetz wegen eben dieses Artikels 24 als „die fortschrittlichste aller Verfassungen“.⁷ (Andreas Voßkuhle und Udo Di Fabio werden dies kaum in Erinnerung haben, sie kamen 1963 beziehungsweise 1954 zur Welt; Paul Kirchhof war im Jahre 1950 ein siebenjähriger Grundschüler!)

3 Vgl. z. B. Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein: Das Bonner Grundgesetz, Band 1, 2. Auflage, Berlin/Frankfurt 1957, S. 655ff.

4 Ebenda, v.a. S. 662.

5 Ebenda, S. 665. Als Beleg dafür, dass kompetente Rechtsgelehrte auch nach der vielberufenen ‚Solange I‘-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 29.05.1974, 2 BvL 52/71) an dieser Auffassung nachdrücklich festhielten, vgl. z. B. Albert Bleckmann: Zur Funktion des Art. 24 Abs. 1 Grundgesetz, in: Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht 1/1975, S. 79-84.

6 Text in Walter Lipgens: 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung, Bonn 1986, S. 296. Zur Vorgeschichte vgl. ebenda, S. 280ff.; die dort gegebenen Hinweise zeigen erstens, dass es sich nicht nur um ein Anliegen der Deutschen handelte (sozusagen um einen Ersatz für den verlorenen Nationalstaat), und zweitens, wie einflussreich damals Verbände der „Europäischen Bewegung“ agieren konnten. Das Parlament der Bundesrepublik war nicht das einzige, das eine entsprechende Willenserklärung verabschiedete; zugrunde lag die ‚Bundespakt‘-Initiative der „Union Européenne des Fédéralistes“, der auch die EUD angehörte.

7 Verhandlungen des Deutschen Bundestages. I. Wahlperiode 1949, Stenographische Berichte, Band 1, Bonn 1950, 5. Sitzung, 20. September 1949, S. 22 (A)-30 (D). Der Regierungschef verstand den Verfassungsauftrag ebenso wie die Abgeordneten des Bundestages: Unmissverständlich erklärte er als im Frühjahr 1952 in Verbindung mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft das Projekt eines Verfassungskonvents auf die Agenda kam (die ‚Ad-hoc-Versammlung‘ trat dann im Herbst des Jahres zusammen): „Ein geeinigtes Europa wäre auch dann ein zwingendes Erfordernis, wenn es überhaupt keine sowjetische Gefahr gäbe. Die europäischen Nationalstaaten haben nur noch eine Vergangenheit, aber keine Zukunft. Das gilt im politischen und wirtschaftlichen, vor allem aber im sozialen Bereich. Kein einzelner europäischer Staat kann aus eigener Kraft seiner Bevölkerung den Lebensstandard sichern, auf den sie einen berechtigten Anspruch hat. [...] Sowohl der Schumanplan wie die europäische Verteidigungsgemeinschaft waren immer nur als Vorstufe [...] eines europäischen Bundesstaates gedacht [...]. Ich glaube [...], daß eine europäische Verfassung so schnell wie möglich geschaffen werden mußte [...].“ Der Wehrbeitrag ein Friedensbeitrag. Deutschland muß entweder in Europa aufgehen oder ohne Europa untergehen – Die Politik Dr. Adenauers, Adenauer im Gespräch mit Ernst Friedlaender am 05.03.1952, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung 27/1952, 06.03.1952, S. 261-263.

Für die Spitzenpolitiker der Bundesrepublik (und ebenso für ihre Kollegen in anderen Staaten) war der Bundesstaat keineswegs ein ‚Popanz‘ – was schon daraus hervorgeht, dass sie sich mit ihrer Mitarbeit in dem von Jean Monnet 1956 gegründeten, zwanzig Jahre lang ‚für die Vereinigten Staaten von Europa‘ wirkenden Aktionskomitee mitarbeiteten. Bedenkt man, dass Kritiker des Urteils vom 30. Juni 2009 dem Bundesverfassungsgericht vorwerfen, es habe den Bundesstaat ‚als Popanz‘ in die Argumentation eingebracht, um ihn als grundgesetzwidrig darstellen zu können, dann kann man nur sagen: ‚Tempora mutantur...‘.

Umstritten war also nicht, ob die Souveränität oder die Verfassungsidentität der Bundesrepublik gefährdet würde. Vielmehr ging es darum, ob der im „Spaak-Bericht“ formulierte Weg zum vereinten Europa der richtige, gar der allein richtige, wäre. Ein anderer Streit, den es einige Jahre vorher gegeben hatte, ob nämlich die Bundesrepublik um der Wiedervereinigungschancen willen gegenüber einer westeuropäischen Integration eher Vorsicht walten lassen sollte, war nicht mehr so kontrovers wie in den frühen 1950er Jahren.

In der „Europäischen Bewegung“ war etwas anderes umstritten. Es gab Warnungen vor der degradierenden Verschiebung der bisherigen politischen Hauptsache ins Kleingedruckte, zugunsten der Wirtschaftsintegration. Bedenken gab es auch gegenüber den für die neue Hauptsache maßgebenden Prinzipien:

- ‚so viel Marktintegration wie möglich, so viel Politikintegration wie dazu nötig‘,
- und für diese Politikintegration: ‚so viel souveränitätsschonende Kooperation wie möglich, so viel Supranationalität wie nötig‘.

Der europäische Erzföderalist Altiero Spinelli hatte das als ökonomistischen Irrweg verurteilt und unter dem Beifall seiner Freunde das ‚Europäische Volk‘ als revolutionäres Subjekt proklamiert. Es sollte – vermittelt eines sozusagen die Zukunft revolutionär herbeizwingenden ‚Kongresses des Europäischen Volkes‘ – die verfassungsgebende Gewalt in Anspruch nehmen. In Deutschland fand das nur wenig Widerhall – Altiero Spinellis Parole ‚Volkskongress‘ legte den Gedanken an jenes von der SED ins Werk gesetzte Unternehmen gleichen Namens nahe, aus dessen Schoß dann jener sogenannte ‚Deutsche Volksrat‘ hervorging, der sich selbst zur ‚Provisorischen Volkskammer der DDR‘ ernannte.

Die Generallinie der damals sehr lebendigen ‚Europäischen Bewegung‘ (und der ‚Europa-Union Deutschland‘) lautete: die EG-Integration fördern, die föderale Ausrichtung fördern.

Diskutiert wurde also das ‚Wie‘ der Integration. Das galt auch für den akademischen Bereich; Stimmführer waren die Juristen und Ökonomen. Eben erst (1958) war das erste politikwissenschaftliche Buch zur Integrationspolitik erschienen: Ernst B. Haas’ neofunktionalistischer Klassiker ‚The Uniting of Europe‘⁸ – eigentlich eine Explikation der Ideen der Integrations-Gründerväter und der Versuch, empirische Kriterien des Erfolgs zu identifizieren (wie Spill-over-Effekte, das ‚shifting of loyalties‘ und so weiter).

Der erste, für geraume Zeit maßgebende Kommentar zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag)⁹ betonte, der Weg in die Zukunft sei offen – aber darunter verstanden die Autoren den Weg in den Bundesstaat. Konrad Adenauers juristischer Gewährsmann Ulrich Scheuner nannte die Gemeinschaften ‚präföderal‘. Spitzenpolitiker aller demokratischen Parteien und des DGB bekannten sich ab 1955 durch ihr Engagement in Jean Monnets Aktionskomitee zum Projekt der ‚Vereinigten Staaten von Europa‘.

Das Ziel schien klar und über den Weg hatten die politischen Verantwortungsträger entschieden. Für die Gründer des Bildungswerks waren konzeptionelle Studien kein lebenswichtiges Desiderat. Immerhin ein bescheidenes ‚Studienbüro‘ hielten sie für nützlich – zeitweise wurde die Affiliation an das Forschungsinstitut der ‚Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik‘ (DGAP) in Frankfurt erwogen; so etwas wie die ‚Stiftung Wissenschaft und Politik‘ (SWP) gab es noch nicht.

8 Ernst B. Haas: *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford/London 1958.

9 Ernst Wohlfahrt/Ulrich Everling/Hans-Joachim Glaesner/Rudolf Sprung: *Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag*, Berlin 1960.

Wichtiger schien den Initiatoren etwas anderes: Die „Europa-Union“ sah sich, wie viele Verbände der „Europäischen Bewegung“, als eine zivilgesellschaftliche Kraft, die als ‚das europäische Gewissen‘ mahnen und antreiben wollte, aber sich dazu des Engagements möglichst vieler Bürgerinnen und Bürger versichern musste. Die in der ‚politischen Klasse‘, aber auch unter Verbandsfunktionären und bei Gelehrten verbreitete Idee, die Europapolitik sollte doch am besten von einer kleinen Elite vorangetrieben werden, abgehoben vom Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger, war den Institutsvätern zutiefst suspekt. In anderen Kreisen galt damals die ‚Bürgernähe‘ keineswegs als notwendig – noch in den 1970er Jahren meinte kein anderer als Roman Herzog, die Integration komme wohl sicherer voran, wenn sie „den Völkern nicht allzu deutlich wird.“¹⁰

Ganz im Gegensatz dazu hielten die Gründer unseres Instituts die Europäisierung des Bewusstseins für vordringlich; also europapolitische Bildung. Schon gab es Europa-Häuser und ähnliche Einrichtungen; manche promovierten sich zu Europäischen Akademien. Ihre Vermehrung, Förderung und Koordinierung erschien als das Gebot der Stunde. Das Bildungswerk sollte den Europa-Häusern und verwandten Institutionen Hilfestellung leisten, durch die Erarbeitung von Unterrichtsbehelfen, didaktischen und methodischen Handreichungen, auch durch Bemühungen um die Dozentenfortbildung. Als unerlässliche Voraussetzung dafür sollte es auch Studienarbeit betreiben. Das Vorbild der 1952 gegründeten, seit 1957 auch als Forschungseinrichtung wirkenden „Studiengemeinschaft der Evangelischen Akademien“ lag nahe.

Das Bildungswerk sollte weder im Elfenbeinturm vor sich hin arbeiten, noch in einer abgeschotteten pädagogischen Provinz, sondern im Kraftfeld der Politik – womöglich sogar auf sie einwirkend.

Welche Herausforderungen das bedeutete, wird klar, wenn man sich das damalige Profil dieses Kraftfelds vergegenwärtigt: Was bestimmte den Gang der Dinge? Was war eine spannende Aussicht? Was machte Sorgen? Wenige knappe Andeutungen müssen genügen. Wie gesagt, die EWG hatte zu operieren begonnen. Die Kontroverse ob es sich um ein ‚kleineuropäisches‘ Spaltungs- oder um ein ‚kerneuropäisches‘ Pionierprojekt handeln würde, erregt noch immer viele Gemüter. Die große Freihandelszone erweist sich als Chimäre, so wird die Gründung der European Free Trade Association (EFTA) vorbereitet. Die Kohlekrise führt zum Konflikt zwischen Hoher Behörde und Montanministerrat. Das Verhältnis von Wirtschaftsintegration und politischer Einigung offenbart sich als prekär. Das führt fast zu einer Krise der Bundesrepublik (heute ist die Episode fast vergessen). Konrad Adenauers Hauptanliegen ist die Politikintegration, Freihandel nur ein Mittel, um der politischen Union eine Basis zu geben. Ganz anders betrachtet Ludwig Erhard die supranationalen EWG-Institutionen eher als unvermeidliches Übel. Der Vater des Wirtschaftswunders denkt an eine Nachfolge von Theodor Heuss, doch Konrad Adenauer lässt sich selbst als Kandidat nominieren – er hofft auf eine Aufwertung des Präsidentenamtes, sodass er einem Kanzler Erhard Richtlinien geben kann, ähnlich wie der eben ins Amt gekommene französische Präsident Charles de Gaulle seinem neuen Premier (Michel Debré). Als der alte Kanzler einsehen muss, dass das nicht geht, zieht er die Präsidentenkandidatur zurück. Die Politiker reagieren schockiert, die Bürgerinnen und Bürger verständnislos. Schlaglichtartig wird klar, dass Europapolitik und deutsche Innenpolitik ein Ganzes bilden.

10 Roman Herzog: Zur Legitimation der Willensbildung in den Gemeinschaften, in: Die institutionelle Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften in den siebziger Jahren, Kölner Schriften zum Europarecht Band 22, Köln 1973, S. 35ff., hier S. 46.

Die Integrationspolitik findet aber auch in einem größeren Kontext statt. Ende 1958 hatte Nikita Chruschtschow sein Berlin-Ultimatum präsentiert. Viermächtekonferenzen zur Deutschlandfrage bleiben ergebnislos. Politische Debatten über anstehende Weichenstellungen werden kaum wissenschaftlich reflektiert:

- Ist die Integration schlichtweg der Bau eines Abwehrbollwerks gegen den Ostblock?
- Soll sie im Zeichen der Ost-West-Konfrontation stehen oder mit einer Strategie verknüpft werden, die auf einen Modus Vivendi mit dem Osten ausgeht?
- Ist demgemäß eine gaullistische oder eine atlantische Orientierung ratsam? (Kritisch wird das dann vor allem in der Mitte der 1960er Jahre.)

Das waren einige Elemente des Situationskontexts, in dem das Bildungswerk die Arbeit aufnahm. Die Geschäftsführung lag bis 1969 in den Händen von Katharina Focke – die übrigens 1966 für die SPD in den Düsseldorfer Landtag ging, 1969 in den Bundestag gewählt und alsbald von Willy Brandt als Parlamentarische Staatssekretärin ins Kanzleramt geholt wurde (dort war sie vor allem mit Europa befasst); 1972 bis 1976 war sie dann Bundesministerin für Jugend und Familie; 1979 wechselte sie vom Bundestag ins Europäische Parlament (dem sie bis 1989 angehörte). Die Nachfolge in der Geschäftsführung des Bildungswerks trat 1969 Beate Kohler an. Sie übernahm 1972 eine Professur an der TH Darmstadt, dann einen Lehrstuhl an der Universität Mannheim – und wurde zur wissenschaftlichen Koryphäe.

