

Werner Weidenfeld | Wolfgang Wessels [Hrsg.]

# Jahrbuch der Europäischen Integration 2021



Nomos

Werner Weidenfeld | Wolfgang Wessels [Hrsg.]

# Jahrbuch der Europäischen Integration

2021

Petra Ahrens · Constanze Aka · Aljoscha Albrecht · Franco Algieri · Franz-Lothar Altmann · Katrin Auel · Heinz-Jürgen Axt · Julia Bachtröglger-Unger · Michael L. Bauer · Peter Becker · Matthias Belafi · Annegret Bendiek · Julian Bergmann · Sarah-Lena Böning · Katrin Böttger · Klaus Brummer · Birgit Bujard · Karlis Bukovskis · Hrvoje Butković · Thomas Christiansen · Agnieszka K. Cianciara · Anthony Costello · Alexandru Damian · Franziska Decker · Johanna Deimel · Doris Dialer · Thomas Diez · Roland Döhrn · Hans-Wilhelm Dünn · Tobias Etzold · Alina Felder · Eva Feldmann-Wojtachnia · Sabine Fischer · Tobias Flessenkemper · Christian Franck · Carsten Gerards · Gabriel Glöckler · Daniel Göler · Alexander Grasse · Anna Gussarova · Christoph Gusy · Björn Hacker · Simon Hartmann · Niklas Helwig · Andreas Hofmann · Bernd Hüttemann · Tuomas Iso-Markku · Klaus Jacob · Michael Kaeding · Niels Keijzer · Mariam Khotenashvili · Anna-Lena Kirch · Henning Klodt · Wim Kösters · Valentin Kreiling · Tobias Kunstein · Jan Labitzke · Guido Lessing · Barbara Lippert · Christian Lippert · Marko Lovec · Siegfried Magiera · Remi Maier-Rigaud · Jean-Marie Majerus · Andreas Marchetti · Daniel Martínek · Dominic Maugeais · Andreas Maurer · Vittoria Meißner · Laia Mestres · Jürgen Mittag · Lucia Mokrá · Jan-Peter Möhle · Manuel Müller · Matthias Niedobitek · Thomas Petersen · Anne Pintz · Julian Plottka · Johannes Pollak · António Raimundo · Christian Raphael · Iris Rehlau · Florence Reiter · Darius Ribbe · Daniel Schade · Sebastian Schäffer · Joachim Schild · Ulrich Schlie · Otto Schmuck · Lucas Schramm · Tobias Schumacher · Oliver Schwarz · Martin Selmayr · Otto W. Singer · Eduard Soler i Lecha · Martin Stein · Burkard Steppacher · Tamás Szigetvári · Funda Tekin · Gabriel N. Toggenburg · Hans-Jörg Trenz · Jürgen Turek · Günther Unser · Mendeltje van Keulen · Nicolai von Ondarza · Thomas Walli · Volker Weichsel · Werner Weidenfeld · Michael Weigl · Wolfgang Weiß · Charlotte Wenner · Wolfgang Wessels · Moritz Wiesenthal · Sabine Willenberg · Laura Worsch · Wolfgang Zellner



Nomos

Das *Jahrbuch der Europäischen Integration* wird freundlicherweise vom Auswärtigen Amt gefördert.

Das *Institut für Europäische Politik (IEP)* ist ein strategischer Partner der Europäischen Kommission und wird von ihr finanziell unterstützt. Für die Inhalte zeichnet alleine das IEP verantwortlich.

Redaktion: David Nonhoff

Die Redaktion dankt York Albrecht und Julia Bartscher für die vielfältige Unterstützung. Für die Unterstützung bei Grafikdesign und Layout dankt die Redaktion Anna Schoida.



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-7252-0 (Print)

ISBN 978-3-7489-1266-8 (ePDF)

ISSN 0721-5436

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Inhaltsverzeichnis

|                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------|-----|
| Vorwort der Herausgeber .....                                | 11  |
| <i>Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels</i>                    |     |
| <b>1. Die Bilanz</b>                                         |     |
| Die Bilanz der Europäischen Integration 2021 .....           | 15  |
| <i>Werner Weidenfeld</i>                                     |     |
| Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte .....    | 27  |
| <i>Christian Raphael/Darius Ribbe/Wolfgang Wessels</i>       |     |
| Brexit.....                                                  | 45  |
| <i>Daniel Schade</i>                                         |     |
| Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie.....                  | 55  |
| <i>Manuel Müller</i>                                         |     |
| <b>2. Die Institutionen der Europäischen Union</b>           |     |
| Die institutionelle Architektur der Europäischen Union ..... | 67  |
| <i>Carsten Gerards/Wolfgang Wessels</i>                      |     |
| Europäisches Parlament .....                                 | 75  |
| <i>Andreas Maurer</i>                                        |     |
| Europäischer Rat .....                                       | 83  |
| <i>Lucas Schramm/Wolfgang Wessels</i>                        |     |
| Rat der Europäischen Union .....                             | 91  |
| <i>Nicolai von Ondarza</i>                                   |     |
| Europäische Kommission .....                                 | 99  |
| <i>Andreas Hofmann</i>                                       |     |
| Gerichtshof .....                                            | 107 |
| <i>Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek</i>                 |     |
| Europäische Zentralbank .....                                | 117 |
| <i>Martin Selmayr</i>                                        |     |
| Rechnungshof .....                                           | 131 |
| <i>Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek</i>                 |     |
| Ausschuss der Regionen .....                                 | 135 |
| <i>Otto Schmuck</i>                                          |     |
| Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss .....          | 139 |
| <i>Doris Dialer/Thomas Walli</i>                             |     |
| Europäische Agenturen .....                                  | 143 |
| <i>Michael Kaeding</i>                                       |     |
| Europäische Investitionsbank.....                            | 149 |
| <i>Tobias Kunstein</i>                                       |     |



### 3. Die politische Infrastruktur

|                                           |     |
|-------------------------------------------|-----|
| Nationale Parlamente .....                | 155 |
| <i>Valentin Kreiling</i>                  |     |
| Europäische Parteien .....                | 159 |
| <i>Michael Weigl</i>                      |     |
| Europa der Kommunen .....                 | 163 |
| <i>Andreas Marchetti</i>                  |     |
| Europäische Bürgerinitiative .....        | 165 |
| <i>Julian Plottka</i>                     |     |
| Europa in den Medien.....                 | 169 |
| <i>Hans-Jörg Trenz</i>                    |     |
| Interessenvertretung.....                 | 173 |
| <i>Bernd Hüttemann</i>                    |     |
| Die öffentliche Meinung .....             | 177 |
| <i>Thomas Petersen</i>                    |     |
| Kirchen und Religionsgemeinschaften ..... | 185 |
| <i>Matthias Belaß</i>                     |     |
| Konferenz zur Zukunft Europas .....       | 189 |
| <i>Manuel Müller</i>                      |     |

### 4. Die Innenpolitik der Europäischen Union

|                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------|-----|
| Agrar- und Fischereipolitik .....                             | 195 |
| <i>Christian Lippert</i>                                      |     |
| Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik .....                   | 201 |
| <i>Vittoria Meißner</i>                                       |     |
| Beschäftigungs- und Sozialpolitik .....                       | 207 |
| <i>Björn Hacker</i>                                           |     |
| Bildungspolitik .....                                         | 213 |
| <i>Alina Felder</i>                                           |     |
| Binnenmarkt .....                                             | 217 |
| <i>Iris Rehklau/Sebastian Schöffner</i>                       |     |
| Digitale Agenda und Cybersicherheit .....                     | 221 |
| <i>Hans-Wilhelm Dünn</i>                                      |     |
| Energiepolitik .....                                          | 227 |
| <i>Johannes Pollak</i>                                        |     |
| Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik ..... | 231 |
| <i>Jürgen Turek</i>                                           |     |
| Gesundheits- und Verbraucherpolitik .....                     | 235 |
| <i>Sarah-Lena Böning/Remi Maier-Rigaud</i>                    |     |
| Gleichstellungspolitik .....                                  | 241 |
| <i>Petra Ahrens</i>                                           |     |
| Haushaltspolitik .....                                        | 245 |
| <i>Peter Becker</i>                                           |     |

|                                                        |     |
|--------------------------------------------------------|-----|
| Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union.....       | 251 |
| <i>Peter Becker</i>                                    |     |
| Industriepolitik .....                                 | 255 |
| <i>Jürgen Turek</i>                                    |     |
| Jugendpolitik .....                                    | 259 |
| <i>Eva Feldmann-Wojtachnia</i>                         |     |
| Kulturpolitik .....                                    | 263 |
| <i>Otto W. Singer</i>                                  |     |
| Menschenrechtspolitik .....                            | 267 |
| <i>Gabriel N. Toggenburg</i>                           |     |
| Rechtsstaatlichkeit .....                              | 273 |
| <i>Gabriel N. Toggenburg</i>                           |     |
| Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit .....      | 277 |
| <i>Christoph Gusy/Jan-Peter Möhle</i>                  |     |
| Regional- und Kohäsionspolitik .....                   | 283 |
| <i>Julia Bachtrögler-Unger</i>                         |     |
| Sportpolitik .....                                     | 289 |
| <i>Jürgen Mittag</i>                                   |     |
| Tourismuspolitik .....                                 | 293 |
| <i>Franziska Decker/Anna-Lena Kirch</i>                |     |
| Umwelt- und Klimapolitik .....                         | 295 |
| <i>Klaus Jacob</i>                                     |     |
| Verkehrspolitik .....                                  | 301 |
| <i>Daniel Martínek/Sebastian Schäffer</i>              |     |
| Währungspolitik .....                                  | 305 |
| <i>Gabriel Glöckler</i>                                |     |
| Weltraumpolitik .....                                  | 311 |
| <i>Jürgen Turek</i>                                    |     |
| Wettbewerbspolitik .....                               | 313 |
| <i>Henning Klodt</i>                                   |     |
| Wirtschaftspolitik .....                               | 317 |
| <i>Roland Döhrn/Wim Kösters</i>                        |     |
| <br><b>5. Die Außenpolitik der Europäischen Union</b>  |     |
| Außenwirtschaftsbeziehungen .....                      | 325 |
| <i>Wolfgang Weiß</i>                                   |     |
| Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe .....  | 331 |
| <i>Julian Bergmann/Niels Keijzer</i>                   |     |
| Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik .....         | 337 |
| <i>Annegret Bendiek/Moritz Wiesenthal</i>              |     |
| Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ..... | 343 |
| <i>Daniel Göler/Florence Reiter</i>                    |     |
| Afrikapolitik .....                                    | 349 |
| <i>Aljoscha Albrecht</i>                               |     |

|                                                          |     |
|----------------------------------------------------------|-----|
| Asienpolitik .....                                       | 353 |
| <i>Thomas Christiansen</i>                               |     |
| Die Europäische Union und China .....                    | 357 |
| <i>Franco Algeri</i>                                     |     |
| Lateinamerikapolitik .....                               | 361 |
| <i>Daniel Schade</i>                                     |     |
| Nahostpolitik .....                                      | 365 |
| <i>Michael L. Bauer/Simon Hartmann</i>                   |     |
| Die Europäische Union und die USA .....                  | 369 |
| <i>Niklas Helwig</i>                                     |     |
| Zentralasienpolitik .....                                | 375 |
| <i>Anna Gussarova</i>                                    |     |
| <br><b>6. Die Europäische Union und ihre Nachbarn</b>    |     |
| Europäische Nachbarschaftspolitik .....                  | 379 |
| <i>Barbara Lippert</i>                                   |     |
| Östliche Partnerschaft .....                             | 389 |
| <i>Katrin Böttger/Laura Worsch</i>                       |     |
| Ukraine .....                                            | 393 |
| <i>Constanze Aka/Martin Stein</i>                        |     |
| Moldau .....                                             | 395 |
| <i>Dominic Maugeais</i>                                  |     |
| Georgien .....                                           | 397 |
| <i>Mariam Khotenashvili</i>                              |     |
| Mittelmeerpoltik .....                                   | 399 |
| <i>Tobias Schumacher</i>                                 |     |
| Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz .....          | 403 |
| <i>Burkard Steppacher</i>                                |     |
| Die Europäische Union und Russland .....                 | 409 |
| <i>Sabine Fischer</i>                                    |     |
| Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich..... | 413 |
| <i>Birgit Bujard</i>                                     |     |
| <br><b>7. Die Erweiterung der Europäischen Union</b>     |     |
| Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union .....     | 423 |
| <i>Barbara Lippert</i>                                   |     |
| Albanien .....                                           | 433 |
| <i>Tobias Flessenkemper</i>                              |     |
| Bosnien und Herzegowina .....                            | 435 |
| <i>Tobias Flessenkemper</i>                              |     |
| Kosovo .....                                             | 437 |
| <i>Franz-Lothar Altmann</i>                              |     |
| Nordmazedonien .....                                     | 439 |
| <i>Oliver Schwarz</i>                                    |     |

|                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| Montenegro .....                                                          | 441 |
| <i>Sebastian Schäffer</i>                                                 |     |
| Serbien .....                                                             | 443 |
| <i>Sabine Willenberg</i>                                                  |     |
| Türkei .....                                                              | 445 |
| <i>Funda Tekin</i>                                                        |     |
| <b>8. Die Europäische Union und andere Organisationen</b>                 |     |
| Die Europäische Union und der Europarat .....                             | 451 |
| <i>Klaus Brummer</i>                                                      |     |
| Die Europäische Union und die NATO .....                                  | 457 |
| <i>Ulrich Schlie</i>                                                      |     |
| Die Europäische Union und die OSZE .....                                  | 463 |
| <i>Wolfgang Zellner</i>                                                   |     |
| Die Europäische Union und die Vereinten Nationen .....                    | 469 |
| <i>Günther Unser</i>                                                      |     |
| <b>9. Die Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union</b> |     |
| Belgien .....                                                             | 477 |
| <i>Christian Franck</i>                                                   |     |
| Bulgarien .....                                                           | 481 |
| <i>Johanna Deimel</i>                                                     |     |
| Bundesrepublik Deutschland .....                                          | 485 |
| <i>Katrin Böttger/Funda Tekin</i>                                         |     |
| Dänemark .....                                                            | 495 |
| <i>Anne Pintz</i>                                                         |     |
| Estland .....                                                             | 499 |
| <i>Tobias Etzold</i>                                                      |     |
| Finnland .....                                                            | 501 |
| <i>Tuomas Iso-Markku</i>                                                  |     |
| Frankreich .....                                                          | 505 |
| <i>Joachim Schild</i>                                                     |     |
| Griechenland .....                                                        | 511 |
| <i>Heinz-Jürgen Axt</i>                                                   |     |
| Irland .....                                                              | 517 |
| <i>Anthony Costello</i>                                                   |     |
| Italien .....                                                             | 521 |
| <i>Alexander Grasse/Jan Labitzke</i>                                      |     |
| Kroatien .....                                                            | 527 |
| <i>Hrvoje Butković</i>                                                    |     |
| Lettland .....                                                            | 529 |
| <i>Karlis Bukovskis</i>                                                   |     |
| Litauen .....                                                             | 531 |
| <i>Tobias Etzold</i>                                                      |     |

|                                          |     |
|------------------------------------------|-----|
| Luxemburg .....                          | 533 |
| <i>Guido Lessing/Jean-Marie Majerus</i>  |     |
| Malta .....                              | 535 |
| <i>Heinz-Jürgen Axt</i>                  |     |
| Die Niederlande .....                    | 537 |
| <i>Mendeltje van Keulen</i>              |     |
| Österreich .....                         | 541 |
| <i>Katrin Auel/Johannes Pollak</i>       |     |
| Polen .....                              | 545 |
| <i>Agnieszka K. Cianciara</i>            |     |
| Portugal .....                           | 549 |
| <i>António Raimundo</i>                  |     |
| Rumänien .....                           | 553 |
| <i>Alexandru Damian</i>                  |     |
| Schweden .....                           | 557 |
| <i>Tobias Etzold/Charlotte Wenner</i>    |     |
| Slowakei .....                           | 561 |
| <i>Lucia Mokrá</i>                       |     |
| Slowenien .....                          | 565 |
| <i>Marko Lovec</i>                       |     |
| Spanien .....                            | 569 |
| <i>Laia Mestres/Eduard Soler i Lecha</i> |     |
| Tschechische Republik .....              | 573 |
| <i>Volker Weichsel</i>                   |     |
| Ungarn .....                             | 577 |
| <i>Tamás Szigetvári</i>                  |     |
| Zypern .....                             | 581 |
| <i>Thomas Diez</i>                       |     |
| <b>10. Anhang</b>                        |     |
| Abkürzungen .....                        | 585 |
| Die Autorinnen und Autoren .....         | 586 |

# Vorwort der Herausgeber

Auch 40 Jahre nach Erscheinen der ersten Auflage stellt sich den JahrbuchautorInnen – wahrscheinlich intensiver als in vielen Jahren zuvor – die Frage, wie die EU auf die vielfältigen und tiefgehenden Krisen des vergangenen Jahres reagiert hat. Besonders die Covid-19-Pandemie hat sie vor immense Herausforderungen gestellt, aber dabei auch neue Integrationsschritte angestoßen. Neben den Auswirkungen der Pandemie und der Debatte zum Wiederaufbaufonds liegen weitere Schwerpunkte des Jahrbuchs 2021 auf dem Brexit, der Konferenz zur Zukunft Europas und der deutschen Ratspräsidentschaft. Die diesjährige 41. Ausgabe deckt dazu den Zeitraum Mitte 2020 bis Mitte 2021 ab.

Den wohl größten integrationspolitischen Schritt dieses Jahres stellt das im Juli 2020 vom Europäischen Rat beschlossene Aufbauinstrument NextGenerationEU (NGEU) und sein Kernstück, die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), dar. Mit diesen Instrumenten hat die Europäische Union trotz großer Interessendivergenzen der Mitgliedstaaten eindrucksvoll ihre Handlungsfähigkeit bewiesen. Zum ersten Mal in ihrer Geschichte hat die Europäische Kommission gemeinschaftliche Schulden an den Finanzmärkten aufgenommen, ein Ereignis, das VertreterInnen der französischen Regierung als wichtigsten Integrationsschritt seit Einführung des Euro ansahen, wie Joachim Schild im Beitrag zu *Frankreich* herausstellt. Die dem zugrundeliegenden komplizierten Verhandlungen, zeichnet Peter Becker in seinem Beitrag zur *Haushaltspolitik* nach, die genaue Umsetzung der neuen Instrumente wird in *Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union* beschrieben.

Einige ExpertInnen sprechen angesichts dieses wichtigen Integrationsschritts mittlerweile auch von einem neuen Integrationsansatz: statt nur „vorwärts zu scheitern“ (failing forward) erweitert die EU ihre Kompetenzen durch „erfolgreiches Vorangehen“ (succeeding forward), wie Christian Raphael, Darius Ribbe und Wolfgang Wessels in ihrem Beitrag über die *wissenschaftliche Debatte* herausstellen.

Die Art und Weise, wie die Pandemie die *institutionelle Architektur der Europäischen Union* beeinflusst hat, zeigen Carsten Gerards und Wolfgang Wessels. Anstatt von der EU als intergouvernementales Konstrukt oder supranationales System zu sprechen, ist ihre Arbeitsweise in der Pandemie eher durch ein Konkurrenz- oder Kooperationsmodell charakterisiert („Unionsmethode“), in dem oft integrationsfördernde Verschränkungen intergouvernementaler und supranationaler Dynamiken hervortreten.

Auch in der *Klima- und Umweltpolitik* blieb die EU 2020/2021 eine wichtige Treiberin, sowohl international als auch für ihre Mitgliedstaaten. Klaus Jacob erklärt in seinem Beitrag, wie besonders die Umsetzung der im Europäischen Green Deal angekündigten Maßnahmen dabei zentrale Instrumente waren.