Besonders spektakulär war der Arbeitsbeginn des Bildungswerks nicht. Zunächst wurden Studien in Auftrag gegeben, die der eigenen Programmierung dienen sollten, zum Beispiel über den Stand, die Chancen und die Probleme der europapolitischen Bildung. Dann wurden die ersten Veröffentlichungen vorgelegt. Anfänglich erschienen die sogenannten „Europäischen Schriften“ in bescheidener Aufmachung, meist dazu bestimmt, einem allgemeinen Publikum die europäische Sache überhaupt nahezubringen. Typischerweise wurde nicht die dem Begriff des Übernationalen gewidmete Dissertation von Katharina Focke publiziert, sondern eine von ihr mit Ernst Friedlaender bearbeitete popularisierende Schmalspur-Ausgabe unter dem Titel „Europa über den Nationen“.¹¹

Im Fortgang der 1960er Jahre wurde das Publikationsprogramm anspruchsvoller. Nun erschienen zunehmend ‚Fachbücher‘, die aber doch allgemeinverständlich bleiben sollten, über vielerlei Themen – nur einige seien genannt:

Europa als Bildungsaufgabe; das Europäische Parlament; die Budgetpolitik der Gemeinschaft;¹² „Die Kommunisten und die Einigung Europas“;¹³ die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die soziale Dimension der EWG; der „Mansholt-Plan“ als Konzept der Gemeinsamen Agrarpolitik; die Erweiterungspolitik (erstmalig schon 1962, später unter anderem eine Analyse der Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich);¹⁴ schon 1968 über das Projekt der Währungsunion;¹⁵ das Wahlrecht für Unionsbürger (längst vor der Begriffsbil-

11 Ernst Friedlaender/Katharina Focke: Europa über den Nationen, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Heft 3, Köln 1963.

12 Gerda Zellentín: Budgetpolitik und Integration. Finanzautonomie und Haushaltskontrolle in den Europäischen Gemeinschaften, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Heft 8, Köln 1965.

13 Gerda Zellentín: Die Kommunisten und die Einigung Europas, Frankfurt/Bonn 1964.

14 Norbert Welter: Wachstumsprobleme der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Die Bedeutung des Beitritts und der Assoziierung weiterer europäischer Länder zur EWG, Europäischen Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Heft 1, Düsseldorf 1962; David Spanier/Dennis Kennedy/Anton Blom/Erling Bjøl: ... plus vier. Großbritannien, Irland, Norwegen und Dänemark – die Neuen der Gemeinschaft, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 33, Bonn 1972.

15 Beate Kohler/Gert Schlaeger: Ein Markt und eine Währung. Zur Problematik einer EWG-Währung, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 17, Köln 1968; Beate Kohler/Gert Schlaeger: Wirtschafts- und Währungsunion für Europa, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 27, Bonn 1971.

ung);¹⁶ Mitbestimmung und Betriebsverfassung als Gegenstände der europäischen Politik;¹⁷ die „Kritik der Jungen Linken an Europa“;¹⁸ mehrere Bände über die europäisch-atlantischen Beziehungen;¹⁹ die Gesamteuropa-Perspektive;²⁰ die „Demokratisierung der EG“ (1972, also sehr früh!).²¹

Insgesamt legte das BEP in dem guten Dutzend Jahren bis zur Umgestaltung zum Institut drei Dutzend Bände der „Schriftenreihe“ vor, zum Teil Übersetzungen bereits erschienener Publikationen ins Deutsche, zum Teil eigens erstellte Monografien, zum Teil Sammelbände an denen Autoren unterschiedlicher Positionen mitgewirkt hatten.

Darüber hinaus erschienen mancherlei andere Publikationen, etwa die von Petra Buchrucker („Europa-Haus Berlin“) besorgte Bibliografie zur Integration²² oder etwa die Ergebnisse eines Kolloquiums über Nationalismus und übernationale Perspektiven (veranlasst durch Wahlerfolge der NPD)²³ und nicht zuletzt der bahnbrechende Sammelband „Wege nach Gesamteuropa“;²⁴ initiiert von Katharina Focke, grundlegend für den damals Aufsehen erregenden Vorstoß der „Europa-Union Deutschland“ für eine gesamteuropäisch ausgerichtete Wende der deutschen Ostpolitik. Das war übrigens nicht der einzige Fall, dass das Bildungswerk der offiziellen und der Verbandspolitik vordenkerisch zu Diensten war.

Etablierung in einer zunehmend komplexen Forschungslandschaft

Als im Jahre 1973 das Bildungswerk zum „Institut für Europäische Politik“ wurde, war das nicht nur eine Änderung des Namens. Dahinter stand eine Reihe von Umständen und Veränderungen im Umfeld. Die „Europa-Union“ – als Initiatorin der Bildungswerk-Gründung – wollte sich auch weiterhin die Arbeit zunutze machen, war aber genötigt und entschlossen, den Beitrag zur Grundfinanzierung zurückzufahren – noch 1973 waren volle 50

16 Eberhard Grabitz: Europäisches Bürgerrecht. Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 25, Köln 1970; Christoph Sasse: Kommunalwahlrecht für Ausländer? Staatsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 37, Bonn 1974.

17 Karl Otto Hondrich: Mitbestimmung in Europa – Ein Diskussionsbeitrag. Zur Soziologie der Mitbestimmung: Vergleichende und theoretische Perspektiven, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 24, Köln 1970; Hans von der Groeben/Heinz Oskar Vetter/Otto A. Friedrich: Europäische Aktiengesellschaft. Beitrag zur sozialen Integration?, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 31, Bonn 1972.

18 Erwin Häckel/Wolfram Elsner: Kritik der jungen Linken an Europa, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 35, Bonn 1973.

19 Norbert Welter: Atlantische Handelspartnerschaft im Werden. Grand Design, Kennedy-Runde, Welthandelskonferenz, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Heft 5, Köln 1963; John W. Tuthill/Walter Hallstein/Martin Hillenbrand/Curt Gasteyer/Beate Kohler/Otto Wolff von Amerongen/Kurt Birrenbach: Krisen der atlantischen Partnerschaft, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 34, Bonn 1973.

20 Als erster Jean Siotis: Die ECE und Gesamteuropa. Die UN-Wirtschaftskommission für Europa und ihre Bedeutung für die gesamteuropäische Zusammenarbeit, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 22, Köln 1969.

21 Karl-Heinz Naßmacher: Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 29/30, Bonn 1972. Der Veröffentlichung des Bandes war 1965 eine interne Analyse vorausgegangen, längst bevor das Thema populär wurde.

22 Bildungswerk Europäische Politik (Hrsg.): Bibliographie zur Europäischen Integration, Düsseldorf 1962. Sie war der Vorläufer des 1977 vom Institut herausgegebenen 778-Seiten-Bandes von Karl Kujath: Bibliographie zur Europäischen Integration – Mit Anmerkungen –, Bonn 1977.

23 Hans von der Groeben/Denis de Rougemont/Adriaan Oele/Alastair Buchan/Pietro Quaroni/Hendrik Brugmans: Trugbild Nationalstaat. Sechs Autoren fragen, wie weit der Nationalstaat in Europa heute noch funktionsfähig ist, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 16, Köln 1967/68.

24 Bernhard Bussmann, unter Mitarbeit von Gerda Zellentin, Günter Hindrichs und Karlheinz Koppe: Wege nach Gesamteuropa. Dokumentation der Beziehungen zwischen West- und Osteuropa 1943-1965, herausgegeben vom Bildungswerk Europäische Politik, Köln 1966.

Prozent des Gesamtbudgets Zuwendungen der „Europa-Union Deutschland“! Der akkordierte Wandel hatte auch sein Gutes; hin und wieder hatte es in Verbandsgremien ein Grummeln gegeben, wenn in unseren Publikationen Probleme der Europapolitik nicht ganz so einschichtig dargestellt wurden, wie es populär klingenden Sprachregelungswünschen entsprochen hätte. Die Emanzipation kam der wissenschaftlichen Qualität zugute. Das beruhte auch auf einem anderen Umstand. Die Lockerung der Abhängigkeit nötigte das Institut zu neuen Anstrengungen um die finanzielle Existenzsicherung, in einem Wettbewerb mit Konkurrenten. Das IEP musste sich um Akkreditierung bemühen und die Qualität der Arbeit demonstrativer ausweisen: bei öffentlichen Stellen wie dem Auswärtigen Amt und der EG-Kommission sowie bei Forschungsförderern wie der „Fritz Thyssen Stiftung“ oder der „VolkswagenStiftung“, bei der „Deutschen Forschungsgemeinschaft“ und bei ähnlichen Einrichtungen. Dort und im Kreis der bereits eingeführten universitären und außeruniversitären Institute (vom Institut der DGAP bis zur SWP) beäugte man den Neuankömmling misstrauisch: Wurde dort ernsthaft wissenschaftlich gearbeitet? Oder eher Propagandamaterial produziert?

In aller Regel gehen Förderungseinrichtungen davon aus, dass Antragsteller auf einer soliden Basis existieren, sodass ihr Budget im Prinzip gesichert ist (wie zum Beispiel bei Universitätsinstituten – vor 35 Jahren war von der heute auch dort üblichen Drittmittelabhängigkeit noch keine Rede). Tatsächlich war nicht nur jahre-, sondern jahrzehntelang das Verhältnis von gesicherter Grundfinanzierung und Projektmitteln nirgendwo so prekär wie beim IEP.

Noch einige weitere Voraussetzungen bestimmten den neuen Kurs unter neuem Namen: Die Europäischen Akademien und ähnliche Einrichtungen schlossen sich in einer eigenen Gesellschaft zusammen, die mit dem Institut partnerschaftliche Beziehungen aufbaute. Auch mit der interdisziplinären Vereinigung der deutschen Europaforscher, dem „Arbeitskreis Europäische Integration e.V.“ (AEI) kam es zu fruchtbaren Verknüpfungen – so wurde die 1978 ins Leben gerufene Vierteljahresschrift „integration“ später auch zum Organ des Arbeitskreises.

Dass das alles gut ging, beruhte auf mancherlei Umständen; einige waren wohl besonders wichtig:

Das IEP konnte viele namhafte Kolleginnen und Kollegen zum ehrenamtlichen Mittun gewinnen. Manche leben nicht mehr oder die Gesundheit setzt der Mitwirkung Grenzen (nur wenige Namen möchte ich alphabetisch gereiht nennen: Dieter Biehl, Karl Dietrich Bracher, Ulrich Everling, Eberhard Grabitz, Hans von der Groeben).

Nicht nur die Mitglieder des Wissenschaftlichen Direktoriums verdienen in diesem Zusammenhang Dank für ihr Engagement, sondern auch:

- die Kuratorenversammlung (des vereinsrechtlichen Trägerkreises),
- die Mitglieder des Redaktionskollegiums der „integration“,
- und die vielen Mitglieder von Arbeits- und Studiengruppen, die Expertise, Zeit und Mühe für die Mitarbeit an Projekten aufgewandt haben.

Viele Sammelbände, die aufgrund solcher Zusammenarbeit in der Fachwelt und in der Politik hervorragend ‚ankamen‘, gehen auf solche Unternehmungen zurück (zum Beispiel über Probleme der Währungsintegration, um nur eines von vielen Themen zu nennen).

Das Institut hatte überdies dergestalt Glück, dass es Wohlwollen und Solidarität bei einer Reihe von Personen und Institutionen fand, die mit Rat und Tat Beistand leisteten, wo es nötig war. Das gilt für amtliche Stellen und dort wirkende Damen und Herren – vor allem, aber nicht nur, die Europäische Kommission und das Auswärtige Amt kommen einem da in den Sinn (nur ein Name aus der Frühzeit Otto Martin von der Gablentz, damals deutscher EPZ-

Korrespondent), sondern auch Stiftungen, wie die mit dem Namen von Otto Wolff verbundene und die „ASKO EUROPA-STIFTUNG“. Und es gilt auch für Politiker, die dem Institut nahe standen und stehen, nicht nur jene, die an der Tagung Anlässlich des 50-jährigen Bestehens des IEP teilnahmen, sondern zum Beispiel auch (wieder alphabetisch gereiht) Werner Hoyer, Egon Klepsch, Hans Peters, Hans-Gert Pöttering, Walter Scheel, Rainer Steenblock und andere.

Extrem wichtig war, dass das Bedürfnis nach wissenschaftlicher Analyse und Begleitung der Europapolitik massiv anwuchs – und dieser Trend setzte sich fort. Zugleich aber wurde das Repertoire der sich für die analytische Arbeit anbietenden Prätheorien und Metatheorien reichhaltiger und das erschwerte den Versuch, unterschiedliche Analysen zu einer plausiblen, politisch operationalisierbaren Synthese zu bringen. Beides muss erläutert werden.

Zum einen hatte die Komplexität des Integrationssystems zugenommen. Immer mehr wurde klar, dass es sich angemessen nur auf den Begriff bringen lässt, wenn mehrere Dimensionen und ihre dialektische Verknüpfung in den Blick genommen werden – etwa:

1. ökonomische Interessenkonfigurationen,
2. das in sich zunehmend differenzierte rechtliche Normengefüge,
3. politische Kräftefelder, in denen Absichten und Motivhorizonte von Akteuren, relativ nachhaltige Machtkonstellationen, aber auch rasch wechselnde Kairos-Situationen wahrgenommen und beurteilt werden mussten.

Zum anderen verlor in der Folge der Erweiterungen das ursprüngliche Grundverständnis der Integration seine Selbstverständlichkeit, nachdem bereits der Übergang von der Vierten zur Fünften Französischen Republik einen massiven Paradigmendissens in die Politik der Europäischen Gemeinschaften eingeführt hatte.

Das Gegeneinander europapolitischer Grundverständnisse vergrößerte die Gefahr des Aneinander-Vorbei-Redens – vor allem dort, wo die Politik sich im Streben nach politischen Übereinkünften nicht mit der bloßen Identifizierung des kleinsten gemeinsamen Nenners zufrieden geben wollte. Hermeneutische Klärung tat not, auch wenn die Chancen, die die Wissenschaft dazu bieten mochte, nicht immer und überall massiv genug präsentiert und daher auch nur teilweise genutzt wurden. Womöglich auch deshalb, weil der wissenschaftliche Diskurs selbst komplizierter geworden war, sowohl der zwischen Vertretern verschiedener Disziplinen wie auch aber jener zwischen Vertretern unterschiedlicher Ansätze und Sichtweisen innerhalb einer Disziplin und erst recht, wenn die Positionen und Thesen auch noch von jeweiligen nationalen Denktraditionen imprägniert waren.

Das bedeutete neuartige Herausforderungen für die Europaforschung. Sie wurden nicht immer und überall sogleich aufgegriffen. Unser Institut tat gut daran, sich zum Umgang damit instand zu setzen, indem es den Kreis von Mitdenkern aus der Wissenschaft, aus dem politischen Leben und auch aus verschiedenen Ländern zu erweitern suchte.

Der politische Kontext: Vertiefungsprojekte als Ausdruck der Integrationsverantwortung

Das waren eher abstrakte Raisonnements. Die neuen Kontextbedingungen der Institutsarbeit sollten wohl doch etwas konkreter angesprochen werden – wieder nur mit einigen Stichworten; sie mögen Elemente der damaligen Problemlage und die Vorstellungswelt in Erinnerung bringen: Die Gemeinschaft kam beim Vollzug ihrer Hauptaufgaben – Zusammenführung der Märkte und sukzessive Entwicklung gemeinsamer Politiken – voran, wenn auch eher ungleichmäßig. Der schon erwähnte tiefgehende Zieldissens, deutlich sichtbar

schon beim Ringen um die politische Union, blieb wirksam. Die Position und die Konstellation der Gemeinschaftsorgane änderte sich sukzessiv erheblich.

- Die Kommission hatte sich unter Walter Hallstein als Nukleus einer künftigen Regierung gesehen. Sie hatte schon 1962 mit dem Aktionsprogramm für die zweite Stufe Gubernativkompetenzen reklamiert und für eine dritte Stufe die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ins Auge gefasst. Konkrete Vorstöße hatten zu ihrer weitgehenden Entmachtung geführt (Luxemburger ‚Dissens‘ – nicht etwa ‚Kompromiss‘ [!] Anfang 1966!).
- Der Gerichtshof entwickelte seine integrationsprogressive Judikatur nicht von ungefähr. Auszulegen hatte er Verträge, die von einer integrationsprogressiven Dynamik bestimmt waren – wenn sich dies in der Rechtsprechung widerspiegelte, handelte es sich nicht etwa um richterliche Emanzipation vom vorgegebenen Recht, sondern um getreuliche Umsetzung einer anderen Art von Recht. Einer der Väter der Gemeinschaftsverträge, Carl Friedrich Ophüls, hatte sie Planungsverfassungen genannt: Sie legten nicht nur eine Ordnung fest, die vom Inkrafttreten an gelten, sondern auch eine, die erst planmäßig herbeigeführt werden sollte.²⁵ Zudem waren die Regierungen jahrzehntelang mindestens mehrheitlich integrationsgeneigt, fanden es aber recht bequem, zu Hause, wenn es kritisch wurde, auf EuGH-Judikate verweisen zu können. So entsandten sie sehr integrationsfreundliche Richter und Generalanwälte nach Luxemburg.
- Das Europäische Parlament verlangte alsbald mit Nachdruck die eigene Direktwahl und massive Befugnisserweiterungen – siehe den „Furber“- und den „Vedel-Bericht“ von 1963 und 1972.
- Nach dem Ende der Ära de Gaulle war es zur ersten Erweiterung gekommen. Die Gipfelkonferenzen wurden üblich.
- Die Europäische Politische Zusammenarbeit wurde installiert. Es gab den ersten Anlauf zur WWU – und sein Scheitern.

Einiges, was sich eben damit verbunden abspielte, sollte man in Erinnerung bringen. Der sogenannte ‚uneigentliche Rat‘ verkündete am 9. Februar 1971 den staunenden Europäern Folgendes:²⁶

- Bekanntlich hätten die Staats- und Regierungschefs die WWU als unwiderrufliches Unternehmen beschlossen. Nunmehr würden die nötigen Maßnahmen festgelegt.
- Das geschehe entweder aufgrund der geltenden Vertragsbestimmungen oder aufgrund von Art. 235 EWG-Vertrag (das war der spätere Art. 308 EG-Vertrag²⁷) oder aufgrund von Art. 236 EWG-Vertrag (also auf dem Weg der Vertragsänderung).
- In der WWU werden die wichtigsten wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf EG-Ebene getroffen; das erfordert entsprechende Kompetenzübertragungen auf die Gemeinschaftsebene.

25 Carl Friedrich Ophüls: Die Europäischen Gemeinschaftsverträge als Planungsverfassungen, in: Joseph H. Kaiser (Hrsg.): Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft, Baden-Baden 1965, S. 229-245.

26 Entschließung des Rats der Europäischen Gemeinschaften und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 9. Februar 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion, abgedruckt in: Europa-Archiv 6/1971, S. D139-D144.

27 Vertrag über die Europäische Union in der konsolidierten Fassung des Vertrages von Nizza, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 321 vom 29. Dezember 2006, S. 37-331.

- Auf dieser nämlich würden jene Margen der Haushaltspolitik festgelegt, die für die Eckwerte der öffentlichen Gesamthaushalte verbindlich sind (vor allem die der Mitgliedstaaten!), nämlich die Volumina, die Größe der Salden und die Art der Finanzierung und Verwendung.
- Die entsprechende Gemeinschaftspolitik unterliegt der Kontrolle des Europäischen Parlaments.

Punktum, basta, Europa, nimm's zur Kenntnis! Tatsächlich wäre im Zuge des Umsetzungsprozesses ‚the authoritative allocation of values‘ in die Hände von Gemeinschaftsorganen übergegangen – eine Art De-facto-Föderation wäre entstanden.

Claus-Dieter Ehlermann (damals Generaldirektor des Juristischen Dienstes der Kommission) erklärte selbstsicher in einer IEP-Diskussion (oder war es noch das Bildungswerk?): Wir brauchen nur eine einzige Vertragsänderung über die Erweiterung der Kompetenzen des Parlaments, weil die Legitimation verstärkt werden muss. Alles andere ist mit Art. 235 EWG-Vertrag zu machen. (Die WWU sah er als vom Zielsystem der EWG, vom ‚Integrationsprogramm‘, mit umfasst und gemäß der herrschenden Brüsseler Lehre gehört zur WWU die politische Union. Eben dafür hatte sich damals auch Hans Tietmeyer stark gemacht, einer der Mitverfasser des „Werner-Berichts“ über die WWU.)

In den Augen Ulrich Everlings ging Claus-Dieter Ehlermann zu weit. Aber niemand bezweifelte, dass das Vorhaben durch Artikel 24 GG gedeckt wäre, und erst recht sah niemand darin den Untergang der Bundesrepublik oder ein Verschmelzen ihrer Verfassungsidentität. Die ‚Integrationsverantwortung‘ der deutschen Politik wurde etwas anders begriffen als heute.

Noch ein Beispiel für die damalige deutsche Sicht der europäischen Integrationsverantwortung möchte ich ins Gedächtnis zurückrufen: Kanzler Willy Brandt plädierte für die Ergänzung der WWU durch eine „Europäische Sozialunion“. Was das für die vertikale Kompetenzaufteilung, für die ‚authoritative allocation of values‘ zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bedeuten sollte, blieb offen. Aus der Sache wurde nicht das, was Willy Brandt sich gewünscht hatte. Sie hätte das ordnungspolitische EG-System revolutioniert und man hatte ohnehin schon eine sehr erhebliche Vertiefung beschlossen.

Aber einige Jahre später rief eben jener Kanzler, der sein Amt unter dem Motto „Mehr Demokratie wagen!“ angetreten hatte, das Europäische Parlament dazu auf „Machtproben zu wagen“, nämlich im Ringen mit den Regierungen. Es habe die „Chance“ und die „Pflicht, jene Kompetenzen zu schaffen, die – für die Gebiete gemeinsamer Verantwortung – eine europäische Regierung braucht. Es wird sich darum als permanente Konstituante Europas verstehen müssen.“²⁸ Offenkundig hatte Willy Brandt etwas andere Vorstellungen über das Verhältnis von Demokratiesicherung und Europäischem Parlament als der Zweite Senat in Karlsruhe heute.

Eine abermalige thematische Ausweitung der Institutsarbeit

Es versteht sich von selbst, dass das Institut die eben angedeuteten Probleme nach der Umstrukturierung intensiv aufgriff und dann auch weitere zunehmend bedeutsame Vorgänge. Wieder können nur ganz wenige Stichworte genannt werden, auch nur als Beispiele, wobei der Auswahl insbesondere die publizierten Resultate zugrunde liegen:

- die Schaffung und das Wirken des Europäischen Währungssystems,

²⁸ Rede am 06.02.1976 in Brüssel, zitiert nach Lippens: 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung, 1986, S. 620-621.

- die neue Position des Europäischen Parlaments nach der Einführung der Direktwahl,
- die Süd-Erweiterungen,
- die Initiativen zur Gründung und Fortbildung der Europäischen Union (etwa die Gipfelinitiative von 1972 und das „Tindemans-Projekt“),
- der von Spinelli lancierte Entwurf des Europäischen Parlaments für einen Verfassungsvertrag,
- die Einheitliche Europäische Akte (auch im Kontext der Mehrstufenstrategie von Jacques Delors),
- die Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die dabei auftretenden Probleme – eingeschlossen die Chancen und Schwierigkeiten bei der Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (mit den militärischen Engagements zur Friedenssicherung in verschiedenen Regionen),
- der neue zum Projekt ‚Maastricht‘ führende Anlauf der Delors-Kommission, die Resultate und die Versuche zur Mängelbehebung in Amsterdam, Nizza und darüber hinaus,
- die Währungsunion und ihre Konsequenzen,
- die Überwindung der Teilung Europas und die im Anschluss daran unternommenen Bemühungen um eine gesamteuropäische Ordnung, insbesondere die Erweiterungs- und dann die Nachbarschaftspolitik – zusammen mit den Folgen,
- das Verfassungsprojekt, sein Scheitern und die nach ‚Lissabon‘ führenden Bemühungen, so viel wie möglich von den neuen Bestimmungen zu retten.

Vieles von den Ergebnissen wurde in mehreren Reihen veröffentlicht, insbesondere in den „Europäischen Schriften“, den „Europäischen Studien“, den „Analysen zur Europapolitik“, den „Materialien zur Europapolitik“ (diese Reihe sollte vor allem der politischen Bildungsarbeit dienen). Außerdem erschienen mancherlei Publikationen außerhalb dieser Reihen, zum Beispiel Policy Papers zu aktuell auf der politischen Agenda stehenden Themen. Ein Großteil der Bücher präsentierte die Resultate von Projekten und von interdisziplinären Arbeitsgruppen. Aber auch Monografien, deren Autoren dem Institut auf die eine oder andere Weise verbunden waren, wurden vorgelegt. Manches von alledem war bahnbrechend, etliche Bände wurden zu Standardwerken. Eine besondere Stellung nahmen dabei einige besondere Produkte der Institutsarbeit ein:

- die Vierteljahresschrift „integration“ ab 1978,
- das „Jahrbuch der Europäischen Integration“ ab 1980,
- das „Taschenbuch Europa von A bis Z“²⁹ (mit bisher 11 Auflagen).

Verfehlt wäre es freilich, die Institutsarbeit nur im Blick auf gedrucktes Papier zu würdigen. Seine Aktivitäten umfassen weit mehr. Abermals müssen stichwortartige Hinweise genügen:

- Forschungsprojekte, von denen Teilergebnisse schon vor dem Abschluss in die akademische und politische Diskussion eingebracht werden (nicht immer kommen Endprodukte in Buchläden),
- Konferenzen, Workshops und Seminare zur Diskussion aktueller und grundsätzlicher Themen, entweder ‚policy oriented‘ im Blick auf aktuelle Weichenstellungen oder aber im Dienst der Überwindung kognitiver und ideeller Dissonanzen beziehungsweise Verständ-

²⁹ Es war das Nachfolgeprodukt des vorher von Claus Schöndube besorgten Taschenbuchs, so wie an die Stelle von Schöndubes Taschenbuch „Europa – Verträge und Gesetze“ später die von Thomas Läufer besorgten Taschenausgaben der Verträge traten.

nishemmnisse zwischen unterschiedlichen Teilnehmersmilieus, zwecks Information und zur Beihilfe für Verständnisförderungs- und Verständigungsprozesse.

Erwähnung verdienen zum Beispiel:

- bilaterale Veranstaltungen wie das „Deutsch-Italienische“ oder das „Deutsch-Ungarische Forum“,
- die „Mittagsgespräche“ in Berlin mit hervorragenden Referenten,
- Podiumsdiskussionen, Expertenseminare – auch in anderen europäischen Ländern,
- Strategiegespräche mit Experten und politischen Verantwortungsträgern.

Andere Aktivitäten kommen hinzu, namentlich:

- Internet-Periodika, wie die Serien „EU Watch“ (jeweils mit der Zahl der Mitgliedstaaten verbunden) und „IEP Policy Brief“ („Analysen und Positionen zur Europapolitik“),
- sowie last but not least Veranstaltungen mit dem Direktorium, so wie die Expertentagung in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftlichen Direktorium anlässlich des 50-jährigen Bestehens des IEP.³⁰

Bei allen diesen Unternehmungen ging es um sehr unterschiedliche Themen: von der vergleichenden Analyse der Europadebatten in allen Mitgliedstaaten bis zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, von der vorausschauenden und auswertenden Betrachtung nationaler Präsidentschaften bis zu transnationalen Leitbild-Debatten und zu Problemen in spezifischen Politikfeldern.