Neben diesen Integrationserfolgen war das vergangene Jahr von teils bekannten, teils neuen Herausforderungen für die Union geprägt. Buchstäblich fast in letzter Minute einigten sich die EU und das Vereinigte Königreich auf ein Abkommen zur Regelung der künftigen Beziehungen. Allerdings bleibt auch 2021 das Verhältnis zwischen beiden Akteuren angespannt. Daniel Schade zeichnet das nervenaufreibende Finale des langen und schmerzhaften *Brexit*-Prozesses nach, während Birgit Bujard die neue „Normalität“ zwischen der *Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich* beschreibt.

Der Verlauf und die *Auswirkungen der Covid-19-Pandemie* mit ihren verschiedenen Wellen und hohen Opferzahlen haben die EU tief erschüttert, wie Manuel Müller detail-

liert nachzeichnet. Die Beiträge zur *Europapolitik in den Mitgliedstaaten* zeigen, wie unterschiedlich diese von der Pandemie und ihren wirtschaftlichen Folgen getroffen wurden. Wie die *Bundesrepublik Deutschland* es schaffte, ihre wirtschafts- und handelspolitischen Interessen im Rahmen der Ratspräsidentschaft durchzusetzen, beschreiben Katrin Böttger und Funda Tekin. Sie erläutern, wie die deutsche Ratspräsidentschaft bei den Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen und dem Aufbauprogramm NGEU eine wichtige Vermittlerrolle einnahm und schließlich das ungarische und polnische Veto aufheben konnte.

Mit der neuen Konditionalitätsregelung kann die Europäische Kommission im Fall von Rechtsstaatlichkeitsverletzungen, die den Haushalt der Union bedrohen, Maßnahmen, wie zum Beispiel die Aussetzung von EU-Geldern, vorschlagen, denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit zustimmen muss. Trotz einiger Abschwächungen dieses Mechanismus, die auf Drängen Polens und Ungarns zustande gekommen sind, hat die EU hiermit ein starkes neues Instrument zum Schutz der *Rechtsstaatlichkeit* auf den Weg gebracht, meint Gabriel N. Toggenburg. Die dem Widerstand gegen die Konditionalität zugrunde liegenden innenpolitischen Entwicklungen in *Polen* erläutert Agnieszka K. Cianciara.

Für die Außenbeziehungen der Union wird wichtig werden, wie sich das Verhältnis zwischen Brüssel und Washington nach der Amtsübernahme Joe Bidens gestaltet. Niklas Helwig zeigt in seinem Beitrag über die *Europäische Union und die USA* die Gleichzeitigkeit von Annäherung und andauernden Interessenskonflikten auf.

Ob dieser zahlreichen Herausforderungen zieht Werner Weidenfeld *Bilanz* und beschreibt die komplexe Problemlage der EU. Es bedürfe strategischen Denkens, politischer Erkenntnis und politischen Willens, um gestärkt aus der multiplen Krise hervorzugehen. Daran ansetzen soll die *Konferenz zur Zukunft Europas*, die eine Brücke zwischen den EU-BürgerInnen und den EU-Institutionen schlagen und neue Reformimpulse geben soll. Laut Manuel Müller ist ein erfolgreicher demokratischer Impuls der Konferenz jedoch fraglich angesichts der Konflikte über die Ausgestaltung der Konferenz zwischen Mitgliedstaaten und EU-Institutionen sowie der bisher verhaltenen medialen Resonanz.

In diesem Jahr erscheint das Jahrbuch in seiner 41. Ausgabe in Folge. Das 40-jährige Jubiläum feierten wir im Rahmen einer – leider noch digitalen – festlichen Veranstaltung im Mai 2021 im Beisein zahlreicher ehemaliger und aktueller Autorinnen und Autoren.

Bereits seit 1980 begleitet das Jahrbuch den europäischen Integrationsprozess hautnah, stets aktuell und dabei immer wissenschaftlich fundiert. In den 111 Beiträgen von 117 (Ko-)AutorInnen ist auch die vorliegende Ausgabe wieder ein wichtiges Stück europäischer Zeitgeschichte, das die europapolitischen Entwicklungen in allen wichtigen Politikfeldern, Institutionen und den Mitgliedstaaten für interessierte LeserInnen der Gegenwart wie der Zukunft aufbereitet. Den Autorinnen und Autoren sei daher an dieser Stelle ein besonderer Dank ausgesprochen. Auch ohne die gründliche Arbeit der Redaktion des Jahrbuchs wäre seine Realisierung in diesem Jahr nicht möglich gewesen. Ein großer Dank gilt daher David Nonhoff, York Albrecht und Julia Bartscher vom Institut für Europäische Politik (IEP) für ihr sachkundiges und geduldiges Lektorat.

Das Jahrbuch ist ein Projekt des Instituts für Europäische Politik, das in Kooperation mit dem Centrum für angewandte Politikforschung der Universität München (C.A.P) und dem Centrum für Türkei und EU Studien (CETEUS) der Universität zu Köln verwirklicht wird. Ohne die großzügige Förderung durch das Auswärtige Amt war und ist das Jahrbuch nicht realisierbar.

Werner Weidenfeld

Wolfgang Wessels

# 1. Die Bilanz





# Die Bilanz der Europäischen Integration 2021

Werner Weidenfeld

Europa erfährt ein historisches Unikat. Die EU muss multiple Krisen bewältigen und gleichzeitig strategische Perspektiven erarbeiten.<sup>1</sup> Die dramatischen Schlagzeilen dieser Zeit liefern alarmierende Signale: „Getrieben von Krisen“,<sup>2</sup> „Diskreditierte Idee“,<sup>3</sup> „Europa als Achterbahnfahrt“,<sup>4</sup> „Alles nur geborgt“,<sup>5</sup> „Warum wir schrecklich genau hinhören müssen, wenn wir dem schwächer gewordenen Herzschlag Europas lauschen wollen“,<sup>6</sup> „Pst, da klopft doch was? „Faustrecht. Die liberale Weltordnung ist in ernster Gefahr“,<sup>7</sup> „Die Sorge vor dem Krieg reicht nicht als Begründung für die EU“,<sup>8</sup> „Echte Führung ist gefragt“,<sup>9</sup> „Stunde Europas“,<sup>10</sup> „Nach Corona: Die Fesseln sprengen!“,<sup>11</sup> „Gedemütigtes Parlament“,<sup>12</sup> „Wir müssen aktiver sein“,<sup>13</sup> „Europa verrät die Idee der Aufklärung“,<sup>14</sup> „Sturm des Wandels“,<sup>15</sup> „Risse im Netz“,<sup>16</sup> „Das Ende der Heuchelei“,<sup>17</sup> „Für den Moment: Zusammengerauft“.<sup>18</sup>

Zugleich erlebt Europa schwankende Krisenstimmungen. Einerseits wuchs mit dem Brexit die Zustimmung zur Integration, andererseits beförderte die Covid-19-Pandemie die Europa-Skepsis. So zeigen Umfragedaten, dass insbesondere die Erwartungen von Deutschen an das EU-Krisenmanagement mit 14 Prozent sehr niedrig sind. Demgegenüber glauben 59 Prozent, sich in der Krise nur auf das eigene Land verlassen zu können.<sup>19</sup>

- 1 Winfried Böttcher: Europa 2020, Von der Krise zur Utopie, Baden-Baden 2020; Ludger Kühnhardt: Identität und Weltfähigkeit, Sichtweisen aus einem unruhigen Europa, Baden-Baden 2020; Andreas Grimm (Hrsg.): Die neue Europäische Union, Zwischen Integration und Desintegration, Baden-Baden 2020.
- 2 Ulrich Ladurner: Getrieben von Krisen, in: Das Parlament, 4.1.2021.
- 3 Stephan Baier: Identität entdecken, nicht konstruieren, in: Die Tagespost, 14.2.2020.
- 4 Die Tagespost, 6.6.2019.
- 5 Süddeutsche Zeitung, 9.11.2019, S. 4.
- 6 Krisztina Tóth: Pst! Da klopft doch was?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.08.2020, S. 12.
- 7 Stefan Kornelius: Das Faustrecht der Illiberalen, in: Süddeutsche Zeitung, 13.2.2020.
- 8 Anna Sauerbrey: Die Sorge vor Krieg reicht nicht als Begründung für die EU, in: Der Tagesspiegel, 28.1.2019.
- 9 Internationale Politik: „Echte Führung ist gefragt“, 4.7.2019.
- 10 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.12.2017.
- 11 Roland Koch: Jetzt müssen wir unsere Fesseln sprengen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.5.2020, S. 8.
- 12 Süddeutsche Zeitung, 19.12.2020, S. 4.
- 13 Thomas Gutschker: „Wir müssen aktiver sein“, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung 27.12.2020, S. 8.
- 14 Raquel Erdtmann: Europa verrät die Idee der Aufklärung, in: Die Welt, 14.11.2020, S. 30.
- 15 Klaus-Dieter Frankenberger: Sturm des Wandels, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.9.2020.
- 16 Süddeutsche Zeitung, 1.10.2020, S. 4.
- 17 Matthias Krupa/Jörg Lau: Das Ende der Heuchelei, in: Die Zeit, 10.6.2020, S. 4.
- 18 Welt am Sonntag, 22.3.2020, S. 7.
- 19 Susi Dennison/Jana Puglierin: Crisis of Confidence: How Europeans see their place in the world, European Council on Foreign Relations Policy Brief, 9.6.2021, abrufbar unter: <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Crisis-of-confidence-How-Europeans-see-their-place-in-the-world.pdf> (letzter Zugriff: 17.8.2021).

Auch der ehemalige US-Außenminister Henry Kissinger klagte, dass es keine europäische Vision gebe.<sup>20</sup>

Der Kontinent erscheint ratlos und auf der Suche nach Orientierung.<sup>21</sup> Von der existentiellen Herausforderung der Covid-19-Pandemie, über die Anhäufung von Schuldenbergen und die Sorge um Arbeitslosigkeit bis hin zur weltpolitischen Mitverantwortung in einer unfriedlichen Epoche. Zugleich erlebt Europa Machtkämpfe um die künftige Verfasstheit des institutionellen Gefüges und um die künftigen Abläufe der Entscheidungsprozesse.

Wo steht Europa? Was macht seine Identität aus? Wo befindet sich der Raum öffentlicher Selbstwahrnehmung der EuropäerInnen? Auf solche Fragen findet man seit geraumer Zeit nur große Ratlosigkeit. So kann es nicht überraschen, dass die existentielle Grund-satzfrage unvermeidlich wird: Was hält Europa eigentlich zusammen? Die Antwort auf diese Frage ist schwer zu finden. Die Politik erschöpft sich weitgehend in situativem Krisenmanagement. Gesellschaftlich bindende Orientierungen? Fehlanzeige. Die Forderung nach begreifbarer Identität ist aber keine Banalität.<sup>22</sup> Jedes politische System bedarf zur Gewährleistung seiner Handlungsfähigkeit eines Rahmens, auf den sich die Begründungen für Prioritäten und Positionen beziehen. Es bedarf der Filter zum Ordnen aller eingehenden Informationen.

Halten wir uns vor Augen, wie Europa die diversen Schichten der Identität abgelagert hat: Europa war immer zugleich ein geographischer Begriff und eine normative Herausforderung. Es war von Anfang an eine Kombination aus territorialer Expansion und kulturellen Werten.<sup>23</sup> Mit jeder neuen Entdeckung, Kolonisierung und Eroberung erweiterten sich Europas Grenzen über die kleine griechische Halbinsel mit ihrer fortgeschrittenen Kultur hinaus. EuropäerInnen haben die politischen Grenzen des Kontinents stets hinterfragt. Europa ist durch natürliche Grenzen im Norden, im Westen und im Süden begrenzt, nicht aber im Osten. Auch heute noch, angesichts der Erweiterung der EU, ist der Kontinent mit dem elementaren Problem seiner unbestimmten Grenzen konfrontiert. Darüber hinaus wurde Europa viele Jahrhunderte lang durch seine religiösen Fundamente getragen, die noch heute nachwirken. Das Eurobarometer 2015 ergab für die EU-28 einen Anteil von fast 72 Prozent ChristInnen (davon unter anderem 45,3 Prozent römisch-katholisch und 11,1 Prozent protestantisch), 1,8 Prozent MuslimInnen und zusammengerechnet 25 Prozent Nichtgläubige, AgnostikerInnen oder AtheistInnen.<sup>24</sup>

Europas religiöse Fundierung brachte in der Vergangenheit zahlreiche Konflikte mit sich. Territoriale Grenzen veränderten sich in Folge religiöser Machtpolitik und führten zu Verfolgung und Migration. Dennoch verblieben Minderheiten in vielen Ländern und wurden als Quelle von Spannungen betrachtet. Nur drei moderne Nationen erlebten in ihrer jeweiligen Geschichte eine Art Überlappung von religiösen und territorialen Grenzbeziehungen. Dies waren England und die Kerngebiete Frankreichs und Spaniens. In allen anderen Regionen Europas haben sich die Grenzen mehr oder weniger häufig verändert. Vor diesem Hintergrund haben stets Minderheitskonflikte die politische Landkarte Euro-

---

20 Mathias Döpfner: Es gibt keine einzigartig europäische Vision, in: *Die Welt*, 25.4.2021.

21 Kai Hirschmann: Europa zwischen Abbruch und Aufbruch, *Die Europäische Union vor existentiellen Herausforderungen*, Bonn 2020; Christoph Möllers/Linda Schneider: *Demokratisierung in der Europäischen Union, Studie zu einem Dilemma*, Bonn 2020.

22 Julian Nida-Rümelin/Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Europäische Identität: Voraussetzungen und Strategien*, Baden-Baden 2007.

23 Werner Weidenfeld: *Europas Seele suchen*, Baden-Baden 2017.

24 Special Eurobarometer 437: *Discrimination in the EU 2015*, 2.10.2015, abrufbar unter: [https://data.europa.eu/data/datasets/s2077\\_83\\_4\\_437\\_eng?locale=en](https://data.europa.eu/data/datasets/s2077_83_4_437_eng?locale=en) (letzter Zugriff: 17.8.2021).

pas bestimmt. Dennoch entwickelten sich diese Länder vom 17. bis zum 19. Jahrhundert zu modernen Nationalstaaten, die damit zur regulären politischen Ordnung wurden.

Europa hat eine mehr als 2000 Jahre alte, von Kriegen geprägte Geschichte. Gleichzeitig gab es jedoch auch europaweite Epochen der Kunst, Dichtung, Architektur, des Theaters, der Musik, der Philosophie und der politischen Ideen. Die gemeinsame Idee der Aufklärung und des Verstandes als Grundlage des Menschseins ging daraus hervor und wurde seit Ende des 18. Jahrhunderts ein Schlüsselerlebnis für Europa. Religiöser Glaube wurde als individuelle Beziehung zu Gott gesehen und definierte nicht länger die Ordnung des politischen Lebens, sodass durch die Aufklärung die Trennung von Staat und Kirche zur Regel wurde. Alle Menschen haben das gleiche Recht auf Würde, unabhängig von der individuellen Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religion oder Ethnie.

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

Nach dem Zweiten Weltkrieg gelang es den EuropäerInnen, ihre scheinbar schicksalhaften kriegerischen Auseinandersetzungen aufzugeben. Sie änderten ihr gesamtes System der politischen Zusammenarbeit und der politischen Kultur, dessen neuer Schlüsselbegriff „Integration“ wurde. Die aktuellen Erschütterungen des Kontinents vermitteln uns mehr als die traditionelle Reihung europäischer Krisen und die darauf jeweils folgenden Fragmente eines Krisenmanagements. Nunmehr werden erstmals in der Integrationsgeschichte der Nachkriegszeit mit Nachdruck die Sinnfragen des Gesamtprojekts der Einigung Europas aufgeworfen. Was ist der Grund für dieses höchst ungewöhnliche Phänomen? Zunächst erkennt man den Verfall früherer normativer Grundlagen. Zusätzlich fehlt als Kompensation ein Zukunftsnarrativ. Europa befindet sich in einer Ära strategischer Sprachlosigkeit und muss eine strategische Kultur aufbauen: neue Vitalität wird Europa nicht aus herkömmlichen Machtspielen erwachsen. Europa kann heute durchaus als die rettende, elementare Antwort auf die Globalisierung und die damit verbundenen vielen Gewaltarenen der internationalen Konfliktlandschaft ein neues Ethos entfalten. Die Tür zu dieser neuen Sinnbegründung wäre geöffnet, wenn Europa ein strategisches Konzept der Differenzierung nach innen und nach außen böte.<sup>25</sup>

Dazu bedarf es eines weiteren Beitrags: Eine komplizierte politische Wahrheit, die ihre Identität sucht, braucht den Ort repräsentativer Selbstwahrnehmung. In der klassischen Lehre der repräsentativen Demokratie ist dieser Ort das Parlament. Das Europäische Parlament ist heute jedoch deutlich davon entfernt, der öffentliche Ort der Selbstwahrnehmung der EuropäerInnen mit ihren Zukunftsbildern und Hoffnungen, mit ihren Ängsten und Konflikten zu sein. Europa muss sich also aktuell als Strategie-Gemeinschaft begreifen, die einen gemeinsamen normativen Horizont realisiert. Es geht hierbei um die normativ fundierte Gestaltung von Interdependenz. Das alles zusammen ist eine wirklich große, historische Aufgabe. Es geht um das neue Europa.<sup>26</sup>

25 Daniela Schwarzer: Europas geopolitischer Moment, in: Europäische Politik 1/2021, S. 18–25.

26 Michael Gehler: Europas Weg, Von der Utopie zur Zukunft der EU, Wien 2020; Andreas Grimm (Hrsg.): Die neue Europäische Union, 2020.

Auf der Grundlage dieser elementaren Anfragen hat die EU aktuell mehrere operative Herausforderungen zu bewältigen, die im Folgenden beschrieben werden:<sup>27</sup> die Covid-19-Pandemie<sup>28</sup> und die Nachwirkungen des Brexit<sup>29</sup>. Die deutsche Ratspräsidentschaft lieferte wichtige Impulse hierzu und die Konferenz zur Zukunft Europas<sup>30</sup> könnte einen Scheideweg für die Zukunft des Kontinents darstellen.

### Covid-19-Pandemie

Der bisherige Verlauf der Pandemie hat gezeigt, wie sehr Europa gebraucht wird, um Überlebenschancen zu organisieren. Die fehlende Gesundheitsvorsorge muss korrigiert werden. Die EU muss den jeweils relevanten internationalen Rahmen organisieren: Testen, Kontaktnachverfolgung, Isolierung, Quarantäne, Schutzmasken, Kontaktbeschränkungen. Investitionen in die Gesundheitsämter, Hochrisikostراتيجien, Digitalisierung, Koordinierung und Kommunikation erscheinen dringend notwendig. Es ist intensiv zu erfahren, dass EU-Kompetenzen für die Pandemiebekämpfung unverzichtbar sind. Die Erkenntnis wächst, dass es einer Gesundheitsunion bedarf. Zügig werden in diesem Kontext die Fragen der Ethik aufgeworfen.<sup>31</sup>

Das Resümee der Zukunftsforschung lautet, dass die Covid-19-Krise die systematische Zukunftszintelligenz erhöhen und Innovationen in digitale Infrastrukturen, kollaborative Plattformen, Ökosysteme und demokratische Institutionen beschleunigen kann, die die Gesellschaft robuster machen. Eine Zukunftsstrategie sei das beste Immunsystem.<sup>32</sup>

Wie ernst die Zukunftsfragen zur Covid-19-Pandemie genommen werden, zeigt auch der Beschluss des Europäischen Parlaments, einen Sonderausschuss zu dieser Thematik einzusetzen.<sup>33</sup> Das Gremium soll untersuchen, was die EU bei der Reaktion auf die Krise richtig und falsch gemacht hat und welche Lehren sie ziehen muss. Dabei werden Fragen der Vergabe der Mittel des Wiederaufbaufonds zeigen, ob dessen komplexer Prozess überhaupt im Rahmen der bestehenden EU-Institutionen zu bewerkstelligen ist.<sup>34</sup> Wie weitreichend die historischen Antworten auf die Covid-19-Krise sein können, zeigt auch die Ankündigung von Ratspräsident Charles Michel, sozialpolitische Themen zukünftig regelmäßig auf Ebene der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat zu erörtern.<sup>35</sup> Angestrebt ist, die Sozialpolitik als EU-Kompetenz zu verankern, wo sie doch bisher vor allem zur Kompetenz der Mitgliedstaaten gehörte.