Schließlich verdient noch eine andere Dimension der Institutstätigkeit Erwähnung. In Selbstdarstellungen des IEP taucht seit Jahren neben den Stichworten ‚Forschung‘ und ‚Forum‘ noch ein drittes auf: ‚Fortbildung‘. Das Institut wirkt an Postgraduierten-Studiengängen mit (hier ist nicht die Rede von der akademischen Nebentätigkeit einzelner hauptberuflich tätiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter). Im Lauf der Jahre hat das Institut in zunehmendem Maß informatorische und akademische Heranführungs- und Fortbildungsveranstaltungen für Beamte, Parlamentarier und Medienschaffende und andere Multiplikatoren (zum Beispiel Trainer) in jüngst beigetretenen Mitgliedstaaten, in beitragswerbenden Ländern und Nachbarschaftspartnerländern durchgeführt. Man ist versucht zu meinen: Nach Jahrzehnten agiert das Institut nun auch wieder als ‚Bildungswerk‘ im Dienste der ‚Europäischen Politik‘ – jetzt aber grenzüberschreitend und für Profis.

Der Fortgang der Europapolitik stellt neue Aufgaben

Die Aufzählung von Aufgaben und Themen, die das Institut für dringlich und wichtig hielt und hält, zeigt auf, wie sehr sich mittlerweile die grundlegenden Bedingungen der Integrationspolitik abermals verändert hatten und veränderten. Wieder nur stichwortartige Andeutungen:

- Die Einstellungen von Regierungen, politischen Eliten, aber auch von Bürgerinnen und Bürgern hatten sich gewandelt.
Die „immer engere Union der europäischen Völker“ erschien manchen Zeitgenossen zunehmend unheimlich. Die Entfremdung zwischen der Union und den Bürgerinnen und Bürgern wurde zum Problem.
- Die Erweiterungen und die damit gegebene Zunahme der strukturellen und der politisch-kulturellen Heterogenität erschwerte die Formulierung substanziell anspruchsvoller Vertiefungsprojekte.

30 Institut für Europäische Politik: 50 Jahre Integrationsforschung: Rückblick und Perspektiven, in: *integration* 1/2010, S. 78-85.

Je schwieriger deren Vereinbarung und Umsetzung wird, umso mehr wird die Gemeinwohl-Loyalität der Akteure herausgefordert und desto stärker verliert die normative Kraft der unionalen Rechtsordnung ihre Selbstverständlichkeit.

Seit Heinrich Triepel ist es ein Gemeinplatz, dass unter solchen Bedingungen das Spiel der Mächte um Hegemonie, Koalitionspolitik und Gleichgewicht das Geschehen zunehmend bestimmt.

Es wäre zu einfach, schlichtweg eine Wiederkehr des Nationalismus zu konstatieren. Strukturelle Bedingungen bringen die nationalen Akteure dazu, dem jeweiligen Eigeninteresse einen höheren motivationalen Stellenwert zu geben.

- Der Versuch, diesen Tendenzen durch die Promotion der rechtlichen Grundordnung der Union zur ‚Verfassung‘ entgegenzuwirken, scheiterte. Das Ringen um den Lissabon-Vertrag schloss sich an, und dann die Kontroverse um seine Einschätzung durch die Juristen, insbesondere die Verfassungsrichter, sowie durch die Bürgerinnen und Bürger (nun ganz besonders durch die irischen).

Angesichts dieser Entwicklungen ist der mehrmals angesprochene Wandel des Verständnisses jener ‚Integrationsverantwortung‘ nicht ganz so erstaunlich, wie es die simple Gegenüberstellung damaliger und heutiger Sichtweisen und Thesen nahelegen mag. Dennoch gibt dieser Wandel zu denken.

Manches, was vor 50 Jahren – und noch in den 1970er Jahren – als unproblematisch galt, klingt heute wie eine weltfremde Utopie oder wie eine abseitige, verantwortungslose Irrlehre. Was bedeutet das?

- Sind Theoretiker und Praktiker heute einfach um Erfahrungen reicher? Waren sie damals naiv?
- Sind die anfänglichen Beweggründe zur föderalen Integration als mythisch und chimärenhaft durchschaut?
- Waren die politischen Klassen und die Bürgerinnen und Bürger damals in einem ‚falschen Bewusstsein‘ befangen, von dem sich vor allem die Regierenden und die ‚Höchststrichter‘ nun emanzipiert haben?
- Oder könnte es damit womöglich doch eine andere Bewandnis haben?
- Womöglich gar derart, dass eher das sich den neuen Herausforderungen verschließende Bewusstsein das falsche ist?

In der gemeinsamen Anhörung der Bundestags- und Bundesratsausschüsse für EU-Angelegenheiten Ende August 2009 betonte unser Kollege Armin von Bogdandy, dass in einer Demokratie auch die Staatsorgane eine „kritische Öffentlichkeit“ brauchen, das Bundesverfassungsgericht eingeschlossen. Eine Instanz dieser kritischen Öffentlichkeit müsse die Wissenschaft sein.³¹ Das stimmt. Aber diese kritische Öffentlichkeit darf sich nicht nur auf Professorengilden beschränken. Eine Einrichtung wie unser Institut hat dabei eine besondere Aufgabe, weil hier politische Verantwortungsträger, Wissenschaftler und Bewusstseinsbildner beisammen sind.

‚Integrationsverantwortung‘ ist nicht nur den formellen nationalen Verfassungsorganen und denen der Union aufgetragen, sondern uns allen, die wir zugleich Staats- und Unionsbürgerinnen und -bürger sind, also – um mit Peter Häberle zu reden – Teilhaber an der Aufgabe der Verfassungsinterpretation.³²

31 Deutscher Bundestag (16. Wahlperiode): Öffentliche Anhörung. Protokoll der 90. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Gemeinsame Sitzung mit dem Ausschuss für Europäische Fragen des Bundesrates, Mittwoch, dem 26. August 2009, 15.30 Uhr und Donnerstag, dem 27. August 2009, 8.00 Uhr, Protokoll Nr. 90 vom 01.09.2009, S. 98.

32 Peter Häberle: Europäische Verfassungslehre, Baden-Baden 2001 (u. ö.), u. a. S. 245ff., 260ff., 267ff.

Nach 50 Jahren muss dieses Institut die Prioritäten seines Wirkens neu definieren. Es sollte dabei die historische Tiefendimension der Europapolitik und ihrer wissenschaftlichen Analyse nicht verdrängen. Es sollte sich jedoch auch nicht an vergangene Vorstellungen binden, wenn diese durch den Gang der Dinge definitiv überholt sind. Das Rad der Geschichte lässt sich nicht zurückdrehen, auch was die Leitbilder betrifft.

Die Einsicht in die Geschichtlichkeit legt es übrigens auch nahe, dass die Wissenschaft sich nicht nur mit Problemen befasst, die gerade aktuell auf die Politik zukommen. Die politischen Verantwortungsträger und die Bürgerinnen und Bürger sollten sich auch auf Herausforderungen einstellen können, die noch nicht sofortigen und dringenden Handlungsbedarf auslösen. Wissenschaftler stehen etwas weniger unter unmittelbarem Entscheidungsdruck. Sie haben eher die Chance, vorauszudenken. Man sollte ihnen diese Chance geben. Vielleicht können auch jene Einrichtungen, deren Aufgabe die Förderung wissenschaftlicher Arbeit ist, zu der Erkenntnis gelangen, dass der Politik die Entfaltung und Inanspruchnahme der ‚ars coniecturalis‘ größeren Nutzen bringen kann, als kurzatmige Versuche, Argumente zur Rechtfertigung von Entscheidungen beizubringen, die ohnehin schon im Gang sind.

Und noch einen zweiten Gedanken würde ich der Europaforschung gern auf den Weg geben: Sie hat sich im Laufe von 50 Jahren zunehmend professionalisiert, verzweigt, oft auch sehr speziellen Details gewidmet. Das ist gut so. Aber dabei könnte die Gefahr aufkommen, dass ein wichtiges Vermögen auf der Strecke bleibt: die Fantasie; die Fähigkeit, sich Alternativen vorzustellen und sich so vom Geläufigen zu lösen.

Das Postulat, die Europatheorie sollte sich von der Bindung an geläufige Vorstellungen von Staatlichkeit frei machen, ist eine alte Sache. Angesichts des unverkennbaren ‚normativen turn‘ kann man an Legitimitätskriterien, Demokratiekonzepte, Föderalismusmodelle denken. Was einem vertraut ist, empfindet man als anheimelnd. Das gilt zumeist für Bürgerinnen und Bürger. Kognitive Dissonanz kann weh tun. Manchmal gilt das auch für Richter (wenn sie im Gehäuse ererbter Lehrgebäude und Dogmatiken denken).

Was die Politik selbst betrifft, so produziert sie nicht eben ein Übermaß an originellen Einfällen, die geeignet wären, ‚deadlocks‘ aufzubrechen und über sie hinauszuführen. Dürfte ich mir im Traum von der guten Fee etwas für die Europaforschung wünschen – es wäre ein Mehr an produktiver und kreativer Einbildungskraft (freilich nicht auf Kosten methodischer Sorgsamkeit). Trotz aller Pfadabhängigkeit der Europapolitik – auf neue Herausforderungen wird man neue Antworten finden müssen.

Dem wird sich auch das „Institut für Europäische Politik“ zu stellen haben.



Die Kompensationsfunktion der EU-Finzen

Von Dr. Susanne Neheider

2010, 172 S., brosch., 34,- €, ISBN 978-3-8329-5162-7

(Europäische Schriften zu Staat und Wirtschaft, Bd. 29)

Der Haushalt der Europäischen Union wird maßgeblich durch politökonomische Faktoren bestimmt. Das Werk unterzieht diese Faktoren einer eingehenden Analyse.



Nomos

TAGUNG

Unbekannt, ungewollt, unnötig? Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“

*Frédéric Krumbein**

Die Arbeit der EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“ zur Zukunft der Europäischen Union stand im Mittelpunkt der Tagung, die am 26. und 27. November 2009 im Stuttgarter Rathaus vom „Europa Zentrum Baden-Württemberg“ und dem „Arbeitskreis Europäische Integration“ unter wissenschaftlicher Leitung von *Gabriele Abels* und *Michèle Knodt* veranstaltet wurde.

Die EU-Reflexionsgruppe unter der Präsidentschaft des früheren spanischen Ministerpräsidenten Felipe González Márquez ist beauftragt, dem Europäischen Rat bis Juni 2010 einen Bericht mit einer Vision zur Zukunft der Europäischen Union vorzulegen. Dazu wurde ein zwölköpfiger ‚Rat der Weisen‘ einberufen, dem der Oberbürgermeister von Stuttgart, Wolfgang Schuster, als einziges Mitglied aus Deutschland angehört. Die Gruppe beschäftigt sich mit einzelnen Politikfeldern und den Herausforderungen, die auf Staat und Gesellschaft in diesen Feldern in der Europäischen Union in den Jahren 2020 bis 2030 zukommen. Vor diesem Hintergrund waren die Schwerpunkte in den einzelnen Vorträgen der Tagung gesetzt worden.

Am Anfang der Tagung stand der Bericht von Wolfgang Schuster und Rainer Münz, beide Mitglieder der aktuellen Reflexionsgruppe. In einem ersten Teil befasste sich die Tagung sodann mit Reflexionsgruppen als Instrument der Europapolitik in historischer Perspektive und ihren Erfolgsbedingungen. Im zweiten Teil der Tagung ging es um die Zukunft des ‚multi-level governance‘-Systems und des

„Horizont 2020-2030“ Herausforderungen des Mehrebenen- systems an die EU-Reflexionsgruppe

Wissenschaftliche Konferenz des Europa Zentrums Baden-Württemberg und des Arbeitskreises Europäische Integration in Kooperation mit der Abteilung Innen- und EU-Politik und Politische Theorie des Instituts für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen und dem Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt

Gefördert durch die Robert Bosch Stiftung, das Jean Monnet Programm der Europäischen Union, das Europa Zentrum Baden-Württemberg sowie die Landeshauptstadt Stuttgart

Stuttgart, 26./27. November 2009

Wissenschaftliche Leitung

Prof. Dr. Gabriele ABELS, Vorstandsmitglied Europa Zentrum Baden-Württemberg; Universität Tübingen

Prof. Dr. Michèle KNOTT, stv. Vorsitzende des Arbeitskreises Europäische Integration; Technische Universität Darmstadt

Erfolgsbedingungen von Reflexionsgruppen

Begrüßung

Prof. Dr. Gabriele ABELS, Universität Tübingen

Prof. Dr. Michèle KNOTT, Technische Universität Darmstadt

Die Arbeit der EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“

Dr. Wolfgang SCHUSTER, Oberbürgermeister von Stuttgart

Dr. Rainer MÜNZ, Erste Group Bank AG, Wien

Reflexionsgruppen als Instrument der Europapolitik

Frühere Reflexionsgruppen und ihr Einfluss auf den Integrationsprozess

Prof. Dr. Gabriele ABELS, Universität Tübingen

Andere Formen der Beschäftigung mit Zukunftsthemen: die Europäischen Bürgerkonferenzen (European Citizens' Consultations)

Christian HÄNEL, Robert Bosch Stiftung, Stuttgart

* Frédéric Krumbein, Geschäftsführer des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Berlin.

Subsidiaritätsprinzips und um zukünftige Herausforderungen des kommunalen Regierens in Europa. Der dritte Teil der Tagung widmete sich schließlich einzelnen Politikfeldern, an denen die zuvor erarbeiteten Thesen anschaulich gemacht wurden.

Die Arbeit der EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“

Wolfgang Schuster, Mitglied der Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“, führte in Entstehung, Arbeit und Ziele der aktuellen Reflexionsgruppe ein. Die Hauptaufgaben der Reflexionsgruppe seien das Nachdenken über die langfristigen Perspektiven Europas (für die Jahre 2020 bis 2030) und über die künftigen Herausforderungen. Die Reflexionsgruppe treffe sich einmal im Monat für ein- bis zwei Tage. Zu den Treffen würden für einen Gedankenaustausch Experten und europäische Persönlichkeiten, wie Jacques Delors oder Valéry Giscard d'Estaing, eingeladen. Einige der Themen seien: erstens, Bürgernähe der Europäischen Union; zweitens, die Herausforderungen durch demografischen Wandel und Migration; drittens, die Modernisierung des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells; viertens, Energiesicherheit und Klimaschutz; fünftens, eine wirkungsvolle europäische Außen- und Sicherheitspolitik und Europas Rolle in der Welt sowie sechstens, die Legitimität der Europäischen Union. Das Ziel der Überlegungen und der Debatten der Gruppe sei ein stärkeres Europa. Dieses Ziel müsse bei gleichzeitiger Erweiterung der Europäischen Union und schwindender Popularität des europäischen Projektes vorangetrieben werden.

Rainer Münz, Mitglied der Reflexionsgruppe aus Österreich, führte am Beispiel Bevölkerungsentwicklung und Arbeitsmarkt in die Arbeit der Reflexionsgruppe ein. Er gab einen Überblick über demografische, migrationspolitische und beschäftigungspolitische Herausforderungen, die auf die Europäische Union zukommen werden. Die Europäische Union sei die zweitwichtigste Einwanderungsregion

Erfolgsbedingungen von Reflexionsgruppen, Verhandlungs- und Reformprozessen

Erfolgsbedingungen politischer Verhandlungsprozesse – Schlussfolgerungen für die Arbeit in der Reflexionsgruppe

Prof. Dr. Dr. h.c. Werner WEIDENFELD, Ludwig-Maximilians-Universität München

Erfolgsbedingungen lokaler und regionaler Interessenvermittlung in Reflexionsgruppen

Dr. Stefan NIEDERHAFNER, Visiting Professor, Ewha Womans University, Seoul

Herausforderungen im Mehrebenensystem

Politik im Mehrebenensystem vor dem Hintergrund der Reflexionsgruppe

Das EU-System des ‚Multi-Level Governance‘ angesichts zukünftiger Herausforderungen

Dr. des. Martin GROßE HÜTTMANN, Universität Tübingen

Wirksamkeit und Entwicklungsperspektiven des Subsidiaritätsprinzips in der EU

Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Universität Tübingen

Herausforderungen des kommunalen Regierens im EU-Mehrebenensystem

Kommunales Regieren im europäischen Mehrebenensystem

Prof. Dr. Michèle KNOTD, Technische Universität Darmstadt

Zukünftige Rolle des Ausschusses der Regionen als Vertreter der Kommunen und Regionen in der EU

Dr. Gerhard STAHL, Generalsekretär des Ausschusses der Regionen, Brüssel

Kommunale Politik im Mehrebenensystem

Zukünftige demografische Entwicklungen im EU-Mehrebenensystem

Dr. Ole WINTERMANN, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Klimapolitik im Mehrebenensystem

Annegret EPPLER, M.A., Ass. iur., Universität Tübingen

Neue Wege in der Sozial- und Beschäftigungspolitik im Mehrebenensystem – Herausforderungen für die kommunale Politik

Dr. Ute BEHNING, Institut für europäische Wohlfahrtssystemforschung, Bramsche

Die Rolle der kommunalen Ebene in der Identifikation der BürgerInnen mit der EU

Dr. Angelika VETTER, Universität Stuttgart

Diskussion: Schlussfolgerungen für die Arbeit in der Reflexionsgruppe

Prof. Dr. Gabriele ABELS, Universität Tübingen

Prof. Dr. Michèle KNOTD, Technische Universität Darmstadt

der Welt nach den USA. Diese Entwicklung sei ein neues Phänomen und in der Mentalität der Europäer noch nicht verankert. Über Jahr-

hunderte hat Europa die Welt bevölkert, so Nordamerika, Australien und Neuseeland. Europa sei erst seit wenigen Jahrzehnten eine Einwanderungsregion. Inzwischen seien achtzig Prozent des Bevölkerungswachstums in der Europäischen Union migrationsbedingt. Eine steigende Lebenserwartung in der Europäischen Union führe zusammen mit niedrigen Kinderzahlen zu demografischen Problemen. In den nächsten Jahrzehnten werde es allein in Deutschland jährlich etwa eine halbe Million mehr Sterbefälle als Geburten geben. Nach Ansicht von Münz sollte die Europäische Union folgende Maßnahmen zur Bewältigung der demografischen Probleme ergreifen: Steigerung der Produktivität, Erhöhung des Rentenalters, Verringerung der Rente, Stabilisierung der Kinderzahl, Erweiterung der Europäischen Union und Förderung der Zuwanderung qualifizierter Migranten. Münz bemerkte, dass der von der Reflexionsgruppe festgestellte Handlungsdruck und die möglichen Lösungen politisch und gesellschaftlich möglicherweise nicht immer gewünscht seien. Abschließend ging Münz auf das der jüngeren Generation fehlende europäische Narrativ ein. Die Sicherung des Friedens und die Völkerverständigung würden inzwischen als selbstverständlich akzeptiert und könnten nicht mehr als Motivation für weitere Integrations-schritte dienen.

Erfolgsbedingungen von Reflexionsgruppen

Gabriele Abels legte ihrem Einführungsvortrag „Frühere Reflexionsgruppen und ihr Einfluss auf den Integrationsprozess“ eine weite Definition von Reflexionsgruppen zugrunde: „Eine Gruppe, deren primärer Zweck darin bestehe, sich im kleinen, exklusiven Kreis, der Idee nach abgeschirmt von politischen Einflüssen und unabhängig vom alltäglichen ‚policymaking‘, ausgestattet mit einem Mandat der EU-Institutionen über grundlegende integrationspolitische Projekte zu beratschlagen und zu reflektieren, um dem Integrations-

prozess neue Impulse zu geben.“ Reflexionsgruppen hätten damit die primäre Aufgabe einer „langfristigen politischen Agendaplanung“.¹ Abels beklagte, der Forschungsstand zum Thema Reflexionsgruppen sei bisher nicht zufriedenstellend. In einem nächsten Schritt definierte sie Reflexionsgruppen als spezifisches Instrument der Politikberatung. Anhand einer systematischen Analyse ausgewählter Reflexionsgruppen und ihrer Abschlussberichte – vom „Spaak-Bericht“ (1956), über den „Davignon-Bericht“ (1970) und den „Tindemans-Bericht“ (1975) bis hin zu den Berichten von Delors (1989), Westendorp (1995) und Kok (2004) – stellte sie Gemeinsamkeiten dar und erarbeitete Kriterien, welche aus Perspektive der Forschung zur Politikberatung für den Erfolg von Reflexionsgruppen ausschlaggebend seien. Die Gemeinsamkeiten der bisher existierenden Reflexionsgruppen seien: Erstens, sie seien meistens vom Europäischen Rat eingesetzt worden; zweitens, die Vorsitzenden seien oft ehemalige Spitzenpolitiker aus einem der sechs Gründungsmitglieder der Gemeinschaft; drittens, die Reflexionsgruppen hätten meist ein breites Mandat; viertens, Bürger-nähe sei in vielen Fällen ein Thema der Gruppen und fünftens, die Reflexionsgruppen hätten nach Ansicht von Abels langfristig eine relativ hohe Wirkung entfaltet. Die ausschlaggebenden Kriterien für den Erfolg von Reflexionsgruppen seien: erstens, Zeit und institutionelle Anbindung der Reflexionsgruppe; zweitens, Konsens in den Gruppen und in der Wissenschaft als Legitimierung der Ergebnisse; drittens, die Reputation der Ratgeber; viertens, die ‚Verwertbarkeit‘ der Expertise, das heißt die Umsetzungsmöglichkeit in praktische Politik und fünftens, die Übereinstimmung der Ergebnisse mit den Interessen der Politik. Im Ergebnis stellte sie für die Arbeit der aktuellen Reflexionsgruppe keine erfolgversprechende Prognose: Das Timing der Gruppe sei, so kurz nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags, eher ungünstig. Das Man-

1 Matthias Chardon/Dominik Hierlemann/Sarah Seeger: Den Weisen einen Rat, Bertelsmann Stiftung: spotlight europe 2007/07, S. 5.

dat der Gruppe sei eingeschränkt und unscharf. Der politische Wille der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ergebnisse der Reflexionsgruppe sei unklar. Die heterogene Zusammensetzung der Gruppe sowie das Fehlen einer öffentlichen Debatte seien weitere Erfolgshindernisse.

Christian Hänel sprach über die Europäischen Bürgerkonferenzen als alternative Formen der Beschäftigung mit der Zukunft Europas. 1.600 zufällig ausgewählte Bürger diskutierten während zweitägiger Konferenzen im März 2009 in neun Mitgliedsländern über die Europäische Union. Der Prozess der Bürgerkonferenzen wurde durch Onlinedebatten ergänzt, an denen 250.000 Menschen teilnahmen. Im Mai 2009 gab es dann eine EU-übergreifende Konferenz, die eine Bürgererklärung verabschiedete. In der Bürgererklärung seien fünfzehn Empfehlungen an die Europäische Union formuliert worden, unter anderem mehr europäische Aktivität in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Klimaschutz und Finanzmarktregulierung. Der Mehrwert bei diesen Konferenzen lag vor allem in der zufälligen Auswahl der Teilnehmer. So führten sie Bürger aus vielen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen zusammen. Solche Bürgerkonferenzen seien ein mögliches Instrument, mit dessen Hilfe die Ergebnisse der Reflexionsgruppe in die Öffentlichkeit getragen werden könnten.

Die Konsequenzen aus der Arbeit von bisherigen Reflexionsgruppen für die aktuelle Gruppe waren das Thema des Vortrags von *Werner Weidenfeld*. Er analysierte das machtpolitische Umfeld und die Arbeit früherer Reflexionsgruppen sowie ihre Berichte, insbesondere den „Tindemans-“ und den „Delors-Bericht“. Während Tindemans 1975/76 eine öffentliche Reflexion durchgeführt habe und zu einem Bericht gekommen sei, der zwar wissenschaftlich besprochen worden, politisch jedoch irrelevant gewesen sei, habe der strategische Bericht, den Delors zu Beginn seiner Amtszeit als Kommissionspräsident präsentiert habe, aus der zuvor herrschenden

„Eurosklерose“ geführt. Delors habe den Staats- und Regierungschefs zwei Projekte vorgeschlagen: entweder die Schaffung des europäischen Binnenmarktes oder die Realisierung einer effektiven europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Der Europäische Rat sollte sich für eines der beiden Projekte entscheiden, weil der Europäischen Union die Kraft fehle beide Projekte voranzutreiben. Die Staats- und Regierungschefs entschieden sich für die Schaffung des Binnenmarktes. Jacques Delors verfügte mit François Mitterrand und Helmut Kohl über zwei wichtige Verbündete bei diesem bedeutenden Integrations Schritt. Insgesamt sei die Wirkung der bisherigen Reflexionsgruppen auf die europäische Integration eher gering gewesen. Viele der von den Gruppen vorgeschlagenen Reformen wären ohnehin durchgeführt worden – mit oder ohne Reflexionsgruppe.

Aus der Geschichte der europäischen Integration lassen sich folgende Erfolgsfaktoren für Reflexionsgruppen ableiten: Problemdruck müsse bestehen und auch wahrgenommen werden; strategisches und langfristiges Denken müsse die Arbeit bestimmen; politische Macht der Mitglieder müsse zur Umsetzung vorhanden sein; nicht zuletzt müsse eine politische Infrastruktur – Timing, Netzwerkfähigkeit, mediale Präsenz – bestehen. Erfüllt die Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“ die genannten vier Kriterien? Die Probleme der Europäischen Union werden teilweise wahrgenommen und strategisches Denken sei vorhanden. Politische Macht und eine machtpolitische Infrastruktur fehlten aber bei der aktuellen Reflexionsgruppe. Die nicht vorhandene politische Macht der Reflexionsgruppe ergebe sich aus der ablehnenden Haltung der europäischen Staats- und Regierungschefs ihr gegenüber. Ihre Ergebnisse würden im besten Falle einen Impuls in Form von neuen Ideen erbringen, wie im Fall des „Tindemans-Berichtes“. Eine darüber hinausgehende Wirkung sei unwahrscheinlich. Weidenfeld merkte zum Schluss an, erfolgreiche Reflexionsgruppen hätten in der Geschichte der Integration ihr Mandat immer überschrit-

ten, und riet der jetzigen Gruppe, dies auch zu tun. Die Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“ darf sich laut Mandat nur mit Inhalten der EU-Politik beschäftigen, nicht mit Institutionen und Prozessen der Union.

Stefan Niederhafners Vortrag über die Erfolgsbedingungen lokaler und regionaler Interessenvermittlung in Reflexionsgruppen betonte, für die lokale Ebene im europäischen Mehrebenensystem sei nicht nur der Aufbau eigener EU-Kompetenz, sondern auch eine möglichst frühzeitige Einbringung eigener Interessen in den EU-Entscheidungsprozess notwendig. Lokale Akteure hätten vor allem dann Möglichkeiten, sich in europäische Entscheidungen einzubringen, wenn sie den Institutionen ‚Zugangsgüter‘ präsentierten. Das könne gegenüber der Kommission etwa Wissen über bestehenden Handlungsbedarf, technische Umsetzungsmöglichkeiten oder die Bewertung einzelner Handlungsalternativen sein. Die lokale Ebene verfüge über solche Zugangsgüter aufgrund ihrer Erfahrung in der Umsetzung von EU-Politik und habe aufgrund ihrer Bürgernähe einen hohen Grad an Legitimation. Die abschließenden Empfehlungen von Niederhafner an die Städte und Regionen waren: Sie sollten deutlich europäischer planen und handeln, vermehrt Europakompetenz aufbauen und die Europäisierung ihrer Bürgerschaft vorantreiben. Städte und Regionen sollten frühzeitig im europäischen Mehrebenensystem EU-Politik betreiben und nicht erst, wenn der Entscheidungsprozess sich dem Ende zuneige.