---

27 Werner Weidenfeld: Die Bilanz der Europäischen Integration 2020, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 19–30; Daniel Schade: Brexit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 49–58; Manuel Müller: Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 59–68.

28 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.

29 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch.

30 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Konferenz zur Zukunft Europas“ in diesem Jahrbuch.

31 Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Medizin und Ethik in der Pandemie, Aus Politik und Zeitgeschichte 24–25/2021.

32 Daniel Dettling: Nach Corona: Szenarien und Strategie für die Zukunft, in: Internationale Politik 2/2021, S. 22–27, hier S. 27; Hartmut Kaelble: Mehr als ein neues Krankheitsbild: Warum die Corona-Krise für die Europäische Union historisch neuartig ist, in: integration 4/2020, S. 325–332.

33 Süddeutsche Zeitung, 18.6.2021.

34 Manfred Rauchensteiner/Micheal Gehler (Hrsg.): Corona und die Welt von gestern, Wien 2021, S. 94.

35 Europäischer Rat: Erklärungen und Bemerkungen, Ausführungen von Präsident Charles Michel im Anschluss an die informelle Tagung der Mitglieder des Europäischen Rates und das Treffen der Führungsspitzen der EU und Indiens in Porto, 8.5.2021, 345/21.

## Brexit

Der Brexit sorgt weiterhin für große Unsicherheit.<sup>36</sup> Konfliktreich blieben nach vielen Monaten schwieriger Vertragsverhandlungen<sup>37</sup> auch die Monate nach der Einigung.<sup>38</sup> In den ersten drei Monaten des Jahres 2021 erfuhr das Handelsvolumen zwischen beiden Seiten einen Rückgang von 22 Prozent.<sup>39</sup> Handelsrechtliche Streitigkeiten wurden Alltag.<sup>40</sup> Der Brexit ist inzwischen Wirklichkeit: Am 31. Dezember 2020 endete die Übergangsfrist. Bei BefürworterInnen und GegnerInnen ist eine gewisse Ermüdung feststellbar. Und dennoch gibt es auch positive Ergebnisausblicke.<sup>41</sup> EU-Chefunterhändler Michel Barnier formulierte sogar, dass eine beispiellose Partnerschaft nach dem Brexit möglich sei.<sup>42</sup>

## Die deutsche Ratspräsidentschaft

Das Motto der deutschen Ratspräsidentschaft<sup>43</sup> lautete: „Gemeinsam. Europa wieder stark machen.“<sup>44</sup> Ein großer Katalog notwendiger Maßnahmen bestimmte das Bild: mehrjähriger Finanzrahmen und Wiederaufbaufonds; Rechtsstaatlichkeit; Koordinierung der Gesundheitspolitik; Beziehungen zu Großbritannien nach dem Brexit; das östliche Mittelmeer; die EU-Russland-Beziehungen; die transatlantischen Beziehungen.

Der Ratspräsidentschaft wurden trotz einer gemischten Bilanz einige Erfolge zugeschrieben. Bei den Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen einschließlich des NextGenerationEU-Fonds, dem Brexit und dem EU-China-Abkommen habe sie die Erwartungen sogar übertroffen.<sup>45</sup>

## Die Konferenz zur Zukunft Europas

Die Konferenz zur Zukunft Europas hat mit einer mühsamen Vorbereitung die Arbeit aufgenommen, allein die Einigung auf die Organisation ihres Vorsitzes benötigte ein Jahr.<sup>46</sup> Es wurde ein Kompromiss erzielt: Die drei PräsidentInnen von Europäischem Parlament, Europäischer Kommission und Europäischem Rat übernahmen gemeinsam die Leitung der Konferenz. Sie soll etwa zwei Jahre tagen. Das Plenum, dem 433 Mitglieder angehören, setzt sich aus 108 VertreterInnen des Europäischen Parlaments, 54 des Rats,

- 
- 36 Hugh Mercer/Friedrich Graf von Westphalen: Die große Brexit-Unsicherheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.6.2021.
- 37 Michel Barnier: La grande illusion, Journal secret du Brexit (2016–2020), Paris 2021.
- 38 Stefan Kadelbach (Hrsg.): Brexit – And what it means, Baden-Baden 2019; Rolf J. Langhammer et al.: Brexit-Finale: Das letzte Ringen um einen Deal, in: ifo Schnelldienst 12/2020, S. 3–27.
- 39 Hugh Mercer/Friedrich Graf von Westphalen: Die große Brexit-Unsicherheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.6.2021.
- 40 David Allengreen: Brexit: What everyone needs to know, Oxford 2021.
- 41 Nicolai von Ondarza: Der Brexit-Vertrag: Ein stabiles Fundament für eine neue Partnerschaft, in: SWP Kurz gesagt, 8.1.2021.
- 42 Michel Barnier: Beispiellose Partnerschaft nach dem Brexit möglich, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.8.2018.
- 43 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Rat der Europäischen Union“ und „Deutschland“ in diesem Jahrbuch.
- 44 Katrin Böttger/Mathias Jopp: Die deutsche Ratspräsidentschaft 2020: selektive Föderalisierung des Integrationsprozesses, in: integration 1/2021, S. 3–22, hier S. 3; Daniel Göler/Mathias Jopp: Kann Europa gelingen? Vorhaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft, Wiederabdruck, in: integration 3/2020, S. 206–230.
- 45 Funda Tekin/Jana Schubert: Deutschlands „Corona-Präsidentschaft“, Weichenstellung für die Zukunft Europas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 23–25/2020, S. 10–16; Böttger/Jopp: Deutsche Ratspräsidentschaft, 2020, S. 20.
- 46 Julian Plottka: Die Konferenz zur Zukunft Europas zwischen „Konvent 2.0“ und „Intergouvernementalismus 3.0“, Warum Europa diese Chance zur Reform nutzen muss, in: integration 3/2020, S. 231–244.

drei der Kommission und 108 aller nationalen Parlamente sowie europa-aktiven BürgerInnen zusammen. Außerdem wurden Bürgereigeninitiativen zur Diskussion eingeladen und eine digitale Plattform für die Ideenanhaltung freigeschaltet, auf der bereits tausende Ideen eingingen.<sup>47</sup> Als wichtigste Themenkomplexe wurden Klimawandel, Terrorismus, Gesundheit, Digitales und Migration genannt.

Die Zukunftswerkstatt wird einer Demokratiewerkstatt gleichkommen.<sup>48</sup> Es wird sich zeigen, ob der Reformimpuls über das Krisenmanagement hinausreicht. Die operativen Umsetzungen der dazu aktuell anstehenden Megathemen liegen auf der Hand. Erstens verlangt der politische Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion nach stärkerer Handlungsfähigkeit. Zweitens ist die Sicherheit Europas neu und effektiv zu organisieren. Drittens sind solche strategischen Grundsatzfragen zu unterfüttern mit neuen Verfahren der Legitimation und einer transparenten Führungsstruktur. Viertens ist dies alles konzeptionell von einem Europa-Strategierat zu steuern.

Ein Blick in die Geschichte zeigt: Krisen haben zunächst Problemdruck ausgelöst, dann zu Lernprozessen geführt und schließlich zu Problemlösungen. Fehlende Antworten auf die Sinnfrage haben zu Katastrophen geführt. Die Orientierung des neuen Europas ist also der geistige Beitrag zur Vermeidung einer Katastrophe.

Zu diesem Katalog fallen schnell wichtige Reformschritte ein: Ausbau der Mehrheitsentscheidungen auch für Außen- und Sicherheitspolitik; Schaffung eines EU-Sicherheitsrats; Einrichtung des Amtes eines europäischen Verteidigungsministers und einer europäischen Finanzministerin; Kreation eines Kompetenzgerichtshofs; Schaffung einer europäischen Gesundheitsunion; Steigerung der Legitimation durch Direktwahl des Präsidenten des Europäischen Rats; Kompetenzerweiterung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen.

Wenn man sich diesen Katalog vor Augen hält, dann wird bald der schmerzhafteste Problembefund klar: Das Defizit an strategischem Denken erweist sich als die eigentliche Achillesferse Europas. Es existiert bisher keine Agenda, die Europa in Krisen und Konflikten Orientierung bieten könnte. Erst wenn es Europa gelingt, eine Kultur des strategischen Denkens zu entwickeln, wird es eine markante gestalterische Relevanz nach innen und außen erhalten und damit auch für die BürgerInnen ein selbstverständlicher Fixpunkt der Argumentation und der Identitätsarchitektur werden. Diese intellektuelle Leistung gilt es unter den europäischen Eliten zu organisieren, um operativ und strategisch die angestrebte Stabilisierung und den Aufbruch Europas umsetzen zu können.

Europa bewegt sich in einer weltpolitischen Architektur, die neue Aggregatzustände aufweist: Die Weltpolitik ist nun wirklich multipolar geworden. Zur Lösung von Problemen reicht nicht mehr nur der Hinweis auf eine dominante Weltmacht, die weder die USA<sup>49</sup> noch China<sup>50</sup> darstellen können. Die Liste ist länger geworden und umfasst unter anderem Indien, Japan, Brasilien, Russland<sup>51</sup> und Europa. Zudem hat die Digitalisierung die Globalisierung zur Erfahrung eines jeden Details in Jetztzeit gemacht.

---

47 Vgl. zur Übersicht Konferenz zur Zukunft Europas: Aktuelle Diskussionsthemen, abrufbar unter: <https://futureu.europa.eu/processes> (letzter Zugriff: 17.8.2021).

48 Nicolai von Ondarza/Minna Ålander: Die Konferenz zur Zukunft Europas, in: SWP-Aktuell 20/2021.

49 Daniel Hamilton: Scheitern oder neu erfinden? Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen, in: Internationale Politik 5/2020, S. 20–24; Francis Fukuyama: Epizentrum der Ohnmacht, in: Internationale Politik 5/2020, S. 31–35.

50 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und China“ in diesem Jahrbuch.

51 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und Russland“ in diesem Jahrbuch.

Diese digitalisierte und globalisierte multipolare Welt bietet für Europa zwei alternative Handlungsperspektiven: Entweder man wird von Ereignissen, Problemen und Schwierigkeiten überrollt und zum hilflosen Opfer der Gegebenheiten – oder man wird zum mitverantwortlichen Mitgestalter. Dem wird sich Europa nicht entziehen können und wollen. Dazu braucht es allerdings mehr analytische, konzeptionelle und strategische Kraft, um eine gewisse Deutungshoheit zu erringen.

Der durch die neue Weltordnung herausgeforderte Kontinent kann nicht einfach fortschreiben, was einst für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft mit sechs Mitgliedern galt. Die erheblich gewachsene EU mit ihren heute 27 Mitgliedstaaten muss differenzierter organisiert werden. Bereits seit mehr als zwanzig Jahren erfolgen unsystematisch einzelne Integrationsschritte, an denen sich nicht alle Mitgliedstaaten beteiligen und bei denen man auch nicht auf den letzten Zögerer warten will. Der Schengen-Raum, die Euro-Zone und weitere Projekte zeigen, dass ansatzweise die differenzierte Integration bereits seit geraumer Zeit ein fester Bestandteil des Integrationsprozesses ist.

Differenzierte Integration kann als Laboratorium für das Innovationspotenzial der EU dienen.<sup>52</sup> Die Heterogenität und die schiere Zahl unterschiedlicher Interessen laden geradezu dazu ein, Projekte voranzutreiben, die von einer Gruppe von Staaten für wichtig erachtet werden, die aber keine Realisierungschance im Geleitzug der ganzen Union mit allen Mitgliedstaaten haben. Dabei bedeutet differenzierte Integration nicht, ein Zwei-Klassen-Europa einzuführen. Die Staaten, die heute den nächsten Schritt nicht vollziehen wollen, haben die Gelegenheit, dies später nachzuholen. Die differenzierte Integration bietet also die Chance, die Handlungsfähigkeit der EU zu sichern und die Probleme zu lösen, ohne Fragen der Selbstverständigung zu ignorieren.<sup>53</sup>

Wie kann nun die strategische, kulturell fundierte Antwort auf diese höchst schwierige Lage aussehen? Sie kann nicht in dem historischen Hinweis auf die Erfolge der Gründerzeit bei der Friedenssicherung oder dem Überlebensprinzip im Kalten Krieg bestehen – was häufig genug versucht wird. Es bedarf der großen Verständigung auf neue Begründungskonstellationen, die Europa in der neuen historischen Epoche bestehen lassen. Das kann nur gelingen, wenn Europa eine neue strategische Kultur entwickelt.<sup>54</sup>

## Die Herausforderung Europas

Die Welt ist aus den Fugen geraten. Frühere Strukturelemente sind uns vertraut – von der Internationalisierung bis zur Globalisierung – die aber jetzt in eine neue historische Epoche geschoben werden. Die Pandemie als tiefste Krise seit Kriegsende bestimmt das Bild. Das historische Spezifikum dabei besteht in der gleichzeitigen Verbindung von mehreren existentiellen Herausforderungen.

52 Brigitte Reck: Flexibilität in der Europäischen Union, Entstehung und Entwicklung eines alternativen Integrationsmodells, Stuttgart 2001; Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Das neue Europa, Strategien differenzierter Integration, Gütersloh 1997; Anja Riedeberger: Die EU zwischen einheitlicher und differenzierter Integration, Wiesbaden 2016.

53 Wolfgang Schäuble: Grenzerfahrungen, Wie wir an Krisen wachsen, München 2021; Hamilton: Transatlantische Beziehungen, 2020; Fukuyama: Epizentrum, 2020.

54 Werner Weidenfeld: Die Europäische Union als Orientierungsgemeinschaft, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Kernelemente der europäischen Integration, Baden-Baden 2020, S. 191–200; Hardy Ostry/Ludger Bruckwilder: Die Frage der Identität, Die EU muss ein globaler Akteur in der sich ändernden Weltordnung werden, in: Auslandsinformationen der Konrad-Adenauer-Stiftung 1/2021, S. 14–25.



Die Covid-19-Pandemie prägt mit ihren gigantischen Krankheits- und Todeszahlen alles. Sie verdrängt thematisch alle anderen Themen und Probleme und auch die sonstigen medialen Aufmerksamkeiten. Die europäischen Gesellschaften haben sich tiefgreifend verändert. Wo früher Zufriedenheit, Zuversicht, Selbstgewissheit dominierten, sind nun Verunsicherung, Besorgnis, Frustration festzustellen. Das Bild von der Zukunftsgesellschaft, die Konzeption des künftigen Zusammenlebens, die Regelung der neuen weltpolitischen Risikostrukturen – alle diese Megathemen jedoch bleiben.

Die Kenntnisse über die grundsätzliche Gefahrenlage der Welt sind groß. Es fehlt allerdings an der Entwicklung von Strategien zur Umsetzung von Antworten auf die dramatischen Fragen dieser Zeit: Zukunftsstrukturen der internationalen Ordnung, Klimaschutz, Flüchtlingsthematik, Bevölkerungsexplosion, Bekämpfung des Hungers, Sicherheitsdilemmata. Nur eine integrierte EU ist stark genug, ihren Mitgliedern Schutz, Ordnung und Individualität zu garantieren, während sie nach außen zugleich Standards für eine gerechtere Globalisierung setzen kann. Kraft seiner Wirtschaftsmacht sollte Europa in der digitalisierten und globalisierten multipolaren Welt Maßstäbe setzen und sich zutrauen, diese nicht nur gegenüber USA, China<sup>55</sup> und Russland, sondern auch gegenüber Indien, Japan und Brasilien zu behaupten – insbesondere aber strategisch hilfreich zu sein gegenüber direkten Nachbarstaaten auf dem afrikanischen Kontinent.

Das Kalkül früherer Zeiten liefert keine klaren Antworten mehr auf die Fragen der neuen Weltunordnung. Die Zeiten mit verlässlichen Partnern sind vorbei. Die USA sind nicht mehr der strahlende Leuchtturm westlicher Orientierung, sondern vielmehr frustriert über fehlende Mitwirkung der EuropäerInnen. Die pazifische Orientierung der USA wird bestimmend. China drängt auf den Spitzenplatz der weltpolitischen Machtarchitektur. Seine Konflikte mit den USA, mit Indien und Taiwan sind ablesbar. Russland und Brasilien suchen sich zu arrangieren. Der Druck der Weltpolitik wird stärker und die Erwartungen an Europa wachsen deutlich, sodass es sich mehr einbringen muss. Aber werden die EuropäerInnen ihre Eigeninteressen finden? Weltpandemie, Klimakrisen, Migrationsbewegungen, Weltwirtschaftschaos – all das fordert neue multilaterale Antworten.

Politik verkommt zur Inszenierung von Machtspielen. Das ist weit weg von der großen Aufgabe, den öffentlichen Raum aus überzeugenden Ideen heraus zu gestalten, rational die Mitverantwortung als BürgerInnen und als deren Repräsentanten umzusetzen. Die Europapolitik begegnet den großen historischen Herausforderungen entweder mit Ratlosigkeit oder mit situativem Krisenmanagement: Statt Zukunftsvisionen bleiben Populismus, Nationalismus und Regionalismus. Wer die große Zeitenwende Europas in einer neuen weltpolitischen Machtarchitektur positiv und erfolgreich beantworten will, der benötigt einen neuen strategischen Horizont. Eine epochale Aufbruchperspektive kann dabei ein strategischer Ansatz bieten: eine neue EU-Afrika-Partnerschaft.

## **Zukunfts-kontinent Afrika**

Der Schlüssel zur zukunftsfähigen Lösung des europäischen Strategie-Defizits lautet „Afrika“. Als unmittelbarer und äußerst rohstoffreicher Nachbar kann es ein Zukunftsfundament der europäischen Wirtschaft sein, zudem ist Afrika mit einem Durchschnittsalter von 18 Jahren im Jahr 2013 der „junge Zukunfts-kontinent“.<sup>56</sup>

---

55 Adam Tooze: Europas fragile China-Politik, in: Internationale Politik 3/2021, S. 58–63; Nadine Godehardt: Wie China Weltpolitik formt, SWP-Studie 19/2020.

56 Johannes Dieterich: 18 Jahre – das ist in Afrika das Durchschnittsalter, in: Badische Zeitung, 11.7.2013.

Diese Erkenntnis sollte Europa nicht anderen weltpolitischen Akteuren, wie China oder den USA überlassen. Das Handelsvolumen von China mit Afrika ist in den vergangenen zehn Jahren um das Zehnfache gestiegen. Chinesische Firmen investieren intensiv in die Infrastruktur afrikanischer Länder wie Sudan, die Demokratische Republik Kongo, Äthiopien, Angola oder Sambia, umgekehrt gelangen Eisenerz, Kupfer, Mineralien, Kohle und Erdöl von Afrika nach China.

Das Engagement Chinas in Afrika belegt dessen weltweite Attraktivität. EuropäerInnen dagegen verbinden mit Afrika häufig sofort klassische Klischees wie Kriege und Krankheiten, Hunger und Armut oder das aus der Kolonialzeit stammende Klischee der Unterlegenheit. Zukunftsfähig aber ist nur ein anderes Bild: Afrika als Partner auf Augenhöhe. Gemeinsam können dann beide Kontinente die große Zukunftspartnerschaft bilden und etliche Zukunftsperspektiven eröffnen: Zusammenarbeit mit afrikanischen Reforminitiativen, Bekämpfung der Korruption, Reduzierung des Hungers, Schaffung von Stabilitätsregionen, Fortschritte bei der Rechtsstaatlichkeit, Regelung und Begrenzung der Migration, Organisation von legalen Wegen der Zuwanderung.

Da die strategische Bedeutung Afrikas für Europa zunimmt, darf die politische Antwort auf diese Herausforderung nicht widersprüchlich ausfallen. Der Themenkanon ist gemeinsam anzugehen: politische Stabilität und Demokratieentwicklung, Auswege aus dem Staatenzerfall, Befriedung von Bürgerkriegen, Beendigung von Armut und sozialer Benachteiligung. Vor diesem handfesten Hintergrund sollte Europa den afrikanischen Weckruf aufnehmen und die europäisch-afrikanische Partnerschaft als die weltpolitische Partnerschaft der Zukunft begreifen.

Der Hinweis auf die europäische Afrika-Perspektive zeigt:<sup>57</sup> Die Magie des europäischen Projekts darf sich nicht darin erschöpfen, die Machtverhältnisse untereinander stets aufs Neue auszuloten. Es geht vielmehr um das große Ganze: um die künftige Verfasstheit des institutionellen Gefüges und die künftigen Abläufe der Entscheidungsprozesse. Hier muss die EU echte Zukunftsstrategien entwickeln – und das setzt intellektuelle und politisch-kulturelle Anstrengungen voraus. Der verunsicherte Kontinent braucht Ziele, Perspektiven und Orientierung.

Die EU bleibt selbst nach dem Brexit die drittstärkste Wirtschaftsmacht der Welt, wird aber ihrer geopolitischen Bedeutung nicht gerecht. Das kann nicht gut gehen – weder nach innen noch nach außen. Wer nach außen derart unambitioniert auftritt, muss damit rechnen, dass Egoismen im Innern die Agenda bestimmen. Es fehlt die disziplinierende Verantwortung für etwas Größeres als die eigenen nationalen Interessen.

Doch neue Verträge allein gäben dem heutigen Europa weder eine Identität, noch flößten sie ihm neue Vitalität ein. Genau das muss aber das Kalkül sein: Europa ist stark und groß geworden und hat das Potenzial zur Weltmacht – vorausgesetzt, die EU organisiert sich als Strategiegemeinschaft.

Europa ist zu groß, um ohne Führungskultur, Strategie und eine starke kollektive Identität auszukommen. Die EU muss in der Tradition des Volkssouveräns an ihrer Identität arbeiten: Ihr Souverän – die rund 400 Millionen Menschen mit ihrem ökonomischen Spitzenpotenzial – und eine solide militärische Ausstattung haben die EU in den Rang einer Weltmacht befördert. Die BürgerInnen erwarten, dass sich diese Weltmacht umso dringli-

---

57 Siehe Gerd Müller/Werner Weidenfeld: Europa hat das Zeug zur Weltmacht, in: Welt am Sonntag, 18.12.2020.

cher aus ihrer politischen Orientierungslosigkeit befreit. Denn der Wandel, der Europa und seine BürgerInnen erfasst, ist zu tiefgreifend, dramatisch und unübersichtlich.

Um auf Augenhöhe anderer globaler Player zu kommen, müssen die EU-Staaten strategisch entscheiden: Wie festigt die Union ihre Legitimation gegenüber BürgerInnen und Nationalstaaten? Wie – und wie transparent – ordnet sie ihre Führungsstrukturen? Wie macht sie sich handlungsfähig, und welche Handlungsspielräume will sie nutzen?<sup>58</sup>

### Europa auf der Suche nach Sicherheit

Wir sind Zeugen eines großen sicherheitspolitischen Dramas. Die Zahl kriegerischer Attacken hat sich vergrößert. Die Schauplätze sind näher an uns herangerückt. Angesichts der vielen Opfer sind wir geradezu umhüllt von einer Tragödie. Bereits seit Monaten ging uns das Urteil dazu relativ leicht über die Lippen: Die Welt ist aus den Fugen geraten. Aber heute müssen wir ergänzen: Sie brennt.

Die Epoche der Abschreckung ist sicherheitspolitisch beendet. Die großen Krisen entziehen sich dem disziplinierenden Zugriff einer weltpolitischen Architektur, wie sie während des Ost-West-Konfliktes über Jahrzehnte disziplinierend wirkte. Alles das, was orientierende Sicherheit versprach, ist in der multipolaren Welt voller asymmetrischer Kriegshandlungen verschwunden.

Darüber hinaus treten die kriegsführenden Kämpfer oft ohne staatliche Hoheitsabzeichen auf. Von der neuen Intensität terroristischer Religionskriege über die armutsbedingten Transformationskonflikte bis zum Kampf um Rohstoff- und Energieversorgung – wie soll eine demokratisch verfasste Welt damit umgehen und ihren eigenen Schutz organisieren? Die westliche Politik antwortet auf diese Fragen mit situativem Krisenmanagement. Man fährt auf Sicht, beklagt die Opfer. Die Suche nach einem Kompass bleibt erfolglos. Das Ausbleiben einer Antwort ist Rückenwind für die Simplizität des Populismus.

Außerdem hat sich der Aggregatzustand der Sicherheit grundlegend verändert:<sup>59</sup> Cyber-Crime und Cyber-War werden zur alltäglichen, ja minütlichen Erfahrung und können auch Staaten gefährden. Computer von Banken, führenden Wirtschaftsunternehmen, Geheimdiensten, Ministerien etc. können ausspioniert und zum Teil flächenübergreifend lahmgelegt werden. Zahlreiche Szenarien von Cyber-Attacken sind vorstellbar, da praktisch das gesamte gesellschaftliche Leben durch Computer geregelt wird. Durch Computerviren können Personenzüge entgleist, Stromausfälle verursacht, Trinkwasser vergiftet werden. Die USA reagieren präventiv und haben bereits 2010 das US Cyber Command eingerichtet, das sich mit Cyber-War und Internet-Sicherheit beschäftigt. Man bereitet sich heute weniger auf den Einsatz von Atomwaffen, als auf den Einsatz von Cyber-Angriffen vor, um die eigene Infrastruktur zu schützen und um Strategien für den Ernstfall parat zu haben. Auch Deutschland rüstet sich für den Ernstfall und simuliert Netzangriffe auf die deutsche Infrastruktur, um in der Realität vorbereitet zu sein. Außerdem unterhält die Bundeswehr eine Abteilung Computernetzwerkkooperationen und steht im Kontakt zum Cyberverteidigungszentrum der NATO in Tallinn. Die Rechtslage in Deutschland zum Cyber-War ist allerdings noch weitestgehend unklar. So ist bislang beispielsweise noch nicht geklärt, ob der Parlamentsvorbehalt auch im Falle des Cyber-Wars gilt. Die Politik hat also noch Handlungsbedarf, sich den neuen digitalen Gegeben-

---

58 Winfried Veit: Europas Kern, Eine Strategie für die EU von morgen, Bonn 2020.

59 Matthias Schulze: Militärische Cyber-Operationen, Nutzen, Limitierungen und Lehren für Deutschland, SWP-Studie 15/2020.

heiten ausreichend anzupassen.<sup>60</sup> Zu beobachten ist ein spannendes Paradox aus der Komplexität und damit einhergehenden Langsamkeit politischer Prozesse und dem raschen gesellschaftlichen und technologischen Wandel hin zur digitalen Welt. Die spezifische Herausforderung des möglichen Cyber-Angriffs besteht darin, dass man weder weiß, wer der Gegner ist, noch wo er sich aufhält. Es kommt daher nicht von ungefähr, dass die EU eine Behörde zum Schutz gegen Cyberattacken aufbaut.

Die Ausstattung möglicher Kombattanten entspricht nicht alten Stereotypen, sondern ist vielmehr technologisch, finanziell und kommunikativ bestens ausgestattet. Vernetzte Professionals sind in großer Zahl auf jedem Kontinent präsent und agieren meist unerkannt. Alles dies ist kulturell grundiert: vom Neonationalismus bis zum Populismus, religiösen Begründungsversuchen und den terroristischen Avantgarden des politischen Islam, deren Doppelstrategie die Länder destabilisiert, auf die sie einen direkten Zugriff haben, und gleichzeitig jene Länder, in die sich die Vertriebenen der islamischen Welt flüchten. Die Liste der sicherheitspolitischen Problemländer umfasst etwa Syrien, Irak, Iran, Türkei, Ägypten, Ukraine, Libanon, Libyen, Nigeria und aktuell insbesondere Afghanistan.<sup>61</sup>

Was müsste eine tragfähige Antwort auf diese Bedrohungen ausmachen?<sup>62</sup> Erstens hat die Globalisierung auch den Aggregatzustand der Sicherheitspolitik erreicht. Das bedeutet, ein isolierter, nationaler Antwortversuch erfasst die Bedrohung nicht. Ein Ruf nach einer operativen, globalen Antwort würde verhallen, weil dazu effektive Organisationsformen fehlen. Eine weltpolitisch relevante politische Größe ist gefordert. Die EU mit ihrer Bevölkerungszahl und ihrem ökonomischen und militärischen Potential hat das dazu nötige Format. Zweitens muss nach dem Abschied vom Prinzip der Abschreckung die Umstellung auf das Prinzip des Schutzes erfolgen, wie die tiefgreifenden Veränderungen der amerikanischen Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001 zeigen. Drittens muss für eine solch tiefgreifende Kurskorrektur mit großem Erklärungsbedarf festgestellt werden: Europa hat ein Führungsdefizit mit dem Ergebnis, dass es mehr reagiert als agiert und erst dann die Aufmerksamkeit auf Politikfelder oder Länder legt, wenn es zu spät ist. Dass Russland seiner früheren Größe hinterher trauert, hätte man durchaus schon früher erkennen können. Bereits vor zehn Jahren hätte an einer europäischen Strategie zum Umgang mit Moskau gearbeitet werden können; auch eine Befassung mit den innerkulturellen Konflikten in der Ukraine blieb aus, obwohl die EU offensiv auf das Land zugegangen ist und eine Vertiefung der Beziehungen angeboten hat. Wäre Europa besser vorbereitet gewesen, müsste die Staatengemeinschaft nicht erst groß diskutieren, sondern könnte handeln.

Das Potenzial Europas ist enorm. Europa ist eine Weltmacht – aufgrund der Führungsschwäche aber derzeit eine kopflose Weltmacht. Die bisherige politische Antwort Europas auf neue Bedrohungen lautet: Wir werden die Zusammenarbeit verbessern. Wir werden dazu beraten, welche weiteren Maßnahmen gegen Waffenhandel, gegen die Mobilität von TerroristInnen zu ergreifen sind – und dazu werden wir unsere Sicherheitsbehörden besser personell und finanziell ausstatten. Aufmerksame, erfahrene BeobachterInnen entdecken dabei nichts anderes als die übliche politische Prosa. Relevant ist allerdings der Beschluss der EU, mit islamisch geprägten Ländern enger zu kooperieren. Aber warum erst jetzt – nach der Lektüre langer Opferlisten?

60 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Digitale Agenda und Cybersicherheit“ in diesem Jahrbuch.

61 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Afrikapolitik“, „Nahostpolitik“, „Türkei“ und „Ukraine“ in diesem Jahrbuch.

62 Barbara Lippert et al.: Strategische Autonomie Europas, SWP-Studie 2/2019.

Notwendig ist die fundamentale Umstellung auf den Schutz-Gedanken und die damit verbundene Prävention. Dazu benötigt Europa eine daran orientierte strategische Elite – die mit anderen weltpolitischen Akteuren neue strategische Partnerschaften aufbaut. Es bedarf also nicht einmal einer Vertragsänderung, die zurzeit sowieso nicht realisierbar wäre. Es bedarf nur der angemessenen Organisation des strategischen Denkens und dann der politischen Erkenntnis und des politischen Willens. Das sollte machbar sein – um die neuen Gefahren abzuwenden und die neue Sicherheit zu gewährleisten.

### Weiterführende Literatur

- Florian Bieber/Roland Bieber: *Negotiating Unity and Diversity in the European Union*, London 2021.
- Stephan Bierling: *America First, Donald Trump im Weißen Haus, Eine Bilanz*, München 2020.
- Katrin Böttger/Matthias Jopp (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Baden-Baden 2021.
- Andrea Brait et al. (Hrsg.): *Europakonzeptionen*, Baden-Baden 2020.
- Colin Crouch: *Postdemokratie revisited*, Berlin 2021.
- Internationale Politik: *Digitales Europa 2030*, in: *Internationale Politik Spezial* 3/2020.
- André Gärber (Hrsg.): *Europa.Besser.Machen. Vorschläge für eine progressive Wirtschaftspolitik*, Frankfurt 2021.
- Micheal Gehler: *Europa, Ideen – Institutionen – Vereinigungen – Zusammenhalt*, Reinbeck 2018.
- David Howarth/Joachim Schild: *The Difficult Construction of European Banking Union*, London 2020.
- Konrad Jarausch: *Aus der Asche, Eine neue Geschichte Europas im 20. Jahrhundert*, Ditzingen 2018.
- Markus C. Kerber: *Der deutsche Selbstmord, Wie unser Land in der Corona-Krise für Europa geopfert wird*, München 2021.
- Martin Klingst: *Amerikas Mr. Germany*, Guido Goldman, Freiburg 2021.
- Malte Kramme et al. (Hrsg.): *Brexit*, Baden-Baden 2020.
- Christine Landfried: *Das politische Europa, Differenz als Potential der Europäischen Union*, Baden-Baden 2020.
- Alexander Graf Lambsdorff: *Wenn Elefanten kämpfen, Deutschlands Rolle in dem kalten Krieg des 21. Jahrhunderts*, Berlin 2021.
- Geert Mak: *Große Erwartungen: Auf den Spuren des europäischen Traums (1999–2019)*, München 2020.
- Hans Maier: *Deutschland, Wegmarken seiner Geschichte*, München 2021.
- Hartmut Marhold (Hrsg.): *Wegbegleiter der europäischen Integration, 60 Jahre Institut für Europäische Politik*, Baden-Baden 2020.
- Cornelius Mayer-Tasch: *Die Kraft der Zuversicht, Eine philosophische Betrachtung*, Berlin 2021.
- Gerd Müller: *Umdenken – Überlebensfragen der Menschheit*, Hamburg 2020.
- Manuel Müller: *Ein verpasster Verfassungsmoment, Der Vertrag von Maastricht und die europäische Öffentlichkeit (1988–1991)*, Baden-Baden 2021.
- Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): *Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht*, Baden-Baden 2021.
- Nicolai von Ondarza: *Die „Methode Barnier“ – Lehren aus der Verhandlungsführung der EU beim Brexit*, in: *integration* 2/2020, S. 85–100.
- Sabine Riedel: *Grenzschutz, Migration und Asyl, Wege der Europäischen Union aus der Politikverflechtungs-falle*, SWP-Studie 23/2020.
- Peter Rudolf: *Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt*, SWP-Studie 23/2019.
- Matthias Waechter/Jean Claude Vézé: *Europe: Between Fragility and Hope*, Baden-Baden 2020.
- Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hrsg.): *Europa von A–Z, Taschenbuch der europäischen Integration*, Wiesbaden 2020.
- Werner Weidenfeld: *Democracy. In Search of a Strategic Perspective*, in: Nili Cohen (Hrsg.): *The Challenge of Liberal Democracy*, Jerusalem 2020, S. 19–21.
- Werner Weidenfeld: *Die Europäische Union*, Paderborn 2021.

# Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte

Christian Raphael/Darius Ribbe/Wolfgang Wessels

Die Covid-19-Pandemie<sup>1</sup> hat die wissenschaftliche Gemeinschaft umfassend und nachhaltig verändert und reiht sich als markanter Teil in die sogenannte „Polykrise“ (Michèle Knodt, Martin Große Hüttmann und Alexander Kobusch 2020) ein. Mit erheblichen Unterschieden in Diagnose und Therapie ist der Mehrzahl der Krisen-Analysen doch gemein, dass sie die Schwächen der Europäischen Union (EU) unerbittlich aufdecken und ein Umdenken zu „mehr“, „weniger“ oder einem „anderen Europa“ fordern. Untersuchungen zur Krisenthematik führen damit direkt oder indirekt zu unterschiedlichen integrations-theoretischen Grundverständnissen.

Ein Blick auf die wissenschaftlichen Diskurse im Allgemeinen zeigt bereits, dass mit der Covid-19-Pandemie und der erzwungenen Umstellung auf digitale Formate Vor- und Nachteile verbunden waren und sind. Zum einen konnte der Kreis der Teilnehmenden durch digitale Angebote wesentlich erweitert und ein breiteres Meinungs- und Expertisen-spektrum abgebildet werden. Der transnationale Austausch war selten mit so geringen Hürden und Kosten verbunden. Wenn derart auch die Debattiergrundlage vertieft wurde, hat sie sich jedoch nicht notwendigerweise erweitert und verschränkt. Nicht zuletzt bei den Diskussionen um die Polykrise wird erneut deutlich, dass Debattenstränge und Argumentationsketten häufig disziplinär fokussiert bleiben. So gilt die Polykrise manchen als Alleinstellungsmerkmal der letzten Jahre, ohne anhand von historischen Studien zu reflektieren, dass auch die 1970er Jahre eine Gleichzeitigkeit systemgefährdender Krisen kannten. Bewerten politikwissenschaftliche Analysen Krisenmaßnahmen wie die Aufbau- und Resilienzfähigkeit (dem „Herzstück“ von NextGenerationEU (NGEU))<sup>2</sup> als eine integrationspolitische Weiterentwicklung, so stellen JuristInnen Fragen nach der rechtlichen Basis und ÖkonomInnen nach den wirtschaftlichen Erfolgsaussichten. Dies geschieht oft jedoch ohne das Bündeln dieser unterschiedlichen Zugänge und interdisziplinären Austausch. Dabei können gerade breitere Analysen helfen, Kernfragen der europäischen Integration zu beantworten. Beispielhaft zeigten sich – je nach theoretischer, ideengeschichtlicher Grundlage der AutorInnen – unterschiedliche Konzeptionen und Grundverständnisse der „Europäischen Union“, ohne diese jedoch gezielt voneinander abzugrenzen. Ist die EU beispielsweise „kein Bundesstaat, sondern ein Projekt im Werden“ (Kielmansegg 2021), ein „Kollektiv“ und „politischer Körper“ (van Middelaar 2021, S. 24) oder ein „gescheiterter Superstaat“ und „scheiterndes Imperium“ (Streeck 2021, S. 33 f.)? Einig scheint diesen grundlegenden Beiträgen nur zu sein, dass die EU „kein Staat“ (Lionello 2020, S. 62) im herkömmlichen Sinne sei.

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.