Zukünftige Herausforderungen im Mehrebenensystem

Martin Große Hüttmann sprach über das EU-System als System des ‚multi-level governance‘, des Regierens im Mehrebenensystem. Regieren im Mehrebenensystem meine, dass vier Ebenen zusammen regieren müssten: Europäische Union, Nationalstaat, regionale Ebene und Kommunen. Seiner Meinung nach hänge von der Organisation des Systems des ‚multi-level governance‘ die Zukunftsfähig-

keit der Europäischen Union ab. Er betonte, dass die politische Diskussion ‚multi-level governance‘ ernst nehmen müsse und die unterschiedlichen politischen Ebenen nicht gegeneinander ausspielen dürfe. Sie müsse vielmehr eine Form von ‚smart governance‘ entwickeln, die Effektivität und Effizienz des Gesamtsystems erhöhe. ‚Multi-level governance‘ könne außerdem als Modell für ‚meta governance‘ dienen, also die Frage, wie politische Steuerung in der Europäischen Union in eine bestimmte Richtung gelenkt werden könne. Für die Arbeit in der Reflexionsgruppe machte Große Hüttmann den Vorschlag, Sozialkapital zu europäisieren. Sozialkapital entstehe, wenn Gruppen sich bürgerschaftlich organisieren und dabei Vertrauen aufbauen, das wiederum die Demokratie und die Institutionen stärke. Gerade auf der lokalen Ebene gebe es Sozialkapital, wie Vereine, die stärker in die Europäische Union miteinbezogen werden sollten. Für die Politisierung der europäischen Politik müssen nach Große Hüttmann politische Räume geschaffen werden zur Austragung von politischen Streitfragen. Die Reflexionsgruppe, so seine Empfehlung, sollte offensiv und selbstbewusst das Modell des ‚multi-level governance‘ nach innen und außen verteidigen.

Rudolf Hrbek referierte über die Wirksamkeit und die Perspektiven des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union. Im Subsidiaritätsprinzip würden zwei Prinzipien miteinander verbunden: Effizienz und politische Handlung auf der angemessenen Ebene. Die Europäische Union werde nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, wenn die Gemeinschaftsebene entweder handeln müsse (die nationale Ebene allein könne die Politik nicht gestalten und umsetzen) oder die Gemeinschaftsebene die Politik qualitativ besser umsetzen könne. Das Subsidiaritätsprinzip sei ein dynamisches Prinzip, weil es sowohl zur Erweiterung der Tätigkeit der EU-Kommission geeignet sei als auch zur Begrenzung der Tätigkeit der EU-Ebene. Durch den Vertrag von Lissabon werde das Subsidiaritätsprinzip nicht nur in seinem Bezug auf Regionen und

Kommunen erweitert, sondern es werde mit dem sogenannten ‚Frühwarnsystem‘ und dem neuen Klagerecht auch ein Verfahren zur Subsidiaritätskontrolle eingerichtet. Kontrollberechtigt seien die nationalen Parlamente. Aus den neuen Regeln resultiert nach HrbeK eine Erhöhung der Legitimität des europäischen Gesetzgebungsprozesses, aber auch eine Zunahme der Komplexität. Abschließend gab HrbeK zu bedenken, dass das begrenzte Mandat der Reflexionsgruppe eine Weiterentwicklung des Subsidiaritätsprinzips nicht umfasse. Er kritisierte dieses Mandat als zu eng begrenzt, weil politische Inhalte nicht von politischen Institutionen und Prozessen getrennt werden könnten.

Michèle Knodt sprach über kommunales Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Von regulativer Politik der Europäischen Union – etwa Daseinsvorsorge, Umwelt- oder Verkehrspolitik – und auch von distributiver EU-Politik, wie der Strukturfondsförderung, seien Kommunen betroffen. Eine Europäisierung der kommunalen Ebene finde durch eine ‚Inkorporierung‘ von auf der EU-Ebene konsolidierten Normen, Werten und Regeln in die kommunale Politikgestaltung statt. Das europäische Mehrebenensystem sei ein polyzentrisches System mit unterschiedlichen, formal voneinander unabhängigen Entscheidungszentren und multiplen, überlappenden und lose gekoppelten Arenen. Entscheidungen beruhten in diesem polyzentrischen System auf Konsens, Interaktion und Kommunikation zwischen den Ebenen. Anhäufung von Wissen und Austausch von Ideen und Konzepten seien typische konsensorientierte Handlungsmuster. In diesem System agieren die Kommunen nach Knodt durch Anpassungsleistungen der lokalen Ebene an die EU-Politik, die direkte Vertretung ihrer Interessen auf der europäischen Ebene, die Institutionalisierung kommunaler Interessen im EU-/EG-Institutionengefüge, die nationale und regionale Vernetzung der kommunalen Akteure sowie der Konstruktion transnational-kommunaler Räume. Allerdings hänge die generelle Handlungsfähigkeit der kommunalen Akteure im

EU-Mehrebenensystem von ihrer verfassungsrechtlichen Stellung, ihren administrativen und finanziellen Ressourcen und ihrer strategischen Handlungsfähigkeit im EU-Mehrebenensystem ab. Während die kommunale Interessenrepräsentation sich bis Mitte der 1990er Jahre lediglich auf die Implementationsphase bezogen habe, umfasse sie nun alle Phasen des Policy-Zyklus vom Agenda-Setting über die Politikentscheidung und Politikformulierung. Knodt gab der Reflexionsgruppe zu bedenken, dass die kommunale Ebene von allen Fragen, die in der Gruppe behandelt werden, betroffen sei. Sie regte an, zumindest prozedurale Fragen (wenn schon keine institutionellen) in der Reflexionsgruppe zu behandeln.

Gerhard Stahl, Generalsekretär des Ausschusses der Regionen (AdR), legte die besondere Rolle des AdR als Vertreter der Kommunen und Regionen im EU-Institutionengefüge dar. Er ging zunächst auf die heterogene Zusammensetzung des AdR mit Vertretern der lokalen und regionalen Ebene ein und betonte, im AdR seien Vertreter der exekutiven und der legislativen Gewalt vereint. Weiterhin erläuterte Stahl die Anhörungsrechte des AdR, die neuen Rechte nach dem Vertrag von Lissabon und die Politik seiner Stellungnahmen. Um mit anderen Akteuren, wie kommunalen Interessenverbänden, Einfluss nehmen zu können, müsse der AdR seine Informationen frühzeitig erhalten und gut vernetzt sein. Stahl wies auf das Weißbuch des AdR zu ‚multi-level governance‘ hin, das im Juni 2009 angenommen wurde. Ziel des AdR sei es, eine ‚Multi-Level-Governance-Charta‘ der Europäischen Union auszuarbeiten. Als Beispiele für eine funktionierende ‚multi-level governance‘ nannte Stahl etwa die Monitoring-Plattform des AdR für die Lissabon-Strategie, das Netz für Subsidiaritätskontrolle und die Ostseestrategie der Europäischen Union.

Ausgewählte Politikfelder im EU-Mehrebenensystem

Die demografische Entwicklung der Europäischen Union und die daraus entstehenden

Herausforderungen wurden von *Ole Wintermann* dargestellt. Die Bevölkerung werde bis 2060 in Asien auf über fünf Milliarden und in Afrika auf über zwei Milliarden Menschen steigen. Die anderen Weltregionen blieben in der Zahl ihrer Einwohner relativ stabil beziehungsweise wüchsen nur leicht. Angesichts dieser sich abzeichnenden demografischen Trends werde Europa in der Welt von 2060 relativ an Bedeutung verlieren. Entsprechend müsse die europäische Ebene an Bedeutung gewinnen, weil die einzelnen Mitgliedstaaten an Einfluss verlören. Innerhalb Europas werde Deutschland dann, was die Bevölkerungszahl angehe, von der Türkei, Großbritannien und Frankreich überholt werden. Die Türkei werde 2060 fast 100 Millionen Einwohner haben, Großbritannien fast 80 Millionen. Wie Wintermann betonte, sei Bevölkerungswachstum eher eine regionale als eine nationale Größe. Es gäbe in Europa und in Deutschland zahlreiche Studien zum demografischen Wandel und den Konsequenzen. Daraus folge bislang keine politische Aktivität. Die hohe Staatsverschuldung in Deutschland schränke die Handlungsspielräume für die Bewältigung der demografischen Probleme in den Sozialsystemen erheblich ein. Wenn man die Demografie als Faktor zur Berechnung des Wirtschaftswachstums einbeziehe, dann werde die deutsche Volkswirtschaft in den nächsten Jahrzehnten schrumpfen. Das hätte ebenfalls gravierende Auswirkungen für die mittel- und langfristige Finanzplanung in Deutschland.

Klimapolitik als ein Teil der Umweltpolitik kann nach dem Vortrag von *Annegret Eppler* als Beispiel für das Handeln in einem ‚multi-level governance‘-System dienen. Weitgehend unstrittig sei, dass der Klimawandel eine der globalen Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte darstelle. An der Gestaltung der Klimapolitik seien alle politischen Ebenen, von der internationalen bis zur lokalen Ebene, beteiligt. Die Europäische Union sei auf der internationalen Ebene als ein maßgeblicher Akteur anerkannt und betreibe eigene klimapolitische Programme. Die kommunale Ebene

werde ebenfalls in der Klimapolitik aktiv. Es gebe auch eine Vernetzung der Kommunen auf der europäischen Ebene, wie zum Beispiel das Klimabündnis der europäischen Städte zeige. Eppler zeigte auf, dass an der Klimapolitik auf allen Ebenen zahlreiche staatliche und nichtstaatliche Akteure beteiligt seien, beispielsweise Wissenschaftler, Umwelt- und Wirtschaftsverbände, Unternehmen und die Zivilbevölkerung. Die Bandbreite der Steuerungsmittel reiche von regulativen Instrumenten über ökonomische Anreize bis hin zu freiwilligen Selbstverpflichtungen und Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung. Eppler regte an, das Beispiel des Zusammenwirkens verschiedener Akteure und Steuerungsmittel der Klimapolitik auf andere Politikfelder zu übertragen. Im Hinblick auf die Reflexionsgruppe merkte sie an, dass auch in der Stellungnahme zu Politikinhalt – wie es dem Mandat der Reflexionsgruppe entspreche – ein Bild von der Art des Regierens gezeichnet werden könne, durch das auf Strukturen und Prozesse verwiesen werde.

Ute Behning plädierte gleich zu Anfang ihres Vortrags für ein zugkräftiges Thema, um die Integration der Europäischen Union weiter voranzutreiben. Ein solches Zugpferd könne die Sozialpolitik sein. Eine europäische Sozialpolitik sei ihrer Ansicht nach notwendig, um die bestehende Wirtschafts- und Währungsunion zu ergänzen. Gemeinsame Standards im Bereich der Sozialpolitik seien notwendig, um eine innereuropäische Konkurrenz bei den Sozialstandards zu verhindern (‚Sozialdumping‘). Der Vertrag von Lissabon ermögliche es, sozialpolitische Maßnahmen auf der europäischen Ebene zu beschließen. Die genaue Kompetenzabgrenzung zwischen der europäischen Ebene und den anderen Akteuren des Mehrebenensystems sei noch unklar. In der Beschäftigungspolitik bleibe die Kompetenz der Nationalstaaten bestehen.

Über Kommunen und die politische Unterstützung der Europäischen Union durch die Bürger sprach *Angelika Vetter*. Politische Unterstützung als eine Grundvoraussetzung für

das Funktionieren eines politischen Systems speise sich aus der Bewertung der Leistungen („output“), der Bewertung der zugrundeliegenden Werte und der emotionalen Verbundenheit mit einem politischen System. Bürger verfügten heute über multiple Identitäten und fühlten sich gleichzeitig unterschiedlichen Ebenen des Mehrebenensystems verbunden. Die Verbundenheitsgefühle gegenüber der Nation und der Kommune lägen dabei deutlich höher als die gegenüber der Europäischen Union. Etwa fünfzig Prozent der Unionsbürger fühlten sich der Europäischen Union verbunden. Mit ihrer Nation fühlten sie sich zu mehr als neunzig Prozent verbunden. Vetter stellte die Frage: Wie könnten Kommunen die Verbundenheit der Bürger mit der Europäischen Union fördern? Die politischen und gesellschaftlichen Eliten sollten einen positiven Diskurs über die Europäische Union pflegen. Die Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf europäischer Ebene sollten wahrgenommen und kommuniziert werden. Gleichzeitig sollten die Kommunen europäische Entscheidungen, die von den Bürgern positiv wahrgenommen würden, auch als europäische Entscheidungen kommunizieren. Bislang würden positive Entwicklungen aus Brüssel dem Bürger vielfach als lokale Erfolge verkauft. Negativ wahrgenommene Entscheidungen der Europäischen Union würden hingegen von den Kommunen auch als EU-Entscheidungen dargestellt. Damit entstehe beim Bürger eine falsche Wahrnehmung der Politik der Europäischen Union. Sie kam zu dem Schluss, dass Kommunen zu einer positiven Bewertung der Europäischen Union beitragen könnten. Allerdings dürfe nicht übersehen werden, dass die Entwicklung politischer Unterstützung ein langfristiger Prozess sei. Die Kommunen könnten hier eine verantwortungsvolle Rolle im politischen System der Europäischen Union übernehmen und dürften keinesfalls überschätzt werden.

In der abschließenden Diskussion kamen *Gabriele Abels* und *Michèle Knodt* sowie die Mehrheit der Teilnehmer zu dem Ergebnis,

dass die Bedingungen für einen Erfolg der Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“ schlecht seien. Ohne eine Überdehnung des Mandats der Reflexionsgruppe würden kaum Chancen für ein Gelingen bestehen. Abels verwies auf die Agenda-Setting-Funktion von Reflexionsgruppen und empfahl der Reflexionsgruppe, sich durch die Einführung neuer Begriffe und Konzepte auf diese Funktion zu konzentrieren. Ferner empfahl sie der Reflexionsgruppe, bereits jetzt eine Debatte über die künftigen Ergebnisse sowohl mit einer breiteren Öffentlichkeit als auch mit strategisch wichtigen Akteuren zu beginnen, damit der Bericht rezipiert und breit diskutiert würde. Bezogen auf die Herausforderungen für die kommunale Ebene betonte Knodt, dass die Reflexionsgruppe für die zukünftige Arbeit der Europäischen Union ein „regionales und kommunales Mainstreaming“ konzeptionalisieren sollte. In der Umsetzung würde dies bei allen Politiken bedeuten, eine „differenzierte regionale und kommunale Folgenabschätzung“ durchzuführen, um als Frühwarnsystem die Folgen des Gemeinschaftshandelns für die regionale und kommunale Ebene zu prognostizieren. Kommunen sollten weiterhin ihre Europafähigkeit ausbauen und ihre Potenziale der Bürgernähe für die Generierung von europäischer Identifikation besser nutzen.

Eckart Stratenschulte empfahl der Reflexionsgruppe sich über den Adressaten ihrer Arbeit klar zu sein: die europäische Öffentlichkeit. Die Reflexionsgruppe müsse sich zuallererst Gedanken über ein europäisches Leitbild machen: Wie solle die Europäische Union 2030 aussehen? Aus diesem Leitbild folge dann eine Analyse der Situation im Jahre 2030 und der Faktoren, die der Erreichung dieses Leitbildes entgegenstünden. Erst dann könne ein Lösungsvorschlag der Reflexionsgruppe für eine dem Leitbild entsprechende Europäische Union im Jahr 2030 erfolgen.

TAGUNG

Spendenverhalten zwischen Altruismus und Nutzenmaximierung

*Frédéric Krumbein**

Während der wirtschaftswissenschaftlichen Konferenz „The Economics of Charitable Giving“ präsentierten Wissenschaftler aus verschiedenen Ländern ihre Erkenntnisse zum Spendenverhalten von Bürgern und Unternehmen.

Steuerliche Anreize für Spenden

René Bekkers und *Elly Mariani* sprachen in ihrem Vortrag über die steuerliche Absetzbarkeit von Spenden in den Niederlanden. Spenden an gemeinnützige Organisationen könnten ab 60 Euro oder 1 Prozent des Einkommens abgesetzt werden. Der Maximalbetrag betrage 10 Prozent des besteuerten Einkommens. Bekkers und Mariani analysierten das Spendenverhalten von 0,6 Prozent der niederländischen Steuerzahler. 80-90 Prozent der Steuerzahler spendeten Geld, aber weniger als 5 Prozent der Steuerzahler nahmen die Möglichkeit der Anrechnung ihrer Spenden auf die zu zahlende Steuer in Anspruch. In einer Stichprobe von fast zweitausend Steuerzahlern fragten die Autoren der Studie, warum diese die Abschreibung nicht nutzen. 4,3 Prozent antworteten, sie wüssten nichts davon, 10,9 Prozent füllten generell keine Steuerformulare aus, 28,6 Prozent bräuchten die Steuerabschreibung nicht und 56,5 Prozent antworteten, dass sie die notwendigen Kriterien für die Abschreibung nicht besäßen. Die letzte Antwort sei inkorrekt und basiere auf einem ungenügenden Wissen der Steuerzahler. Die Haushalte erfüllten meistens die Kriterien für eine steuerliche Abschreibung ihrer Spenden. Das Zehntel der Steuerzahler mit den höchsten Einkommen nutze am stärksten

The Economics of Charitable Giving

Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung und des Karlsruher Instituts für Technologie

Mit Unterstützung der Europäischen Kommission
Mannheim, 8./9. Oktober 2009

Contributed Session 1: Tax Incentives for Charitable Contributions

Is the Charitable Deduction in the Netherlands Treasury Efficient?

Prof. Dr. René BEKKERS, VU University Amsterdam

Elly MARIANI, VU University Amsterdam

Is Charity a Homogenous Good? Variations in the Determinants and Motivations of Charitable Contributions Across Causes

Peter BACKUS, University of Warwick

Government Incentives for Charity Donations and the General Tax Reform

Dr. André PRESSE, Karlsruhe Institute of Technology

Invited Session 1: Tax Incentives for Donations in Germany: An Empirical Analysis of a Reform Proposal

Prof. Dr. Ludwig VON AUER, University of Trier

Invited Session 2: Corporate Social Responsibility and Corporate Philanthropy: Line Up or Trade Off?

Prof. Dr. Theo SCHUYT, VU University Amsterdam

Contributed Session 2: Motivations Behind Volunteering and Giving

Why Without Pay? The Intrinsic Motivation Between Investment and Consumption in Unpaid Labour Supply

Dr. Damiano FIORILLO, University of Naples „Parthenope“

Christmas in Berlin – An Empirical Investigation of Who Donates to the Private Provision of a Public Good and What Drives the Size of Donations

Dr. Beate JOCHIMSEN, Free University Berlin

Category Reporting in Charitable Giving: An Experimental Analysis

Jingping LI, National University of Singapore

* Frédéric Krumbein, Geschäftsführer des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Berlin.

die Abschreibungsmöglichkeiten. Die anderen neun Zehntel nutzten diese Möglichkeit deutlich weniger. Das unterste Zehntel der Einkommen spende proportional am meisten von ihrem Einkommen.

Peter Backus referierte über die steuerliche Effizienz von Spenden. Eine gängige Grundannahme sei, dass Spenden an gemeinnützige Organisationen für die Gesellschaft und den Staat immer gleich effizient seien. Das bedeute, es spiele aus Sicht des Staates und der Gesellschaft keine Rolle, ob an eine religiöse Organisation oder an eine Einrichtung zur Affenpflege gespendet werde. Diese Grundannahme stimme nach Backus nicht. Backus untersuchte seit 1968 achttausend Haushalte in einer Langzeitstudie in den USA. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Spenden für religiöse Zwecke nicht steuereffizient seien. Spenden für säkulare Zwecke seien deutlich steuereffizienter. Es sollte entsprechend keine steuerliche Abschreibung für religiöse Zwecke erlaubt sein.

André Presse sprach über ein aus seiner Sicht für gemeinnützige Einrichtungen und Unternehmertum sinnvollerer Steuersystem. Steuern sollten erstens transparenter werden. Bei jedem Gut solle dargestellt werden, welcher Anteil an dem Gut eine Steuer sei. Zweitens solle die Mehrwertsteuer, die als Steuer direkt das Gut besteuere, erhöht und als zentrale Steuer eingeführt werden. Die Mehrwertsteuer generiere in Deutschland aktuell 180 Milliarden Euro Einnahmen jährlich. Die Lohnsteuer 140 Milliarden Euro. Die Lohnsteuer solle zugunsten der Mehrwertsteuer reduziert werden. Die Mehrwertsteuer stelle eine geringere Hürde für gemeinnütziges Engagement und Unternehmertum dar, weil sie auch Produktivität besteuere, die nicht aus Arbeitsleistung resultiere. Drittens schlug *Presse* die Einführung einer negativen Einkommenssteuer für Geringverdiener vor.

Jede Reform des Spendenwesens in Deutschland und anderen Staaten müsse nach Ansicht von *Ludwig von Auer* mindestens budgetneu-

Invited Session 3: Charitable Memberships, Volunteering, and Discounts: Evidence from a Large-Scale Online Field Experiment

Prof. Dr. Andreas LANGE, University of Maryland

Contributed Session 3: Fund-Raising

Charitable Fund-Raising – Matching Grants or Seed Money: An Application to Employee Matching Grant Schemes

Prof. Bruce D. GRUNDY, Ph.D., University of Melbourne

An Equilibrium Model of Charitable Solicitation, with an Application to Panhandling

Prof. Al SLIVINSKI, Ph.D., University of Western Ontario

Choosing Your Object of Benevolence – A Field Experiment

Bodo ARETZ, Centre for European Economic Research, Mannheim

Keynote Speech: Foundations in Times of Crisis

Manfred LAUTENSCHLÄGER, Manfred Lautenschläger Foundation, Heidelberg

Invited Session 4: Inheritance and Charitable Donations

Prof. Richard STEINBERG, Ph.D., Indiana University-Purdue University, Indianapolis

Contributed Session 4: Issues in Charitable Giving

Empirical Evidence on the Relevant Factors Determining Corporate Giving in Portugal

Dr. Daniel TABORDA, Polytechnic Institute of Coimbra

The Last Refuge of a Scoundrel? Patriotism and Tax Compliance

Salmai QARI, Social Science Research Center Berlin

tral sein, da Deutschland und die anderen Industriestaaten in den nächsten Jahren voraussichtlich große Budgetdefizite haben werden. In Deutschland könnten Spenden von der Steuer abgesetzt werden. So seien im Jahr 1998 3,6 Milliarden Euro abgesetzt worden. In anderen europäischen Staaten existierten ebenfalls Systeme der steuerlichen Absetzung von Spenden. Ihnen sei allen gemein, dass sie Anreize für Spenden böten. Spender könnten einen Teil ihrer Kosten, verursacht durch Spenden, absetzen. Der Staat fördere Spenden, weil ein öffentliches Gut teilweise durch Spender finanziert und nicht mehr von der Regierung getragen werden müsse. Die bestehende Spendenpraxis sollte geändert werden. Dabei müssten drei Faktoren berücksichtigt werden: Erstens, es sollten keine zusätzlichen

Kosten für den Staat entstehen; zweitens, die Spendenpraxis sollte transparenter werden; und drittens, die Kosten zu spenden sollten für alle Haushalte identisch sein. Bislang lohnt sich das Spenden für reiche mehr als für arme Haushalte.

Corporate Social Responsibility in den Niederlanden

Theo Schuyt sprach über ‚Corporate Social Responsibility‘ (CSR) und die Spendenpraxis von Unternehmen in den Niederlanden. In den Niederlanden spendeten im Jahr 2007 Unternehmen 1,353 Milliarden Euro und damit den zweithöchsten Betrag am gesamten Spendenvolumen nach den privaten Haushalten (1,945 Milliarden Euro). Unternehmen widmeten 35 Prozent ihrer Spenden dem Sport, wie der Unterstützung lokaler Sportvereine, 15 Prozent kulturellen Zwecken und 14 Prozent der Bildung. ‚Corporate Giving‘, das heißt Unternehmensspenden, seien ein Teil der CSR, des ethischen Verhaltens von Unternehmen. CSR könne als eine Pyramide betrachtet werden, bei der die Basis das wirtschaftliche Handeln des Unternehmens darstelle. Darauf aufbauen würden Recht, Ethik und schließlich die Philanthropie. ‚Corporate Giving‘ befände sich als Teil der Philanthropie am oberen Ende der Pyramide mit einem relativ geringen finanziellen Volumen. Eine weitere Dimension von CSR neben ‚Corporate Giving‘ sei beispielsweise ökologisches Verhalten wie energieeffizientes Wirtschaften, die Reduzierung der Geschäftsreisen oder die Reduzierung des Abfalls. CSR sei ein bekanntes Konzept in Unternehmen. In einer Umfrage unter 654 Unternehmen kannten 59 Prozent aller Unternehmen den Begriff CSR und 52 Prozent beteiligten sich an CSR. 15 Prozent der Unternehmen verfügten über eine eigene CSR-Politik. Nur 15 Prozent der Unternehmen gäben ihren Angestellten die Möglichkeit ehrenamtlich zu arbeiten. 364 der befragten Unternehmen träten als Sponsoren auf oder/und spendeten.

Beweggründe für Geldspenden und ehrenamtliches Engagement

Damiano Fiorillo berichtete über die Motivationen für ehrenamtliches Engagement, das heißt das Spenden von Zeit, in Italien. In einer Studie wurden 2.669 Personen nach ihren Gründen für ehrenamtliches Engagement befragt. Die intrinsische Motivation sei der entscheidende Grund für ehrenamtliches Engagement. Weitere Ergebnisse der Studie seien, dass Menschen mit kleinen Kindern oder Jugendlichen sich signifikant weniger ehrenamtlich engagierten. Außerdem gäbe es einen negativen Zusammenhang mit dem Lebensalter. Ältere Menschen übten seltener ein Ehrenamt aus. Für weitere Forschungen empfahl Fiorillo Analysen über den Zusammenhang zwischen ehrenamtlichem Engagement und dem Grad der persönlichen Zufriedenheit.

Die alljährliche Weihnachtsbeleuchtung des Kurfürstendamms in Berlin durch angrenzende Geschäfte diente *Beate Jochimsen* als Untersuchungsgegenstand, um die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes durch private Institutionen zu analysieren. Bislang existiere wenig Forschung zu Beispielen der Bereitstellung von öffentlichen Gütern. Das Jahr der Untersuchung war 2003. Ein gemeinnütziger Verein, „AG City“, frage jedes Jahr die Anrainerläden, ob sie Geld für die Beleuchtung spenden würden. 2003 seien 1.288 Geschäfte befragt worden. 81 Geschäfte spendeten Geld. Dabei seien die Namen der Spender und die Branche bekannt, aber nicht die Höhe der Spende. Ziel der Untersuchung sei es, die Motivationen für die erfolgten Spenden herauszufinden. Die Hypothesen von Jochimsen waren folgende: Erstens, Spender möchten als solche veröffentlicht werden; zweitens, die Bereitschaft zum Spenden ist größer am östlichen Ende des Kurfürstendamms, weil die Zahl der Passanten sich von Ost nach West reduziere und die Anrainer uneinheitlich von der Beleuchtung profitierten; drittens, wenig spezialisierte Geschäfte, wie Kaufhäuser, hätten ein größeres Interesse an der Beleuchtung als spezialisierte Geschäfte; und viertens, grö-

ßere Geschäfte mit einem längeren Schau-
fenster zum Kurfürstendamm hätten eben-
falls ein größeres Interesse an der
Beleuchtung. Die Ergebnisse bestätigten die
Hypothesen: Zwischen dem Ort des Geschäfts
(Lage im Osten des Kurfürstendamms), der
Länge des Schaufensters und der Art des Ge-
schäfts (nicht spezialisiert) sowie dem Spen-
denverhalten bestehe eine positive Korrela-
tion.

Jingping Li untersuchte die Gründe des Spen-
dens für gemeinnützige Zwecke. Spender
seien in erster Linie durch persönliche Vor-
teile motiviert. In Experimenten an der Fudan
Universität in Shanghai, China, seien die
Spender, je nach Höhe ihrer Spende, in un-
terschiedliche Kategorien von Spendern einge-
teilt worden. Die Namen der Spender in den
jeweiligen Kategorien seien veröffentlicht
worden, aber nicht die Höhe ihrer Spende.
Spender in höheren Kategorien hätten einen
besonderen Status zugewiesen bekommen
(wie ‚Premiumspender‘). Dabei zeige sich,
dass die Spender oft exakt den Betrag spende-
ten, der notwendig sei, um in eine höhere Ka-
tegorie aufzusteigen. Spender seien entspre-
chend durch das soziale Prestige ihrer Spende
motiviert.