2 Der Economist (15.7.2021) vermutet einen Zusammenhang zwischen Namen und Bedeutung von EU-Programmen, der beim Setzen eigener Schwerpunkte helfen kann: „je alberner der Name, desto größer die Bedeutung“. Nicht nur Trekkies (Fans der Star Trek-Reihe) dürften folglich bei der Programmreihe „NextGenerationEU“ aufhorchen; vgl. hierzu auch den Beitrag „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

## **Das Krisenmotiv – Ein beständiges Leitbild wissenschaftlicher Analysen**

Erneut stellen die Krisen der EU einen Fokuspunkt wissenschaftlicher Betrachtungen dar. Auch wenn wir bereits mehrfach festgestellt haben, dass die Integrationsgeschichte von fortlaufenden Krisen begleitet worden ist, so weichen Auflistungen und Beurteilungen der Krisen vor der Covid-19-Pandemie je nach Definition und Analyse voneinander ab. Van Middelaar (2021, S. 15 f.) sieht beispielsweise vier Krisen im Krisenjahrzehnt: die Banken- und Eurozonenkrisis, die Ukrainekrise, die „Migrationskrise“ und die atlantische Krise (von Brexit<sup>3</sup> bis zum Ende der Präsidentschaft Donald Trump). Bei ihm findet die „Demokratielücke“, wie wir sie in den vergangenen Jahren wiederholt besprochen haben, jedoch keinen Platz. Grundsätzlich sehen beispielsweise Schäfer und Zürn (2021, S. 89 ff.) eine „Krise der Repräsentation“ und beschreiben eine „entfremdete Demokratie“. Gemein ist den unterschiedlichen Ansätzen jedoch die Gleichzeitigkeit mehrerer Krisen. Riddervold, Trondal und Newsome (2021, S. v) stellen in ihrem Handbuch zu den Krisen der EU hingegen fest, dass die heutige Krisenlage aufgrund ihrer „Vielfalt, Intensität und Bereichs-übergreifenden Natur“ doch einzigartig sei. Diese Sichtweise wird von einer Vielzahl von Analysen untermauert, so beispielsweise zu den Institutionen (Kassim und Tholoniati 2021; Lewis 2021; Trondal et al. 2021) oder unterschiedlichen (Politik-)Feldern wie der Finanzkrise (Caporaso 2021; Newsome et al. 2021; Olsen und Rosén 2021; Stenstad und Tranøy 2021), der „Migrationskrise“ (Bosilca 2021; Schilde und Goodman 2021) oder dem Brexit und der Außenpolitik. Neben diesem Überblick findet sich eine Vielzahl von Beiträgen zu unterschiedlichen Krisenaspekten. So analysieren Croucher et al. (2021) die Krisenpolitik der Mitgliedstaaten und der Union. Einen Policy-Blickwinkel nehmen auch Sominski und Trauner (2021) ein und stellen einen Wechsel zu „soften“ (weichen) Regelungen im Bereich der Rückführungspolitik der Europäischen Union während der „Migrationskrise“ fest, welcher eine schnellere Reaktion erlaubte. Einen interessanten Ansatz zur Analyse von Krisendynamiken legt Wallaschek (2020) vor, indem er den Solidaritätsdiskurs während der Euro-Krise und der „Migrationskrise“ analysiert und wesentliche Unterschiede aufzeigt. Einen von Integrationstheorien geleiteten Ansatz zur Erklärung und Bewertung des „Krisenjahrzehnts“ verfolgen die AutorInnen im Sammelband von Brack und Gürkan (2020). Dabei werden neben neo-funktionalistischen (Lefkofridi und Schmitter 2020) und intergouvernementalen (Hodson 2020) auch übergreifende Erklärungsansätze wie die zunehmende Politisierung (Rauh 2020) im „Jahrzehnt der Krisen“ (Luo 2020) thematisiert.

In einem Überblick ist erneut eine erhebliche Spannbreite an umfassend angelegten Gesamtanalysen zu beobachten, die jedoch in ihrer jeweiligen Disziplin verweilen. Mit einer gewissen vergnüglichen Spannung lassen sich so erhebliche Kontroversen im Vorgehen und der Argumentationskette nachvollziehen. Verblüffend ist immer wieder festzustellen, dass diese Beiträge jedoch kaum direkte Konfrontationen mit anderen Denkschulen suchen.

## **Zum Grundverständnis des Mehrebenensystems – Die EU-Architektur in Gefahr?**

Aus den Verfahren und Formen des Krisenmanagements lässt sich ein breit und tief angesiedeltes Grundverständnis der EU (siehe dazu auch immer noch lohnend: Schneider (1992, 2000, 2007) als notwendige Problemlösungsebene erkennen, vielleicht sogar die Bestätigung der These von der EU als „Rettung des Nationalstaats“ (Milward 2000). In

---

3 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch.

einer Fortführung dieses Gedankens wird „die Europäische Bewahrung des Nationalstaats in einer gefestigten EU in Zeiten der Globalisierung“ festgestellt (Gehler 2020, S. 331). Losgelöst von einer entsprechenden Qualifizierung der EU entfachte sich eine grundlegende Diskussion (Storr 2020) um die konstitutionelle Natur der EU als Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom Mai 2020 (Bundesverfassungsgericht 2020), in dem die judikative Letztverantwortlichkeit des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) für die Rechtsgemeinschaft infrage gestellt wurde (Feichtner 2021). Belebt wurde diese Debatte durch die Einleitung eines diesbezüglichen Vertragsverletzungsverfahrens der Europäischen Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland. Direkt oder indirekt stellen AutorInnen in ihren Beiträgen so die fundamentale Frage der Machtverteilung nicht nur zwischen den beteiligten „höchsten“ Gerichten, sondern auch im Integrationsprozess des EU-Mehrebenensystems. Unter Nutzung dieses in den Sozialwissenschaften gängigen Verständnisses sieht Nettesheim (2021, S. 1) „das Prinzipal-Agent-Verhältnis gesprengt, wenn die EU-Mitgliedstaaten die Kontrolle über das Verhalten ihrer Beauftragten verlören“. Schon Höpner (2020) kommentierte das Urteil wohlwollend und identifizierte eine Diskrepanz zwischen vertraglicher Kompetenzverteilung und tagespolitischem Alltag im Euroraum.

In lang tradierter Sorge deutscher VerfassungsrechtlerInnen vor einem fast unmerklichen Prozess der Zentralisierung, dem „competence creep“ (Garben 2019; Prechal 2010; Weatherill 2004), wenden sich auch im Kontext dieser Debatte 29 deutsche StaatsrechtlerInnen (Burgi et al. 2021) mit einer Kritik des Vertragsverletzungsverfahrens zu Wort. So sei darauf zu achten, dass durch Vertragsverletzungsverfahren keine Vertragsänderungen durch die Hintertür erfolgen dürfen; die sogenannte „Kompetenz-Kompetenz“ müsse bei den Mitgliedstaaten auf intergouvernementaler Ebene verbleiben. Diese Sichtweise bleibt jedoch nicht unumstritten, denn gerade aus Europarechts-Perspektive wird auch das Urteil des BVerfG als mögliche Gefahr für die europäische Integration kritisiert (Mayer 2020).

In der Entwicklung von Argumentationslinien in wissenschaftlichen Beiträgen und Kommentaren werden auch Grundverständnisse des Integrationsprozesses wiederholt aufgegriffen. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive ist dabei herauszustellen, dass (oftmals ohne weitere Belege oder Ableitungen) Annahmen über das „Wesen der Europäischen Union“ („Club“ [Nettesheim 2021], „Staatenverbund“ [Kirchhof 2021], „Ziel der Föderation“ [Rossolillo 2020]) formuliert werden, aus denen dann fast schon tautologisch Schlussfolgerungen für die Rechtmäßigkeit dieser Argumentationslinien gezogen werden. Zu finden sind darüber hinaus Anregungen, auch traditionelle Konzepte wie „Imperium“ (Streeck 2021, S. 331) erneut auf das EU-System anzuwenden. Ebenso wird anhand der Positionierung zur Frage der europäischen Integration eine neue gesellschaftliche und politische Trennlinie (neben beispielsweise der links-rechts Positionierung) vorgeschlagen, die einen Teil der Grundsatzfragen-Diskussion abbilden kann (Fourquet 2019).

### **Die Covid-19-Pandemie – Krise mit Integrationspotenzial?**

Wie fast alle Bereiche des alltäglichen und des wissenschaftlichen Lebens hat die „neuartige und historische“ Covid-19-Pandemie (Kaelble 2021) auch im vergangenen Jahr die Diskussionen und Entwicklungen im Bereich der (deutschen) Europapolitik maßgeblich geprägt.<sup>4</sup> So attestieren Böttger und Jopp der deutschen Ratspräsidentschaft im Zeichen

4 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.



des notwendigen Krisenmanagements viele Erfolge im Bereich des Wiederaufbaufonds sowie eine „selektive Supranationalisierung“, welche neue Integrationspotenziale eröffnet habe (2021a, S. 20 f.). In allgemeineren Betrachtungen zur schnellen Reaktion der Mitgliedstaaten und des europäischen Systems zu Beginn der Pandemie stellen beispielsweise Wolff und Ladi (2020, S. 1029) fest, dass die EU durch das Krisenjahrzehnt adaptionsfähiger geworden sei. Auch Jones et al. (2021, S. 1) konstatieren, dass die EU – trotz wiederkehrender Startschwierigkeiten – bisher aus jeder Krise mit zusätzlichen, wenn auch oftmals beschränkten Kompetenzen hervorgegangen sei, indem sie den „failing forward“-Ansatz (Jones et al. 2016) wieder aufgegriffen haben. Rhodes (2021) widerspricht diesem Ansatz und findet in seiner Analyse der Krisenbewältigungspolitik Belege für die erfolgreiche Innovationsfähigkeit des Integrationsprojektes. Gerade die Projekte NextGenerationEU, SURE und EU4Health könnten eher unter „succeeding forward“ zusammengefasst werden (ebd., S. 17). Ob sich dieser explizit positive Ansatz neben die Vielzahl an Betrachtungswinkeln der Krisenpolitik (beispielsweise „pragmatische“ [Boin und Lodge 2021], „geschlechtskritische“ [Waylen 2021] oder „narrative“ [Mintrom et al. 2021; Narlikar und Sottolotta 2021]) stellen kann, werden die kommenden Jahre zeigen. Die Vielzahl der theoretischen und methodischen Ansätze zur Analyse der Covid-19-Pandemie zeigen jedoch jetzt schon deutlich, dass auch die wissenschaftliche Gemeinschaft die Bedeutung dieses Themas anerkennt.<sup>5</sup>

Zu den unterschiedlichen europäischen Antworten auf die Covid-19-Pandemie finden sich eine Reihe von Arbeiten. So werden die Spill-over-Effekte für das 750 Mrd. Euro umfassende Programm der Aufbau- und Resilienzfähigkeit<sup>6</sup> (Europäische Kommission 2021) analysiert. Picek (2020, S. 331) kommt dabei zu dem Schluss, dass nur ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten – aufgrund deren wirtschaftlicher Verschränkung – eine effektive Nutzung der Mittel verspricht. Unterschiedliche AutorInnen stellen dabei die Besonderheit der europäischen Kreditaufnahme heraus, dennoch wäre für Codogno und van den Noord (2020) ein dauerhaftes Instrument wie Eurobonds effektiver. Auch die Frage, ob es durch NextGenerationEU zu einem „Hamiltonian“-Moment<sup>7</sup> gekommen sei, ist weiterhin umstritten (Rodrigues und Balate 2021, S. 92, 170). Fest steht jedoch, dass zur Unterstützung der nationalen Krisenbewältigungspolitiken die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zeitweise außer Kraft gesetzt wurden (Busch und Kauder 2021; Moschella 2020). Busch und Kauder (2021, S. 66) sehen aber darüber hinaus erheblichen Reformbedarf für den Stabilitäts- und Wachstumspakt und betonen die Bedeutung der staatlichen Schuldenquote für den Wirtschafts- und Währungsraum.

Auch wenn die EU die Pandemie nutzt, um gemeinsame Lösungen zu finden und die Kompetenzen supranationaler Institutionen zu stärken, konnte gerade die Bedeutung von Konfliktlinien auf intergouvernementaler Ebene und Aktivitäten des Europäischen Rates beispielsweise durch Process-Tracing-Ansätze (Wessels und Hopp 2021) herausgestellt werden. Dieser hat sich erneut wie bei vorangegangenen Krisen als „transformative force“ erwiesen (Wessels 2021b). Von Interesse war hier insbesondere auch die Rolle, die der

5 Zur Übersicht über einige aktuelle Analysen empfehlen wir die Durchsicht der Think Tank Review (englisch) des Europäischen Rates und des Rates, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/library/library-blog/think-tank-review/> (letzter Zugriff: 24.9.2021), oder die verstärkt erscheinenden Sonderausgaben wissenschaftlicher Fachzeitschriften.

6 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

7 Christian Raphael et al.: Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 31–48.

Europäische Rat in den neu eingeübten Regierungsmechanismen („governance mechanisms“) der Aufbau- und Resilienzfähigkeit spielte (Wessels und Hopp 2021).

Eine Analyse der öffentlichen Meinung zu NGEU in den Mitgliedstaaten der „sparsamen Fünf“ (Dänemark, Finnland, die Niederlande, Österreich und Schweden) zeigt, dass gerade diese Staaten das Potenzial haben, verstärkt gegen Korruption und Missmanagement vorzugehen (Dennison und Zerka 2020). So könne der skeptischen Haltung zur Verwendung der Hilfgelder entgegengewirkt und langfristig für europäische Solidarität geworben werden. De la Porte und Jensen (2021) identifizieren hingegen drei inhaltliche Konfliktlinien entlang der Fiskal-, Rechtsstaats- und Policy-Dimension. Diese Konflikte bestünden auch nach der Einigung über das Hilfspaket weiter, böten jedoch das Potenzial, durch fortlaufende Auseinandersetzungen auch eine Verstärkung von NGEU zu diskutieren (ebd., S. 399). Wenn wir auch auf ein baldiges Ende der Covid-19-Pandemie hoffen, so scheint es, als ob uns die Krisenbewältigungspolitik in politikwissenschaftlichen Debatten noch lange begleiten wird.

### **Analysen der EU-Institutionen – Zwischen Pandemiebetrachtung und wissenschaftlicher Routine**

Mit Blick auf die EU-Institutionen können eine Reihe verschiedener Schwerpunkte wissenschaftlicher Betrachtung identifiziert werden. Nachdem 2020 noch ein Schwerpunkt auf die Nachwahlbetrachtung von 2019 gelegt worden war, ist die Debatte 2021 weniger von einem großen Thema geprägt – auch wenn die Covid-19-Pandemie sicherlich in vielen Fällen mitschwingt.

So analysiert Gaudeul-Ehrhar (2021) den Fortschritt, den die Europäische Kommission unter Ursula von der Leyen bislang hinsichtlich ihrer im Dezember 2019 selbst gesteckten Ziele – auch im Licht der Pandemie – gemacht hat. Insbesondere in den Feldern der Klimapolitik<sup>8</sup> sowie der Digitalisierung<sup>9</sup> bescheinigt Gaudeul-Ehrhart der Kommission, die Gelegenheit genutzt und diese Kernpunkte der eigenen Agenda oben auf die Tagesordnung gesetzt zu haben. Insbesondere im NGEU-Aufbauprogramm lasse sich diese Priorisierung finden. Koop et al. (2021) fragen, ob, beziehungsweise wie, eine solche Priorisierung vonseiten der Kommission durch Innenpolitik beeinflusst sei. Dabei finden sie eine Resonanz auf nationale Themen, die von der Kommission durch zielgerichtete Reaktionen, aber auch ein gewisses Maß an Zurückhaltung geprägt ist. Hartlapp und Blome (2021) schauen sich die Repräsentation von Frauen in höchsten Ämtern der Europäischen Kommission an und identifizieren Schwierigkeiten, aber auch Lösungsansätze, um einer Geschlechterparität in Zukunft näher zu kommen. Ebenso lösungsorientiert analysieren Cotroneo et al. (2021) den Gender Gap insgesamt im öffentlichen Sektor der EU sowie der Mitgliedstaaten, indem auch sie politische Gegenmaßnahmen präsentieren.

Das Europäische Parlament bleibt weiterhin – vor allem im deutschsprachigen Raum – Diskussionsgegenstand hinsichtlich des Spitzenkandidatenverfahrens. So präsentieren Edthofer und Schmidt (2021) erneut die Vorzüge dieses Ansatzes, durch die Verbindung von Europawahlen und Kommissionspräsidentschaft eine größere demokratische Legitimierung der EU herzustellen. Schäfer und Zürn (2021, S. 216) fordern, das Spitzenkandidatenprinzip nicht als „isolierte Einzelmaßnahme“, sondern als ein Teil einer „breiteren

8 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Umwelt- und Klimapolitik“ in diesem Jahrbuch.

9 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Digitale Agenda und Cybersicherheit“ in diesem Jahrbuch.

Strategie“ anzugehen. Ebenso findet sich auch weiterhin der Vorschlag, transnationale Listen in zukünftigen Europawahlen einzusetzen. Einen aktuellen Stand über die Diskussion und die mögliche Ausgestaltung der Listen liefert Díaz Crego (2021).

Die Rolle des Europäischen Rates<sup>10</sup> findet weiterhin Aufmerksamkeit.<sup>11</sup> Drachenberg und Vrijhoeven (2021) vergleichen die Einbeziehung des Europäischen Rates in die Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU 2021–2027 mit denjenigen zum MFR 2014–2020. Sie attestieren ihm weiterhin eine zentrale Rolle in allen Phasen der Verhandlungen. Im Vergleich zum vorherigen Verhandlungsprozess habe der im Dezember 2020 abgeschlossene MFR jedoch eine noch präsentere Position auf der Agenda der Staats- und RegierungschefInnen eingenommen (Drachenberg und Vrijhoeven 2021, S. 23). Drachenberg und Phillips (2021) analysieren zudem die Twitter-Aktivitäten der Mitglieder des Europäischen Rates angesichts der Beobachtung, dass nationalstaatlichen Themen auf Twitter regelmäßig größere Beachtung geschenkt wird als europapolitischen Themen. Beach und Smeets (2020) leisten einen weiteren Beitrag zum Verständnis der Krisenpolitik des Europäischen Rates. So arbeiten sie mithilfe eines „New Institutional Leadership“-Modells heraus, dass der Europäische Rat krisenbedingte Beschlüsse stets an die übrigen zentralen EU-Institutionen delegierte, die diese als „Maschinenraum“ (Beach und Smeets 2020, S. 838) in bindende Reformen umsetzten. Diese Vorgehensweise führe zu einer Stärkung dieser EU-Institutionen. Da sich die Analyse auf das vergangene Jahrzehnt bezieht, wird es interessant zu sehen sein, ob das Modell auch auf die Krisenpolitik des Europäischen Rates in der Covid-19-Pandemie angewendet werden kann.

### **Brexit – Weitreichende Folgen des fortlaufenden Desintegrationsprozesses**

„Der Brexit ist geschafft“ (Menon 2021, S. 2), sodass die theoretischen Überlegungen nun den empirischen Arbeiten zu den Folgen des Brexits für die EU der 27, die Mitgliedsstaaten, aber auch das Vereinigte Königreich weichen können. Zu diesen ersten Arbeiten zählen sowohl Analysen der Verhandlungen (Barnier 2021) als auch der Verhandlungsergebnisse oder der Auswirkungen auf interne wie externe Differenzierung (Wachowiak und Zuleeg 2021).

Den besonderen Stellenwert kultureller Einflüsse auf die Verhandlungsstrategie des Vereinigten Königreichs unterstreichen Martill und Staiger (2021, S. 261). So habe das Vereinigte Königreich durch die harte und unnachgiebige Verhandlungsführung, erklärbar durch die politisch-kulturelle Prägung der Gesellschaft, nur ein suboptimales Ergebnis erzielt. Auch Morris unterstreicht in einer ersten Analyse des Einigungspapiers, dass durch den „dünnen Kompromiss“ lediglich die Nachteile eines No-Deals abgewendet (eine vertiefende Analyse zum Austrittsabkommen und dem drohenden No-Deal bei: Martill [2021]), nicht aber das volle Kooperationspotenzial ausgeschöpft worden sei (Morris 2020, S. 2). Dem entgegen betonen Fabbrini und Zaccaroni (2021, S. 265) einen erkennbaren europäischen Anspruch für verstärkte Zusammenarbeit, wenn auch der Kooperationsvertrag hinter diesem Anspruch zurückbleibe. Die Gestaltungshoheit und Schlüssel-

---

10 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischer Rat“ in diesem Jahrbuch.

11 Regelmäßiger Analysegegenstand ist der Europäische Rat insbesondere in den Beiträgen des European Parliamentary Research Service, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/stay-informed/research-and-analysis> (letzter Zugriff: 24.9.2021) sowie den Policy Briefs des TRACK Projektes, Universität zu Köln: TRACK – Teaching and Researching the European Council, abrufbar unter: <https://track.uni-koeln.de/de/publications/policy-briefs> (letzter Zugriff: 24.9.2021).

kompetenz zur Formulierung von Leitlinien dieser Zusammenarbeit sehen Bujard und Wessels (2021) dabei deutlich beim Europäischen Rat: Die Staats- und RegierungschefInnen hätten ein klares Narrativ zwischen Mitgliedstaaten und Nichtmitgliedern herausgearbeitet und eine „Doktrin“ zum Austritt formuliert. Schuette (2021, S. 13–14) stellt – in direkter Abgrenzung zur intergouvernementalen Sichtweise wie bei Bujard und Wessels – die Rolle der Europäischen Kommission heraus, die durch gezielte Einflussnahme Einigkeit unter den Mitgliedstaaten ermöglicht und gefördert habe.

Das Ergebnis der Verhandlungen in unterschiedlichen Politikfeldern, aber auch der öffentlichen Meinung, betrachten WissenschaftlerInnen in der Zusammenstellung „Brexit and Beyond“ (UK in a Changing Europe 2021). Aber auch ausführliche juristische Analysen zum Einigungspapier sowie den weiterhin bestehenden Streitfragen (Dougan 2021) oder zum Artikel 50 EUV (Papageorgiou 2021) werden vorgelegt.

Irland<sup>12</sup> bleibt ein wichtiges Thema bei den Analysen der Einigungen zum Brexit und in der politischen Arena (Murphy 2021). Während die Nordirland-Frage zu bisher unvorhersehbaren Verhandlungsergebnissen führen könne (Connolly und Doyle 2021) und eine neuartige Verantwortung der EU gegenüber einem „Drittland“ schaffe (Hayward 2021), verkompliziere gerade der Einfluss der öffentlichen Meinung in (Nord-)Irland politische Verhandlungen (Connolly und Doyle 2021, S. 11).

Die Zukunft des Vereinigten Königreiches in der Welt und im Zusammenspiel mit der EU wird aus unterschiedlichen Perspektiven analysiert. Während Whitman (2020, S. 226) von einem „Durchwursteln“ („muddling through“) ausgeht, sehen Major und von Oндarza (2021, S. 4) eine wachsende Bedeutung der NATO für die Sicherheitspolitik und internationale Sichtbarkeit des Vereinigten Königreiches anstelle der EU. Alternativ entwirft Scazzeri (2021) eine Art Fahrplan für eine Fortsetzung der Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik. Auch er betont jedoch die aus seiner Sicht wenig erfolgversprechende Priorisierung von NATO und G7. Gamble (2021) sieht ebenfalls Kooperationspotenzial im Bereich der Sicherheitspolitik, steht einer von Brexiteers angestrebten „Anglosphäre“ mangels Kooperationsbereitschaft jedoch skeptisch gegenüber. Der Sammelband von Chaban, Niemann und Speyer (2020) verfolgt eine globale Perspektive und schafft es, die eurozentrische Sichtweise der Arbeiten zum Brexit nach der „heißen Verhandlungsphase“ ebenso sinnvoll zu ergänzen, so beispielsweise durch Beiträge zum Tourismus-Sektor (Coles 2021) oder aus intersektional-feministischer Perspektive (Galpin 2021).

Einen Blick in die Zukunft des europäischen Projektes wirft Duff (2021), der im Brexit einen Verlust für die EU, aber auch ein klares Reformpotenzial erkennen kann. In selber Ausrichtung fordern Krotz und Schramm (2021) eine Intensivierung der deutsch-französischen Zusammenarbeit, um die Union zukunftsfähig aufzustellen.

## **Die Konferenz zur Zukunft Europas – Zwischen Pandemie und Institutionenstreit**

Einen weiteren Diskussionsschwerpunkt bildete die Konferenz zur Zukunft Europas, die am 9. Mai 2021 offiziell startete (Göbel 2021).<sup>13</sup> Zunächst wird im wissenschaftlichen Diskurs anerkannt, dass der Beginn der Konferenz 2021 trotz weiterhin bestehender pandemischer Rahmenbedingungen nicht erneut verschoben werden musste (von Oндarza und Ålander 2021, S. 1). Die Dringlichkeit einer Reforminitiative sei ungebrochen.

12 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Irland“ in diesem Jahrbuch.

13 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Konferenz zur Zukunft Europas“ in diesem Jahrbuch.

Insgesamt zeigt sich eine allgemeine Skepsis hinsichtlich des gewählten Formats sowie der andauernden pandemiebedingten Einschränkungen. Zentrale Kritikpunkte sind zum einen die „unterschiedlichen Vorstellungen der drei zentralen EU-Institutionen“ (ebd., S. 6) – Europäisches Parlament, Rat und Europäische Kommission –, die sich nicht nur auf inhaltliche Fragen beziehen, sondern auch auf das „Ambitionsniveau“ (ebd., S. 1). Grundsätzlich werde die Struktur der Konferenz durch die Institutionen unterschiedlich interpretiert. Darüber hinaus wird die Frage aufgeworfen, ob die EU weiterhin nur in „akute[n] Krisensituationen zu Reformen fähig ist“ (ebd.). Neben der ungeklärten Rolle der einzelnen EU-Institutionen wird auch die als „hybrid“ charakterisierte Konstruktion kritisiert, die neben interinstitutionellen Verhandlungen BürgerInnendialoge vorsieht (Wuermeling 2021, S. 158). Gerade hierin zeige sich das Problem der nicht eindeutigen Zielsetzung der Konferenz, da „in einer pluralistischen Demokratie kein Konsens der Bürger[Innen] erwartet werden“ (ebd.) könne. Die Dialoge führten vielmehr zu einem Ergebnisbericht und nicht zu einem „echten europäischen Reformimpuls“ (von Ondarza und Ålander 2021, S. 7). Die Gefahr bei einem Ausbleiben eines solchen Impulses bestehe in einem „Schaden für die demokratische Legitimation“ (ebd.) der EU.

### Beiträge in historischen Perspektiven

Eine kurze Geschichte der europäischen Integration legt Böttcher (2021) mit „Europa 2020. Von der Krise zur Utopie“ vor, in der das Jahrzehnt von 2010 bis 2020 mit Blick auf sechs verschiedene Krisen analysiert wird. Insbesondere die Kapitel zur Covid-19-Pandemie, zum Brexit sowie zur „Natur als Politik“ verdeutlichen die anhaltende Bedrohungslage für das europäische Projekt und stellen das Werk auch neben die bereits erwähnte Krisenliteratur. Böttcher hypothetisiert provokativ, dass die EU in ihrer derzeitigen Form keine Zukunft habe. Nur durch eine Neugründung könne das Projekt gerettet werden.

Einen längeren Zeitraum analysiert Anderson (2021) in „Ever Closer Union? Europe in the West“, indem er den Ersten Weltkrieg als Ausgangspunkt wählt, jedoch ebenso immer wiederkehrende Krisen aufzeigt. Als Schlüssel für Analysen nutzt er dabei theoretische Ansätze, deren Wurzeln er bei Staatsmännern wie Klemens Wenzel Lothar von Metternich oder Niccolò Machiavelli sieht. Die Frage der „ever closer Union“ beantwortet er dabei mit Blick auf den Brexit und die Vereinbarkeit von „Brüssel“ und dem Westminster-System.

Einen weiteren Blick auf den Brexit aus der ersten Reihe ermöglicht der ehemalige EU-Chefunterhändler für den Brexit, Michel Barnier (2021), mit seinem Buch „Die große Illusion – Geheimes Tagebuch des Brexits“. <sup>14</sup> Barnier spart hier nicht mit Kritik an den britischen VerhandlungspartnerInnen, allerdings wird auch die Rolle einzelner VertreterInnen der EU kritisch betrachtet. Von zunehmendem Interesse – gerade auch seit Beginn der Pandemie – sind multi-mediale und leicht Zugängliche online-Beiträge aus der Wissenschaft. Zu nennen sind hier insbesondere der Podcast „Europas Weg“ von Schorkopf (2021) zur Verfassungsgeschichte der EU sowie die Dokumentationsreihen des europäischen Think-Tanks Trans European Policy Studies Association (TEPSA 2021).

Allgemein lässt sich feststellen, dass sich die Krisengeschichte der EU auch in historischen Betrachtungen fortsetzt.

---

14 Das Buch ist nicht zuletzt auch aufgrund der Ambitionen Barniers, in den Wahlkampf um das Amt als französischer Staatspräsident einzusteigen, von aktuellem Interesse.

## **Standardwerke und Lehrbücher**

Als Standardwerk ist in der 15. Auflage das Taschenbuch der europäischen Integration „Europa von A bis Z“ herausgegeben von Weidenfeld, Wessels und Tekin (2020) nun auch in gedruckter Form erschienen. Ein weiteres vollständig überarbeitetes und aktualisiertes Nachschlagewerk ist das „Handbuch zur deutschen Europapolitik“ von Böttger und Jopp (2021b), das in der 2. Auflage vorliegt. In der 3. Auflage ist das Sammelwerk „The Member States of the European Union“ von Bulmer und Lequesne (2020) erschienen. Hervorzuheben ist hier das vollständig überarbeitete Kapitel zum Vereinigten Königreich, das im Hinblick auf die Hintergründe des Brexits analysiert wird. In der 8. Auflage ist „Policy-Making in the European Union“ von Wallace et al. (2020) erschienen. Neu sind hier eigene Kapitel zu den Themen „Digitalpolitik in der EU“ sowie „internationale Entwicklungspolitik der EU“.

Von Rittberger (2021) stammt das Taschenbuch „Die Europäische Union. Politik, Institutionen, Krisen“, in dem die Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses und die heutige Funktionsweise der EU vor dem Hintergrund verschiedener Krisen beleuchtet wird. Das Lehrbuch „Das politische System der Europäischen Union“ von Wessels (2021a) erscheint gebunden in der 2. beziehungsweise online in der 3. Auflage. Die online laufend aktualisierten Kapitel wie auch die gebundene Fassung bieten Einführungen in die Funktionsweisen der EU-Institutionen sowie Übersichten über die aktuelle Krisenpolitik der EU. Von de Vries et al. (2021) wird in der ersten Auflage ein Lehrbuch zur Funktionsweise europäischer Politik aus einer dezidiert vergleichenden Perspektive vorgelegt. Mit Blick auf einzelne EU-Institutionen ist in der 2. Auflage von Maurer et al. (2021) „Das Europäische Parlament. Handbuch für Wissenschaft und Praxis“ erschienen. Herausgegeben von Schrötter (2020) ist die 3. Auflage von „Europa. Das Lexikon“ veröffentlicht worden.

## **Außenpolitische Analysen – Die Türkei als beständiger Problemfall**

Im vergangenen Jahr wurden erneut Arbeiten zu den unterschiedlichen Weltregionen und Politikfeldern der Außenpolitik vorgelegt. So finden sich neben kontinuierlich aufgegriffenen Schwerpunkten wie den EU-Afrika-Beziehungen<sup>15</sup> (Mattheis und Kotsopoulos 2020), den Beziehungen zur Volksrepublik China<sup>16</sup> (Cottey 2021; García-Herrero 2020; Gurol und Starkmann 2021; Kuus 2020) oder der Politisierung europäischer Entwicklungszusammenarbeit (eine Sonderausgabe des Journal of Common Market Studies: Hackenesch et al. [2021]) wiederholt erkennbare Schwerpunkte zum noch-Beitrittskandidaten Türkei<sup>17</sup> (Lippert 2021).

Einen allgemeinen Überblick liefert ein Sammelband von Reiners und Turhan (2021), in dem sowohl allgemeine Trends und theoretische Überlegungen (u.a. Tekin 2021), als auch politikfeldspezifische (Sartori 2021; Torun 2021) und institutionelle Aspekte (Bürgin 2021; Kaeding und Schenuit 2021; Turhan und Wessels 2021) dieser besonderen Beziehungen beleuchtet werden. Einen wiederkehrenden Streitpunkt der Partnerschaft bildet die Zollunion (Adar et al. 2020; Tsarouhas 2021), zu deren Wirksamkeit und Modernisierungsbestrebungen unterschiedliche Szenarien entworfen werden. Allgemein scheinen die Analysen eine Verstärkung transaktionaler Elemente – eine Zweckbeziehung

15 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Afrikapolitik“ in diesem Jahrbuch.

16 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und China“ in diesem Jahrbuch.

17 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Türkei“ in diesem Jahrbuch.

anstelle einer auf Wiederaufnahme des Beitrittsprozesses gerichteten Deeskalation – festzustellen. Soler i Lecha (2021) argumentiert sogar, dass die Türkei verstärkt als Rivale oder sogar feindlicher Akteur gesehen werde. Auch das komplizierte Verhältnis zwischen Russland und der Türkei, wechselnd zwischen Rivalität und Zweckbündnis, stelle eine besondere Herausforderung für die europäische Nachbarschaftspolitik dar (Baev 2021; Deen und van Heukelingen 2021). An dieser Stelle sei auch der Hinweis auf die wissenschaftliche Diskussion um die „strategische Autonomie“ der türkischen (Gasparetto 2021), aber vor allem der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik<sup>18</sup> (Koenig 2021) gegeben. So wird vor allem in Bezug auf die Türkei eine zunehmende Handlungsnotwendigkeit der europäischen Institutionen, aber auch noch Raum für eine engere Bindung an die Union attestiert (Paikin und Rose 2021, S. 11).

Das Stichwort der strategischen Autonomie (Lange und Vanhoonacker 2021) ist zudem über das Thema Türkei hinaus von zunehmender Bedeutung. So folgert Tocci (2021, S. 23) aus einer Betrachtung der Entwicklung des internationalen Systems die unabdingbare Notwendigkeit zur strategischen Autonomie. Unterschiedliche Einschätzungen lassen sich hier insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich erkennen: Während von französischer Seite eine größere Autonomie befürwortet wird, gilt diese nach deutscher Lesart als „illusorisch“ (Kaim und Kempin 2020). Berger (2020, S. 26) betont für Europas „Weg zur Gestaltungsmacht“ insbesondere eine notwendige Autonomie in den vier Bereichen Technologie, Gesundheit, Währung und Ökonomie. Er schlussfolgert, dass das Erreichen einer Souveränität eine „Stärkung Europas auf allen Ebenen“, nicht jedoch eine „Beschränkung der Souveränität anderer internationaler Akteure“ bedeute (ebd.).

In eine ähnliche Richtung gehen auch grundsätzliche Fragen zu einer Bewältigung zukünftiger Krisen durch ein erhöhtes Maß an Resilienz vonseiten der EU.

## **Die europäische Klima- und Energiepolitik – Zwischen strategischer Autonomie und Pariser Klimavertrag**

Bei der EU-Klima- und Energiepolitik handelt es sich seit Jahren um ein Themengebiet, in dessen Kontext verschiedene Fragestellungen weiterentwickelt werden. Daneben bringt es aufgrund aktueller (politischer) Initiativen und externer Entwicklungen jedoch auch immer wieder neue Diskussionen hervor und stellt die Energiepolitik in den Kontext außen- und sicherheitspolitischer Betrachtungen. Mit Blick auf die europäische Souveränität fallen hierunter auch die sicherheitspolitischen Aspekte aktueller und zukünftiger energiepolitischer Herausforderungen (Meißner et al. 2021, S. 61).

Eine Vielzahl an Beiträgen – insbesondere mit Fokus auf die europäische Energiepolitik – thematisiert Fragen der bereits angesprochenen strategischen Autonomie. Hierbei geht der Blick der Öffentlichkeit regelmäßig Richtung Russland als größtem Gaslieferanten der EU. Insbesondere der innereuropäische sowie transatlantische Streit um die Gaspipeline Nord Stream 2 findet auch in der wissenschaftlichen Betrachtung Widerhall. Dabei wird die „geo-ökonomische Macht“ – oder Ohnmacht – der Europäischen Kommission in diesem Konflikt analysiert (de Jong und Van de Graaf 2021). Durch innere konfligierende Positionen eröffnet sich der EU wenig Spielraum, gestaltend in den Konflikt einzugreifen. Vielmehr führen Inkonsistenz und eine zunehmend ablehnende Haltung gegenüber russischen Energieprojekten – die freilich nicht ohne russische

---

18 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

Aggressionen gegenüber der Ukraine gedacht werden können – zu weiteren geopolitischen Spannungen<sup>19</sup> (Siddi und Kustova 2021).

Einen weiteren Aspekt stellen die von Washington verhängten Sanktionen dar, die weniger die „strategische Handlungsfähigkeit“ (Westphal 2020, S. 2) der EU insgesamt, als vielmehr Deutschlands in Frage stellen. Die Beilegung der Differenzen zwischen Washington und Berlin im Juli 2021 hat dazu geführt, dass das Thema zumindest vorübergehend gelöst zu sein scheint. Shagina und Westphal (2021) weisen jedoch darauf hin, dass insbesondere Kiew und Warschau nicht in die bilaterale Übereinkunft einbezogen worden seien und diese weiterhin ablehnen. Ein „Grand Bargain“ über Nord Stream 2 (ebd.) sei nicht erreicht, da eine zukunftsgerichtete Russlandpolitik eine Einbeziehung der östlichen EU-Mitgliedstaaten bedeuten müsse (Stewart 2020). Neben dem Transport von Erdgas aus Russland kommt auch ein Einstieg Russlands in den „globalen Wasserstoff-Wettlauf“ (Zabanova und Westphal 2021) auf die Agenda der Wissenschaft. Nachdem auch die Europäische Kommission 2020 eine eigene Wasserstoffstrategie veröffentlicht hat, kann eine Verschärfung dieses Wettlaufs festgestellt werden. Auf eine weitere Facette der Erschließung von Rohstoffen, insbesondere von Erdgas und Öl, weisen Kluge und Paul (2020) hin, die Russlands Ambitionen, die Arktis in den kommenden 15 Jahren energiepolitisch zu erschließen, darstellen. Hier lauern vor allem auch militärische Fallstricke.

Fragen der strategischen Autonomie stellen sich zudem auch mit Blick auf das Verhältnis zu den USA. Von zentraler Bedeutung sind die Beziehungen unter der neuen Administration unter Joe Biden nicht zuletzt auch mit Blick auf die internationale Klimapolitik. Die „Finalisierung der Regeln des Pariser Abkommens“ (Dröge 2020, S. 106) werde man nur gemeinsam durchsetzen können. Neben den USA wird auch die Notwendigkeit der Einbeziehung weiterer Staaten, insbesondere China, aber auch Brasilien, Australien und Saudi-Arabien betont (Dröge und Schrader 2021, S. 2). Nur so sei es möglich, die gesetzten Klimaziele zu erreichen. Die EU müsse hier im Sinne des Multilateralismus versuchen, möglichst viele Staaten zu involvieren.

Als Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft wird der Beschluss über verschärfte Klimaziele aus dem Dezember 2020 herausgestellt, der eine Reduktion der Treibhausgasemission in der EU bis 2030 um 55 Prozent gegenüber dem Emissionsniveau von 1990 festlegt (Böttger und Jopp 2021, S. 19–20). Auch hier stellt sich die Frage nach einem möglichen Einfluss der Covid-19-Pandemie. So fragen Dupont et al. (2020), ob es sich bei der gegenwärtigen Krise um einen „critical juncture“ für eine ambitioniertere EU-Klimapolitik handele. Die klimapolitischen Beschlüsse vom Dezember 2020 legen nach bisherigen ambitionsloseren Zielen den Schluss nahe, die Pandemie könne eine entscheidende Rolle gespielt haben. Mit Blick auf den bereits ein Jahr zuvor verabschiedeten Europäischen Grünen Deal, der die Beschlüsse bereits vorzeichnete, verneinen die Autoren diese Hypothese jedoch. Entscheidend für das Erreichen der Emissionsziele wird eine Umsetzung auf allen Ebenen der EU sein. So wird mittlerweile neben der offensichtlichen Verantwortung der EU und der Mitgliedstaaten auch die Rolle von Städten in der Klimapolitik betont. Als „Green Dealer“ seien sie in der Lage, die holistische Vision der Europäischen Kommission konkret mit Leben zu füllen (de Gregorio Hurtado 2021, S. 33–34). Badell und Rosell (2021) stellen schließlich die Frage, wie es um die Umsetzung grüner Politik einzelner EU-Institutionen steht. Dabei stellen sie fest, dass die Performance der

19 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Die Europäische Union und Russland“, „Ukraine“ und „Energiepolitik“ in diesem Jahrbuch.



zentralen Institutionen in den vergangenen Jahren insgesamt unterdurchschnittlich war. Insbesondere die Kommission unter Präsident Jean-Claude Juncker fiel durch mangelnde Compliance auf, ein beinahe ironisch wirkender Fakt zur Hüterin der Verträge.

### Ausblick

Wenn auch keine abschließenden Antworten auf Grundsatzfragen gegeben wurden, können wir für die wissenschaftliche Debatte festhalten, dass sie sich erneut weiterentwickelt und von Jahr zu Jahr weiter differenziert hat.

In vielfältigen Beiträgen wird so über die Zukunft der Europäischen Union nach der Ära Merkel – eine dieser Kernfragen – spekuliert: Haben etwa die Krisenbeschlüsse einen historischen Meilenstein gelegt, der eine Änderung der Gangart von vorsichtigen kleinen Schritten (van Rompuy 2020), wie in der Monnet-Methode, zu einer großen Verfassungsstrategie begründet (The Federalist 2020, S.7)? Gelingt also die Ausrichtung auf ein gemeinsames Integrationsziel (Streeck 2021, S. 129) oder bewahrheitet sich die pessimistisch-provokante Analyse Streecks (2021), dass das Scheitern der Globalisierung in Abgrenzung zur EU zur Bildung von „kleinen, demokratischen und souveränen Nationalstaaten“ führen müsse? Lohnt es sich, Lehren aus den Entwicklungen der Gründungsphase der USA zu ziehen und die Notwendigkeit anzunehmen, für größere politische und fiskalische Einigungsschritte machbare Alternativen zu formulieren und eine für diesen politischen Wandel erforderliche, breite politische Koalition zu schmieden (Acemoglu und Robinson 2020, S. 20)? Eine Antwort auf diese Zukunftsfragen können wir nicht geben, uns die Fragen jedoch für die kommenden Jahre notieren und mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgen.

Ebenso sind von zeitgeschichtlicher Relevanz kommende Analysen zum Wirken und zur Person Angela Merkels, die das viel rezierte Krisenjahrzehnt als eine bedeutende Führungspersonlichkeit in der EU maßgeblich mitgeprägt hat. Doch nicht nur sie, auch ihre Nachfolge wird unter verstärkter Beobachtung stehen, wie auch das deutsch-französische Tandem oder neue Formen verstärkter intergouvernementaler Kooperation.

Analysiert wird so bereits, dass „der Übergang vom Kontinent zu einer echten Union, [...] unter dem Druck der Ereignisse immer wieder zu Überraschungen, großer Aufregung und unvorhersehbaren Wendungen“ (van Middelaar 2021, S. 183) führen werde. Dies verspricht ein weiterhin interessantes Forschungsfeld.

Die aus einem durch die Covid-19-Pandemie eventuell gestärkten Gestaltungswillen entstehenden Entscheidungen, Verfahren und Institutionen werden dann Gegenstand zukünftiger Betrachtungen und in den kommenden Krisen ihrer Feuerprobe unterzogen. Denn auch nach Beendigung des „Krisenjahrzehnts“ scheint es gewiss, dass die Integrationsgeschichte weiterhin als Geschichte der Krisen gelesen werden kann.

### Literatur

- Daron Acemoglu/James A. Robinson: Warum Nationen scheitern. Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut, Frankfurt a. M. 2020.
- Sinem Adar et al.: Customs union: Old instrument, new function in EU-Turkey relations, in: SWP Comment 48/2020.
- Perry Anderson: Ever Closer Union?: Europe in the West, London 2021.
- Diego Badell/Jordi Rosell: Are EU Institutions Still Green Actors? An Empirical Study of Green Public Procurement, in: Journal of Common Market Studies 2021, S. 1–18.
- Pavel Baev: Russia and Turkey. Strategic Partners and Rivals, in: Études de l'Ifr, Russie.NEI.Reports 35/2021.
- Michel Barnier: La grande illusion: journal secret du Brexit (2016–2020), Paris 2021.

- Derek Beach/Sandrino Smeets: New Institutional Leadership – how the new European Council-dominated crisis governance paradoxically strengthened the role of EU institutions, in: *Journal of European Integration* 6/2020, S. 837–854.
- Arjen Boin/Martin Lodge: Responding to the COVID-19 crisis: a principled or pragmatist approach?, in: *Journal of European Public Policy* 28/2021, S. 1131–1152.
- Ruxandra-Laura Bosilca: The Refugee Crisis and the EU Border Security Policies, in: Marianne Riddervold et al. (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of EU Crises*, Cham 2021.
- Winfried Böttcher: *Europa 2020: Von der Krise zur Utopie*, Baden-Baden 2021.
- Katrin Böttger/Mathias Jopp: Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020: selektive Föderalisierung des Integrationsprozesses, in: *integration* 1/2021a, S. 3–22.
- Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Baden-Baden 2021b.
- Nathalie Brack/Seda Eurkan: *Theorising the Crises of the European Union*, Abingdon 2020.
- Birgit Bujard/Wolfgang Wessels: Der Brexit-Prozess und die Austrittsdoktrin: Die Führungsrolle des Europäischen Rats, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 1/2021, S. 13–24.
- Simon Bulmer/Christian Lequesne: *The Member States of the European Union*, Oxford 2020.
- Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020, 2 BvR 859/15 – 2 BvR 1651/15 – 2 BvR 2006/15 – 2 BvR 980/16, PSPP.
- Martin Burgi et al.: Die Selbstbehauptung Europas!, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4.7.2021.
- Alexander Bürgin: The European Commission's role in EU–Turkey relations, in: Wulf Reiners/Ebru Turhan (Hrsg.): *EU-Turkey Relations: Theories, Institutions, and Policies*, Cham 2021, S. 219–240.
- Berthold Busch/Björn Kauder: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt: Bestandsaufnahme und Vorschläge für mehr fiskalpolitische Disziplin in Europa, in: *IW-Analyse* 142/2021.
- James A Caporaso: The Euro in a Triple Crisis Context and Its Impact on the European Union, in: Marianne Riddervold et al. (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of EU Crises*, Cham 2021, S. 421–441.
- Natalia Chaban et al.: *Changing perceptions of the EU at times of Brexit: Global Perspectives*, Abingdon 2020.
- Lorenzo Codogno/Paul van den Noord: Assessing next generation EU, in: LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series 166/2020, abrufbar unter: <https://www.lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LEQS-Discussion-Papers/LEQSPaper166.pdf> (letzter Zugriff: 19.10.2021).
- Timothy Coles: Tourism, Brexit and the climate crisis: on intersecting crises and their effects, in: *Journal of Sustainable Tourism* 9/2021, S. 1529–1546.
- Eileen Connolly/John Doyle: Brexit and the Northern Ireland Peace Process, in: *Brexit Institute Working Paper Series* 11/2021.
- Clara Cotroneo et al.: The Gender Gap in the EU's Public Employment and Leadership: Mapping promising measures for gender equality and equal opportunities in the EU27, Study requested by the FEM committee, 2021, abrufbar unter: <https://doi.org/10.2861/522947> (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Andrew Cottey: The European Union and China: Partnership in Changing Times, in: Laura C. Ferreira-Pereira/Michael Smith (Hrsg.): *The European Union's Strategic Partnerships: Global Diplomacy in a Contested World*, London 2021, S. 221–244.
- Stephen M. Croucher et al.: Refugee Crisis in the European Union, in: Stephen M. Croucher et al. (Hrsg.): *Migration and Media in Finland: Perceptions and Depictions of Natives, Immigrants and Refugees*, Cham 2021, S. 7–24.
- Sonia de Gregorio Hurtado: A Green Deal for the Urban Age: A New Role for Cities in EU Climate Action, in: *Monografias CIDOB* 80/2021, S. 25–38.
- Moniek de Jong/Thijs Van de Graaf: Lost in Regulation: Nord Stream 2 and the Limits of the European Commission's Geo-Economic Power, in: *Journal of European Integration* 4/2021, S. 495–510.
- Caroline de la Porte/Mads Dagnis Jensen: The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal, in: *Social Policy and Administration* 2/2021, S. 388–402.
- Catherine E. de Vries et al.: *Foundations of European Politics: A Comparative Approach*, Oxford 2021.
- Bob Deen/Nienke Poetin van Heukelingen: Erdoğan en de worsteling van de NAVO, Atlantisch Perspectief, Atlantische Commissie, abrufbar unter: <https://www.atlcom.nl/artikel-atlantisch-perspectief/eensgezinde-rivalen-poetin-erdogan-en-de-worsteling-van-de-navo/> (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Susi Dennison/Paweł Zerk: The Transformative Five: A New Role for the Frugal States after the EU Recovery Deal, ECFR Policy Brief 2020, abrufbar unter: <https://ecfr.eu/publication/the-transformative-five-a-new-role-for-the-frugal-states-after-the-eu-recovery-deal/> (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- María Díaz Crego: Transnational electoral lists: Ways to Europeanise elections to the European Parliament, European Parliamentary Research Service, 2021, abrufbar unter: <https://doi.org/10.2861/520461> (letzter Zugriff: 1.9.2021).

- Michael Dougan: The UK's Withdrawal from the EU: A Legal Analysis, Oxford 2021.
- Ralf Drachenberg/Margot Vrijhoeven: The role of the European Council in negotiating the 2021–27 MFF: Continuity and change in the politics of the EU's latest seven-year financial settlement, European Parliamentary Research Service 2021, abrufbar unter: <https://doi.org/10.2861/117296> (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Ralf Drachenberg/Emily Phillips: The Twitter activity of members of the European Council: A content analysis of EU leaders' use of Twitter in 2019–20, European Parliamentary Research Service 2021, abrufbar unter: <https://doi.org/10.2861/17201> (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Susanne Dröge: Internationale Klimapolitik – Spannungsfelder und mögliche Wendungen, in: Barbara Lippert/Günther Maihold (Hrsg.): Krisenlandschaften und die Ordnung der Welt. Im Blick von Wissenschaft und Politik, in: SWP-Studie 18/2020, S. 101–160.
- Susanne Dröge/Tessa-Sophie Schrader: Zurück in die Zukunft? Die internationale Klimapolitik 2021: Neue Konstellationen für die europäische Klimadiplomatie, in: SWP-Aktuell 13/2021.
- Andrew Duff: Europe after the Brits, Discussion Paper, European Policy Centre, abrufbar unter: <https://epc.eu/en/Publications/Europe-after-the-Brits~3d0324> (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Claire Dupont et al.: The Covid-19 crisis: a critical juncture for EU climate policy development?, in: Journal of European Integration 8/2020, S. 1095–1110.
- Johanna Edthofer/Paul Schmidt: The future of the EU's Spitzenkandidaten procedure, in: ÖGFE Policy Brief 4a/2021, S. 1–10.
- Europäische Kommission: Recovery Plan for Europe, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en) (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Federico Fabbrini/Giovanni Zaccaroni: The Future EU-UK Relationship: The EU Ambitions for a Comprehensive Partnership, in: European Public Law 2/2021, S. 265–284.
- Isabel Feichtner: Geldpolitik und Demokratie. Kommentar zum PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Kritische Justiz 1/2021, S. 62–72.
- Jérôme Fourquet: L'Archipel français. Naissance d'une nation multiple et divisée, in: Humanisme 3/2019, S. 58–65.
- Charlotte Galpin: Contesting Brexit Masculinities: Pro-European Activists and Feminist EU Citizenship, in: Journal of Common Market Studies 2021 (im Erscheinen).
- Andrew Gamble: The Brexit negotiations and the Anglosphere, in: The Political Quarterly 1/2021, S. 108–112.
- Sacha Garben: Competence Creep Revisited, in: Journal of Common Market Studies 2/2019, S. 205–222.
- Alicia García-Herrero: When and how should the European Union conclude an investment agreement with China? [Blog], Bruegel-Blogs 2020, abrufbar unter: <https://www.bruegel.org/2020/12/when-and-how-should-the-european-union-conclude-an-investment-agreement-with-china/> (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Alberto Gasparetto: Transition and Middle Power: Turkey's Strategic Autonomy on the Atlantic Area Border with the Middle East, the Mediterranean and the Horn of Africa, in: Fulvio Attinà (Hrsg.): World Order Transition and the Atlantic Area, Basel 2021, S. 183–203.
- Alexander Göbel: Experiment Bürgerbeteiligung, in: Deutschlandfunk, 7.8.2021.
- Julia Gurol/Anna Starkmann: New Partners for the Planet? The European Union and China in International Climate Governance from a Role-Theoretical Perspective, in: Journal of Common Market Studies 3/2021, S. 518–534.
- Christine Hackenesch et al.: Development policy under fire? The politicization of European external relations, in: Journal of Common Market Studies 1/2021, S. 3–19.
- Miriam Hartlapp/Agnes Blome: Women at the Top of the European Commission – Drivers and Barriers, Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis März 2021, abrufbar unter: [https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2021/2021\\_6epa.pdf?](https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2021/2021_6epa.pdf?) (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Katy Hayward: 'Flexible and Imaginative': The EU's Accommodation of Northern Ireland in the UK–EU Withdrawal Agreement, in: International Studies 2/2021, S. 201–218.
- Dermot Hodson: The New Intergovernmentalism and the Euro Crisis, in: Nathalie Brack/Seda Gürkan (Hrsg.): Theorising the Crises of the European Union, Abingdon 2020.
- Martin Höpner: Karlsruhe verdient Anerkennung – Zum PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020, in: Wirtschaftsdienst 6/2020, S. 441–445.
- Erik Jones et al.: Failing forward? The Euro crisis and the incomplete nature of European integration, in: Comparative Political Studies 7/2016, S. 1010–1034.
- Erik Jones et al.: Failing forward? Crises and patterns of European integration, in: Journal of European Public Policy 28/2021, S. 1519–1536.

- Michael Kaeding/Felix Schenuit: The European Parliament's perspective on EU–Turkey relations, in: Wulf Reiners/Ebru Turhan (Hrsg.): *EU-Turkey Relations: Theories, Institutions, and Policies*, Cham 2021, S. 241–264.
- Hartmut Kaelble: Mehr als ein neues Krankheitsbild: Warum die Corona-Krise für die Europäische Union historisch neuartig ist, in: *integration* 4/2021, S. 325–332.
- Hussein Kassim/Luc Tholoniati: The European Commission, in: Marianne Riddervold et al. (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of EU Crises*, Cham 2021, S. 298–313.
- Peter Graf Kielmansegg: Worum es im Kern geht, Briefe an die Herausgeber, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28.6.2021.
- Paul Kirchhof: Die EU-Kommission gefährdet die Integration, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.6.2021.
- Janis Kluge/Michael Paul: Russlands Arktis-Strategie bis 2035: Große Pläne und ihre Grenzen, in: *Russland Analysen* 405/2021, S. 6–9.
- Michèle Knodt et al.: Die EU in der Polykrise: Folgen für das Mehrebenen-Regieren, in: Andreas Grimm (Hrsg.): *Die neue Europäische Union. Zwischen Integration und Desintegration*, Baden-Baden 2020, S. 119–151.
- Nicole Koenig: The EU as an Autonomous Defense Actor, Hertie School Policy Paper 2021, abrufbar unter: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/the-eu-as-an-autonomous-defence-actor> (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Christel Koop et al.: Agenda-setting under pressure: Does domestic politics influence the European Commission?, in: *European Journal of Political Research* 2021 (im Erscheinen).
- Ulrich Krotz/Lucas Schramm: An old couple in a new setting: Franco-German leadership in the post-Brexit EU, in: *Politics and Governance* 1/2021, S. 48–58.
- Merje Kuus: Regulatory power and region-making in the Arctic: China and the European Union, in: *European Urban and Regional Studies* 4/2020, S. 321–324.
- Sabina Lange/Sophie Vanhoonaeker: Conclusion: Towards EU strategic autonomy, in: Roberta Haar et al. (Hrsg.): *The Making of European Security Policy: Between Institutional Dynamics and Global Challenges*, Abingdon 2021, S. 214–225.
- Zoe Lefkofridi/ Philippe C. Schmitter: Neofunctionalism in the Decade of Crises, in: Nathalie Brack/Seda Gürkan (Hrsg.): *Theorising the Crises of the European Union*, Abingdon 2020, S. 102–118.
- Jeffrey Lewis: The Council, in: Marianne Riddervold et al. (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of EU Crises*, Cham 2021, S. 239–257.
- Luca Lionello: The Concept of State and What It Means for the Process of European Integration, in: *The Federalist* 1/2020, S. 61–66.
- Barbara Lippert: Turkey as a special and (almost) dead case of EU enlargement policy, in: Wulf Reiners/Ebru Turhan (Hrsg.): *EU-Turkey Relations: Theories, Institutions, and Policies*, Cham 2021, S. 267–293.
- Chih-Mei Luo: *The EU's Crisis Decade: Reflecting on EU Capitalism and Governance*, Singapore 2020.
- Claudia Major/Nicolai von Ondarza: Die EU und Global Britain: So nah, so fern. Wie »Global Britain« nach dem Brexit außen- und sicherheitspolitisch eingebunden werden kann, in: *SWP-Aktuell* 35/2021, S. 1–8.
- Benjamin Martill: Deal or no Deal: Theresa May's Withdrawal Agreement and the Politics of (Non-)Ratification, in: *Journal of Common Market Studies* 2021 (im Erscheinen).
- Benjamin Martill/Uta Staiger: Negotiating Brexit: The cultural sources of British hard bargaining, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2021, S. 261–277.
- Frank Mattheis/John Kotsopoulos: *Broadening the Debate on EU-Africa Relations: Towards Reciprocal Approaches*, London 2020.
- Andreas Maurer et al.: *Das Europäische Parlament: Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Baden-Baden 2021.
- Franz C. Mayer: To Boldly Go Where No Court Has Gone Before. The German Federal Constitutional Court's ultra vires Decision of May 5, 2020, in: *German Law Journal* 5/2020, S. 1116–1127.
- Vittoria Meißner et al.: 2020 als Stresstest für die Europäische Union: Herausforderungen in Zeiten der COVID-19-Pandemie, in: *integration* 1/2021, S. 53–70.
- Anand Menon: Foreword, Brexit and Beyond, UK in a Changing Europe, abrufbar unter: <https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2021/01/Brexit-and-Beyond-report-compressed.pdf> (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Alan S. Milward: *The European Rescue of the Nation-state*, London 2000.
- Michael Mintrom et al.: Policy narratives, localisation, and public justification: responses to COVID-19, in: *Journal of European Public Policy* 8/2021, S. 1219–1237.
- Marley Morris: The agreement on the future relationship: a first analysis, Institute for Public Policy Research 2020, abrufbar unter: <https://www.ippr.org/files/2020-12/agreement-on-future-relationship-ippr-assessment-1-.pdf> (letzter Zugriff: 1.9.2021).

- Manuela Moschella: What role for the European Semester in the recovery plan?, Economic Governance Support Unit (EGOV), In-Depth Analysis Requested by the ECON committee, 2020, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651377/IPOL\\_IDA\(2020\)651377\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651377/IPOL_IDA(2020)651377_EN.pdf) (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Mary C. Murphy: Northern Ireland and Brexit: where sovereignty and stability collide?, in: *Journal of Contemporary European Studies* 3/2021, S. 405–418.
- Amrita Narlikar/Cecilia Emma Sottolotta: Pandemic narratives and policy responses: west European governments and COVID-19, in: *Journal of European Public Policy* 8/2021, S. 1238–1257.
- Martin Nettesheim: Wer ist Hüter der Verfassung?, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.7.2021.
- Akasemi Newsome et al.: The Financial Crisis: An Introduction, in: Marianne Riddervold et al. (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of EU Crises*, Cham 2021, S. 375–380.
- Espen D. H. Olsen/Guri Rosén: The EU's response to the financial crisis, in: Marianne Riddervold et al. (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of EU Crises*, Cham 2021, S. 381–400.
- Zachary Paikin/Caroline Rose: Turkey and the Eastern Mediterranean. Geopolitical Europe's pathway to strategic autonomy?, in: CEPS, 31.5.2021, abrufbar unter: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/turkey-and-the-eastern-mediterranean/> (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Ioannis Papageorgiou: Interpretation and implementation of article 50 TEU, European Parliament Think Tank 2021, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690964/IPOL\\_STU\(2021\)690964\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690964/IPOL_STU(2021)690964_EN.pdf) (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Oliver Picek: Spillover effects from next generation EU, in: *Intereconomics* 5/2020, S. 325–331.
- Sacha Prechal: Competence creep and general principles of law, in: *Review of European administrative law* 1/2010, S. 5–22.
- Christian Raphael et al.: Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2020, Baden-Baden 2020, S. 31–48.
- Christian Rauh: Between neo-functionalism optimism and post-functionalism pessimism: Integrating politicisation into integration theory, in: Nathalie Brack/Seda Gürkan (Hrsg.): *Theorising the crises of the European Union*, Abingdon 2020, S. 119–137.
- Wulf Reiners/Ebru Turhan: *EU-Turkey Relations: Theories, Institutions, and Policies*, Cham 2021.
- Martin Rhodes: 'Failing forward': a critique in light of covid-19, in: *Journal of European Public Policy* 10/2021, S. 1537–1554.
- Marianne Riddervold et al.: *The Palgrave handbook of EU crises*, Cham 2021.
- Berthold Rittberger: *Die Europäische Union: Politik, Institutionen, Krisen*, München 2021.
- Maria João Rodrigues/François Balate: *Our European Future: Charting a Progressive Course in the World*, London 2021.
- Giulia Rossolillo: Sovereignty, in: *The Federalist* 1/2020, S. 67–75.
- Nicolò Sartori: EU-Turkey energy dialogue: Moving beyond the accession negotiations framework, in: Wulf Reiners/Ebru Turhan (Hrsg.): *EU-Turkey Relations: Theories, Institutions, and Policies*, Cham 2021, S. 373–393.
- Luigi Scazzieri: Bridging the Channel: How Europe and the UK can work together in foreign policy, Bridging the Channel, Konrad Adenauer-Stiftung, abrufbar unter: [https://cer.eu/sites/default/files/pbrief\\_bridging\\_channel\\_30.6.21\\_fin.pdf](https://cer.eu/sites/default/files/pbrief_bridging_channel_30.6.21_fin.pdf) (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Armin Schäfer/Michael Zürn: *Die demokratische Regression*, Berlin 2021.
- Kaija Schilde/Sara Wallace Goodman: The EU's Response to the Migration Crisis: Institutional Turbulence and Policy Disjuncture, in: Marianne Riddervold et al. (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of EU Crises*, Cham 2021, S. 449–468.
- Heinrich Schneider: Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik, in: Michael Kreile (Hrsg.): *Die Integration Europas*, 1992, S. 3–35.
- Heinrich Schneider: Alternativen der Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation – oder was sonst?, in: *integration* 3/2000, S. 171–184.
- Heinrich Schneider: Ausblick auf Europa: Was bleibt vom Europäischen Projekt?, in: Hans-Georg Ehrhart et al. (Hrsg.): *Die Europäische Union im 21. Jahrhundert*, Wiesbaden 2007.
- Frank Schorkopf: Europas Weg, Podcast zur Verfassungsgeschichte der Europäischen Union, Georg-August-Universität Göttingen, abrufbar unter: <https://www.uni-goettingen.de/de/%23podcast+europas+weg/626597.html> (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Hans Jörg Schrötter: *Europa. Das Lexikon*, Baden-Baden 2020.
- Leonard August Schuette: Forging unity: European commission leadership in the Brexit negotiations, in: *Journal of Common Market Studies* 2021 (im Erscheinen).

- Maria Shagina/Kirsten Westphal: Nord Stream 2 und das Energie-Sicherheitsdilemma, in: SWP-Aktuell 52/2021, S. 1–8.
- Marco Siddi/Irina Kustova: From a liberal to a strategic actor: the evolution of the EU's approach to international energy governance, in: Journal of European Public Policy 7/2021, S. 1076–1094.
- Peter Slominski/Florian Trauner: Reforming me softly – how soft law has changed EU return policy since the migration crisis, in: West European Politics 1/2021, S. 93–113.
- Eduard Soler i Lecha: The EU and the Eastern Mediterranean: How to Deal With Turkey, in: Notes Internacionais, CIDOB, abrufbar unter: [https://www.cidob.org/en/publications/publication\\_series/notes\\_internacionais/251/the\\_eu\\_and\\_the\\_eastern\\_mediterranean\\_how\\_to\\_deal\\_with\\_turkey](https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionais/251/the_eu_and_the_eastern_mediterranean_how_to_deal_with_turkey) (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Eirik Tegle Stenstad/Bent Sofus Tranøy: Failing Forward in Financial Stability Regulation, in: Marianne Riddervold et al. (Hrsg.): The Palgrave Handbook of EU Crises, Cham 2021, S. 401–419.
- Susan Stewart: Eine robustere Russlandpolitik für die EU: Wie Koalitionen von Mitgliedstaaten dazu beitragen könnten, in: SWP-Aktuell 96/2020, S. 1–4.
- Stefan Storr: Von der Kooperation zur Konfrontation: Das PSPP-Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020, in: Journal für Rechtspolitik 2/2020, S. 65–72.
- Wolfgang Streeck: Zwischen Globalismus und Demokratie: Politische Ökonomie im ausgehenden Neoliberalismus, Berlin 2021.
- Funda Tekin: Differentiated integration: An alternative conceptualization of EU–Turkey relations, in: Wulf Reiners/Ebru Turhan (Hrsg.): EU-Turkey Relations: Theories, Institutions, and Policies, Cham 2021, S. 157–181.
- TEPSA: Tepsa Voices, 2021, abrufbar unter: [https://www.tepsa.eu/tepsa\\_voices/](https://www.tepsa.eu/tepsa_voices/) (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- The Federalist: Time to Switch to the Constituent Strategy, in: The Federalist 1/2020, S. 4–7.
- Nathalie Tocci: European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It, Istituto Affari Internazionali, 26.2.2021, abrufbar unter: <https://www.iai.it/en/publicazioni/european-strategic-autonomy-what-it-why-we-need-it-how-achieve-it> (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Zerrin Torun: From convergence to divergence: The compatibility of Turkish and EU foreign policy, in: Wulf Reiners/Ebru Turhan (Hrsg.): EU-Turkey Relations: Theories, Institutions, and Policies, Cham 2021, S. 323–346.
- Jarle Trondal et al.: Crisis, Continuity, and Change in European Union Institutions: An Introduction, in: Marianne Riddervold et al. (Hrsg.): The Palgrave Handbook of EU Crises, Cham 2021, S. 231–237.
- Dimitris Tsarouhas: EU-Turkey Economic Relations and the Customs Union, in: ELIAMEP Policy Paper 68/2021, abrufbar unter: <https://www.eliamep.gr/en/publications/> (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Ebru Turhan/Wolfgang Wessels: The European Council as a Key Driver of EU–Turkey Relations: Central Functions, Internal Dynamics, and Evolving Preferences, in: Wulf Reiners/Ebru Turhan (Hrsg.): EU-Turkey Relations: Theories, Institutions, and Policies, Cham 2021, S. 185–217.
- UK in a Changing Europe: Brexit and Beyond, abrufbar unter: <https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2021/01/Brexit-and-Beyond-report-compressed.pdf> (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Luuk van Middelaar: Das europäische Pandämonium: Was die Pandemie über den Zustand der EU enthüllt, Berlin 2021.
- Herman van Rompuy: The European Union and the Corona Crisis, Special Policy Brief, TRACK – Teaching and Researching the European Council, abrufbar unter: [https://track.uni-koeln.de/sites/track/user\\_upload/Special\\_Policy\\_Brief-2020.pdf](https://track.uni-koeln.de/sites/track/user_upload/Special_Policy_Brief-2020.pdf) (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Nicolai von Ondarza/Minna Ålander: Die Konferenz zur Zukunft Europas: Herausforderungen und Erfolgsbedingungen für einen Reformimpuls, der über Krisenmanagement hinausreicht, in: SWP-Aktuell 20/2021, S. 1–8.
- Jannike Wachowiak/Fabian Zuleeg: The EU-UK Partnership and Implications for Differentiation Within the EU and Between the EU and Third Countries, EU IDEA Papers, Istituto Affari Internazionali, abrufbar unter: <https://www.iai.it/en/publicazioni/eu-uk-partnership-and-implications-differentiation-within-eu-and-between-eu-and-third> (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Stefan Wallaschek: Contested solidarity in the Euro crisis and Europe's migration crisis: A discourse network analysis, in: Journal of European Public Policy 7/2020, S. 1034–1053.
- Georgina Waylen: Gendering political leadership: hypermasculine leadership and Covid-19, in: Journal of European Public Policy 8/2021, S. 1153–1173.
- Stephen Weatherill: Competence creep and competence control, in: Yearbook of European Law 1/2004, S. 1–55.
- Werner Weidenfeld et al.: Europa von A bis Z, Baden-Baden 2020.
- Wolfgang Wessels: Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden 2021a.

- Wolfgang Wessels: The European Council as a transformative force, in: Helen Wallace et al. (Hrsg.): Europe's Transformations. Essays in Honour of Loukas Tsoukalis, Oxford 2021b, im Erscheinen.
- Wolfgang Wessels/Lea Hopp: The European Council's Financial Mega Deal: An unprecedented challenge for the political and academic world, in: TRACK Policy Brief Series, 2021, abrufbar unter: [https://track.uni-koeln.de/sites/track/user\\_upload/Track\\_Policy\\_Brief\\_European\\_Council\\_s\\_corona\\_crisis\\_management.pdf](https://track.uni-koeln.de/sites/track/user_upload/Track_Policy_Brief_European_Council_s_corona_crisis_management.pdf) (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Kirsten Westphal: Strategische Souveränität in Energiefragen: Überlegungen zur Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit Deutschlands in der EU, in: SWP-Aktuell 46/2020, S. 1–8.
- Richard G. Whitman: Missing in action: The EU-UK foreign, security and defence policy relationship after Brexit, in: European View 2/2020, S. 222–229.
- Sarah Wolff/Stella Ladi: European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: adaptability in times of permanent emergency, in: Journal of European Integration 8/2020, S. 1025–1040.
- Joachim Wuermeling: Auf ein Neues? Erfolgsfaktoren für die Konferenz zur Zukunft Europas, in: integration 2/2021, S. 150–158.
- Yana Zabanova/Kirsten Westphal: Russland im globalen Wasserstoff-Wettlauf, in: SWP-Aktuell 48/2021, S. 1–8.

# Brexit

Daniel Schade

Obwohl der formale Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (EU) bereits am 31. Januar 2020 stattgefunden hat, war der Brexit damit noch nicht vollendet. Zunächst galt bis zum Jahresende 2020 noch eine sogenannte Übergangszeit, während der das Vereinigte Königreich noch weitestgehend an EU-Gesetzgebung gebunden war und im Allgemeinen wie ein EU-Mitgliedstaat behandelt wurde. Diese Zeit sollte genutzt werden, um einerseits die Verpflichtungen des Austrittsabkommens zu implementieren, und andererseits ein Abkommen über die zukünftigen beidseitigen Beziehungen abzuschließen. Letzteres gelang schlussendlich, jedoch wurden beide Prozesse durch die andauernde Covid-19-Pandemie und anhaltende politische Kontroversen des Brexit-Prozesses nachhaltig erschwert. Somit hat das Vereinigte Königreich nun zwar sowohl de jure als auch de facto die EU verlassen, jedoch haben sich die gegenseitigen Beziehungen weiterhin nicht vollständig stabilisiert.<sup>1</sup>

## Das Ende der Übergangszeit

Mit dem durch das Austrittsabkommen geregelten Brexit am 31. Januar 2020 hat das Vereinigte Königreich zwar formal die EU verlassen, jedoch wurde es bis zum Ende der Übergangszeit am Ende des gleichen Jahres weiterhin weitestgehend wie ein EU-Mitgliedstaat behandelt. Im Umkehrschluss musste das Land bis dahin auch weiter EU-Gesetzgebung einhalten und zum Teil sogar noch weiter umsetzen. Lediglich die Beteiligung des Landes an EU-Entscheidungsprozessen und etwa das Mandat britischer Abgeordneter im Europäischen Parlament endeten mit dem Stichtag Ende Januar 2020.

Die Übergangszeit sollte es sowohl öffentlichen Stellen als auch Unternehmen ermöglichen, sich auf das tatsächliche Inkrafttreten der mit dem Brexit verbundenen Veränderungen vorzubereiten. Auch sollten die Verhandlungsteams der EU und des Vereinigten Königreichs dadurch die Möglichkeit bekommen, ein Abkommen über die zukünftigen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen abzuschließen. Aufgrund der Komplexität der umzusetzenden Maßnahmen und des üblicherweise deutlich längeren Zeitraums für solche zwischenstaatlichen Verhandlungen sah das Austrittsabkommen vor, dass die Übergangszeit bis spätestens zum 30. Juni 2020 noch einmal um bis zu zwei Jahre hätte verlängert werden können. Jedoch strebte die britische Regierung aus politischen Gründen und gegen den Wunsch der EU, sowie entgegen der Warnungen von ExpertInnen und der britischen Wirtschaft, eine solche Verlängerung nicht an.<sup>2</sup> Somit endete die Übergangszeit dann auch mit dem Jahreswechsel 2020/2021.

Diese feststehende Frist hatte zahlreiche Auswirkungen auf den weiteren Verlauf des Brexit-Prozesses. Zunächst standen die Verhandlungen über ein Abkommen zu den zukünftigen (Wirtschafts-)Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU unter einem enormen Zeitdruck. Wäre es nicht gelungen, ein solches vor Ablauf der Über-

---

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich“ in diesem Jahrbuch.  
2 Daniel Schade: Brexit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 49–59, hier S. 56.



gangszeit auszuhandeln und in Kraft zu setzen, wäre der beidseitige Handel zum 1. Januar 2021 auf die Regularien der Welthandelsorganisation zurückgeworfen worden, was einen noch abrupteren und größeren als durch den Brexit ohnehin ausgelösten ökonomischen Schock bedeutet hätte. Obwohl es schlussendlich gelang, ein solches Abkommen auszuhandeln, war bis kurz vor Jahreswechsel 2020/2021 noch unklar, ob dies tatsächlich gelingen würde, und wie genau dessen Inhalte aussehen würden. So blieb durch die Kürze der Frist sowohl den Regierungen und Behörden beiderseits, als auch Unternehmen nur wenig Zeit, sich auf die abzusehenden Veränderungen einzustellen.

Das tatsächliche längerfristige Ausmaß der mit Ende der Übergangszeit in Kraft tretenden Veränderungen und der damit verbundenen ökonomischen Effekte war dadurch und aufgrund der anhaltenden Effekte der Covid-19-Pandemie zunächst nicht klar einzuschätzen. Letztere wurden zum Jahresende 2020 durch die Verbreitung der problematischen sogenannten Beta-Variante von SARS-CoV-2 im Vereinigten Königreich noch einmal größer, da zahlreiche europäische Regierungen in einem Versuch, die Ausbreitung dieser Variante zu verlangsamen, ihre Grenzen mit dem Vereinigten Königreich kurz vor Ende der Übergangszeit temporär gänzlich geschlossen hatten und diese auch später nur sehr eingeschränkt wieder öffneten. Frankreich spielt dabei für den gesamteuropäischen Handel mit dem Vereinigten Königreich sowohl durch die Seeroute zwischen Dover und Calais, als auch den Eisenbahn-Eurotunnel eine besondere Rolle. Insofern hatten die Komplettschließung der französischen Grenze für 2 Tage ab dem 20. Dezember 2020 sowie die nur sehr eingeschränkte Wiedereröffnung für den Warenverkehr im Anschluss die größten Auswirkungen.<sup>3</sup>

Die bereits jetzt zugänglichen Handelsstatistiken seit Ende der Übergangszeit geben dabei ein gemischtes Bild ab.<sup>4</sup> Zwar ist der beidseitige Handel zwischen Dezember 2020 und Januar 2021 dramatisch eingebrochen, jedoch hatte sich dieser bis Mai 2020 zumindest teilweise wieder erholt. Dabei liegen die EU-Exporte ins Vereinigte Königreich im Vergleich zu Mai 2018, einem Zeitraum als weder die Covid-19-Pandemie noch besondere Entwicklungen im Brexit-Prozess den Handel beeinflussten, beinahe wieder auf dem gleichen Niveau. Die Importe aus dem Vereinigten Königreich bleiben jedoch weiterhin deutlich niedriger als zuvor. Problematisch ist dabei auch, dass noch keine vollständigen Daten zu den Auswirkungen auf den Handel von und mit Nordirland, für welches aufgrund des Austrittsabkommens gesonderte Regelungen gelten, vorliegen. So ist derzeit noch vollkommen unklar, wie sich das Ende der Übergangszeit auf den Handel zwischen Großbritannien (also dem Vereinigten Königreich ohne Nordirland) und Nordirland verändert hat. Öffentliche Daten der EU und der Statistikbehörde Irlands<sup>5</sup> verdeutlichen jedoch, dass der Handel zwischen der EU und Nordirland durchweg stabiler blieb als jener mit dem Vereinigten Königreich insgesamt, und dass der beidseitige Handel zwischen Nordirland und Irland deutlich zunahm.

Trotz der Schwierigkeit, die Folgen der Covid-19-Pandemie von denen des Brexit zu trennen