Andreas Lange untersuchte die Effektivität
unterschiedlicher Formen der Spendenak-
quise durch gemeinnützige Organisationen.
Dabei kam er zu dem Ergebnis, dass gängige
Marketingtechniken, wie Attraktivität der
Verkäufer oder Rabattaktionen, auch im ge-
meinnützigen Bereich funktionieren. So ver-
kauften attraktive Frauen mehr Lose von ge-
meinnützigen Lotterien und sammelten
entsprechend mehr Geld ein als andere Spen-
densammler. Allerdings seien die Spender,
die an attraktive Frauen Geld gäben, weniger
loyal gegenüber dem gemeinnützigen Zweck
der Lotterie. Die Spende sei meist einmalig.
Ansonsten determiniere das frühere Spenden-
verhalten oft das künftige. Menschen, die be-
reits bei einer ersten Sammelaktion Geld gä-
ben, spendeten wahrscheinlich auch bei einer
erneuten Sammlung wieder. Das Internet sei

ein weiteres mögliches Instrument zur Spen-
denakquise. Hier könne das Instrument des
Rabatts genutzt werden. Bei einer Sammlung
über das Internet für eine linksgerichtete ge-
meinnützige Organisation sei das Spenden-
verhalten der 702.890 Spender getestet wor-
den. Der Beitrag für eine Mitgliedschaft in
der gemeinnützigen Organisation hätte zwi-
schen 35 US-Dollar, 25 US-Dollar und 25
US-Dollar, ausgewiesen als Rabatt, variiert.
Die meisten Spenden seien bei dem rabattier-
ten Mitgliedsbeitrag von 25 US-Dollar einge-
gangen. Menschen, die früher kein Geld ge-
spendet hätten, seien ebenfalls eher bereit zu
spenden, wenn der Mitgliedsbeitrag als Rabatt
gekennzeichnet sei. Die Rabattmethode funk-
tioniere also auch im Bereich der gemeinnüt-
zigen Organisationen.

Fundraising

Bruce Grundy referierte über ‚Matching‘ als
Fundraisingstrategie. Diese Methode, bei der
ein Dritter zu jeder erhaltenen Spende Geld
dazu gebe, funktioniere gut. Gerade Spender
von geringen Beträgen spenden mehr, wenn
ihre Spende in einem ‚Matching‘-System auf-
gestockt werde. Wenn sich der ‚Matching‘-
Anteil erhöhe, erhöhe sich auch die Spende.

Eine gängige Methode für das Einsammeln
von Spenden sei das Verschicken von Briefen
mit der Bitte um finanzielle Zuwendungen.
Im Allgemeinen seien Menschen eher bereit
Geld zu spenden, wenn dieses Geld für eine
klar identifizierbare Person aufgewendet
werde. Dieser Effekt habe sich in der Empirie
bestätigt. Dieser Effekt beschränke sich aber
meist auf eine einzelne Person (Opfer mit Na-
men). Die Übertragbarkeit dieses Effekts auf
Spendenbriefe wurde von *Bodo Aretz* in ei-
nem Experiment mit der Organisation „Ärzte
für die Dritte Welt“ untersucht. „Ärzte für die
Dritte Welt“ ist eine humanitäre Organisation,
die in fünf Ländern Basisgesundheitsprojekte
durchführt. In dem Experiment seien zwei
Briefe an potenzielle Förderer versandt wor-
den. Der eine Brief sei ein Standardbrief mit
einem allgemeinen Unterstützungsauftrag für

„Ärzte für die Dritte Welt“ gewesen. In dem anderen Brief konnten die Spender einzelne Länder auswählen, für die ihre Spenden verwendet werden sollten. Es seien über 57.000 Briefe verschickt worden (überwiegend an Ärzte sowie deren Freunde und Angehörige). Die Antwortrate habe circa 11 Prozent betragen und sei damit relativ hoch gewesen. Insgesamt seien etwa 900.000 Euro als Spenden gesammelt worden. Personen, die einzelne Länder auswählen konnten, spendeten signifikant mehr Geld (+18 Prozent). Insgesamt hätten aber nur 3,4 Prozent der Spender diese Möglichkeit wahrgenommen und einzelne Länder ausgewählt. Im Ergebnis habe die Identifizierung mit einem einzelnen Land das Spendenaufkommen erhöht. Allerdings hätten die potenziellen Spender von der Möglichkeit der Identifizierung eines Landes kaum Gebrauch gemacht.

Ehrenamtliches Engagement in Deutschland am Beispiel der „Manfred-Lautenschläger-Stiftung“

Manfred Lautenschläger sprach über ehrenamtliches Engagement in Deutschland allgemein und im Speziellen von seiner „Manfred-Lautenschläger-Stiftung“. Lautenschläger ist einer von mehr als 23 Millionen Menschen in Deutschland, die aus unterschiedlichen Beweggründen ehrenamtlich engagiert sind. Soziale Entrepreneurinnen könnten notwendige Veränderungen anstoßen und unterstützen. Die Grundidee sei, die Welt zum Besseren zu verändern. Die „Manfred-Lautenschläger-Stiftung“ unterstütze eine Reihe von verschiedenen Initiativen. So hätte Lautenschläger den Bau eines Kinderkrankenhauses in Heidelberg gefördert. Entscheidend für das Engagement war das Vertrauen in das Management des Krankenhauses. Persönliche Kontakte und Vertrauen in die geförderten Personen und Projekte seien zentrale Kriterien für Förderentscheidungen. Manfred Lautenschlägers persönliche Motivation für sein ehrenamtliches Engagement sei Dankbarkeit für seine Alma Mater, die Universität Heidelberg, und die Stadt Heidelberg für ein erfolgreiches Le-

ben. Die Stiftung sei deshalb regional orientiert und nicht national oder global. Ein wichtiger Vorteil dieser regionalen Ausrichtung bestehe in der besseren Überprüfbarkeit der geförderten Projekte.

Bezüglich der staatlichen Förderung innovativer Projekte in Deutschland erwarte Lautenschläger in den nächsten Jahren einen deutlichen Rückgang. Die Finanzkrise und die daraus resultierenden Schulden werden den finanziellen Spielraum des Staates einschränken. Gemeinnützige Initiativen werden teilweise diese Lücke füllen müssen. Unternehmen müssten ebenfalls mehr soziale Verantwortung übernehmen. Die Wissenschaft trage durch Forschung und Beratung dazu bei, die Professionalisierung von gemeinnützigen Einrichtungen weiter zu verbessern. Kritische und selbstkritische Evaluationen von gemeinnützigen Projekten seien entscheidend für eine nachhaltige Wirkung. Gemeinnützige Akteure müssten stärker als bisher aus Fehlern lernen. Viele Formen der Spendenpraxis in Deutschland seien nach wie vor unterentwickelt. Hier könne die Forschung einen wichtigen Beitrag leisten, innovative Ideen zur Verbesserung gemeinnütziger Projekte voranzutreiben. Abschließend plädierte Lautenschläger für die Schaffung einer ‚Kultur der Gemeinnützigkeit‘. Der Staat könne viele Probleme alleine nicht lösen. Im Gegensatz zur Nachkriegsgeneration, die in erster Linie viel Geld verdienen wollte, handelten die späteren Generationen solidarischer, frei nach dem Motto von Andrew Carnegie: Es ist eine Schande, als reicher Mann zu sterben.

Verschiedene Erklärungen für Spendenverhalten

Richard Steinberg sprach über Erbschaften in den USA und wie diese das Spendenverhalten beeinflussen. In den Vereinigten Staaten hätten alte Menschen Milliarden von Dollar an Vermögen angehäuft, die an die nächste Generation weitergegeben würden. Die Frage sei, wie viel aus welchem Grund an karitative

und soziale Zwecke vererbt werde? Die Religiosität der Menschen sei ein wichtiger Erklärungsfaktor für das Spendenverhalten bei Erbschaften: Menschen spendeten mehr, wenn sie religiös seien. Die ethnische Zugehörigkeit spiele hingegen keine Rolle für das Spendenverhalten. Viele reiche Menschen bauten in der ersten Hälfte ihres Lebens ihr Vermögen auf und gäben es dann in der zweiten Hälfte ihres Lebens für gute Zwecke aus (Beispiele sind Andrew Carnegie und Bill Gates).

Daniel Taborda hat die Spendenpraxis von Unternehmen in Portugal untersucht. Dabei hat er herausgefunden, dass die Marketingausgaben und der finanzielle Erfolg von Unternehmen positiv mit ihrer Spendenbereitschaft korrelieren: Firmen, die hohe

Ausgaben für Marketing hätten und finanziell erfolgreich seien, spendeten mehr als andere.

Salmai Qari hat untersucht, ob eine patriotische Gesinnung die Steuermoral stärke und kam zu einem positiven Ergebnis: Je höher die patriotische Gesinnung, desto besser die Steuermoral. Die patriotische Einstellung wurde anhand mehrerer Fragen gemessen, zum Beispiel mit der Frage: „Wie stolz sind Sie auf ihr Land?“ Der Zusammenhang zwischen Patriotismus und Steuermoral sei besonders ausgeprägt in Zeiten des Krieges. Die Regierung könnte diesen Zusammenhang ausnutzen und Patriotismus unter ihren Bürgern fördern. Qari empfahl dies aber nicht, da dann auch der Nationalismus steigen könnte.



Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union

Wegbereiter der Verfassungsentwicklung

Herausgegeben von Daniela Kietz, Dr. Peter Slominski, Dr. Andreas Maurer und Prof. Dr. Sonja Puntcher Riekmann

2010, 340 S., brosch., 49,- €,

ISBN 978-3-8329-5373-7

(*Internationale Politik und Sicherheit*, Bd. 64)

Interinstitutionelle Vereinbarungen dienen der Politikkoordinierung und Konfliktlösung zwischen den EU-Institutionen. Sie ermöglichen ein effizientes Regieren in der EU und wirken als Wegbereiter des

institutionellen Wandels. Dieser Band leistet erstmals eine umfassende rechts- wie politikwissenschaftliche Einordnung und Analyse der Verhandlungskontexte solcher Vereinbarungen.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos

ABSTRACTS

Jean Paul Jacqué

The Treaty of Lisbon – new equilibrium or institutional hodgepodge?

During the public debate following the failed ratification of the Constitutional Treaty the institutional innovations that it included were hardly contested. It is therefore hardly surprising that these innovations were incorporated into the Treaty of Lisbon with a few exceptions. The intention of the reform was to increase the efficiency of the European institutions and to strengthen the democratic legitimacy of the union. Along these two dimensions, this article outlines the most important innovations for the institutional system of the European Union. The role of the new President of the European Council and that of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy as well as their relationship to other key actors such as the Council, the Commission, the European Parliament receive particular attention. Taking into consideration the first practical experiences with the Lisbon Treaty the author discusses potential developments and risks of the European institutional setting.

Severin Fischer and Jo Leinen

Between leadership and speechlessness: Europe's lessons from the Climate Conference in Copenhagen

As early as 2007, European Heads of State and Government declared that a comprehensive international agreement on tackling climate change would be their main target for the United Nations Climate Conference in Copenhagen already in 2007. From the perspective of the European Union, the outcome of the negotiations failed to meet these high expectations. This article looks at the European Union's role both before and during the negotiations and analyses the European climate strategy. Finally, the authors present three recommendations for the future role of Europe in international climate negotiations. The authors also take a more general look at the prospects for worldwide cooperation on climate protection.

Gunilla Herolf

Sweden and the EU Presidency – honest broker with own interests

The motto of the Swedish EU Presidency "We accept the challenge" points to the fact, that most of the tasks facing the Presidency were the leftovers of previous Presidencies or part of the EU's running agenda. This article therefore focuses on the following priorities of the Presidency: economy and employment, the new climate programme, the Stockholm Programme, the EU strategy for the Baltic sea region, EU enlargement and security issues, and the preparations for the implementation of the Treaty of Lisbon. The author assesses both the degree to which these goals are fulfilled and the importance of these results. She conducts this assessment from several perspectives, contrasting Swedish perspectives with those of other EU member states. Furthermore, some more general reflections as to the functions of the EU-Presidency – such as its mediatory or leadership role –, and the relationship between the smaller and the larger EU states – are made.

Marcelo Vollmann

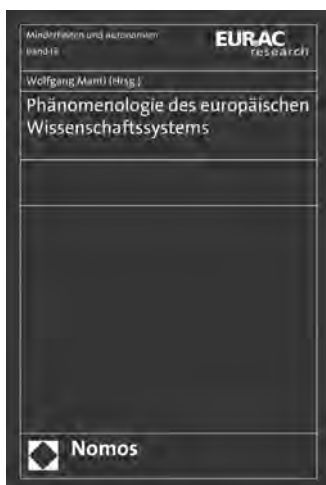
Divided along ideological or national lines or united against the Council? The European Parliament and the CO₂ regulation for new passenger cars

One of the most important and controversial applications of the co-decision procedure in recent years has been the political decision-making process that took place between the European institutions, enshrining norms for CO₂ emissions of passenger cars in the framework of a regulation. This article retraces the decision-making process within the European Parliament and analyses the extent to which this process was shaped by ideological and national divisions or parliamentary unity towards the Council. The author concludes that the European Parliament was equally motivated by both national like ideological reasons, and that a united position towards the Council only emerged after long and controversial debates.

Heinrich Schneider

Fifty years Institut für Europäische Politik: fifty years of ‘Integrationsverantwortung’

The Federal Constitutional Court added the term ‘Integrationsverantwortung’ (‘responsibility for integration’) to the European dictionary. In this article, the author uses this term in a slightly different way to describe the nature and work of the Institut für Europäische Politik (IEP) over the past fifty years. According to the article the activities of the IEP and its development could be characterised as theoretically driven considerations and educated guesses measured against the actual state and changes within the integration process.



Phänomenologie des europäischen Wissenschaftssystems

Herausgegeben von

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Mantl

2010, 339 S., brosch., 65,- €,

ISBN 978-3-8329-4719-4

(Schriftenreihe der Europäischen Akademie Bozen, Bereich »Minderheiten und Autonomien«, Bd. 18)

Das Werk basiert auf einem interdisziplinären Forschungsprojekt zum tertiären Sektor in Südosteuropa.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos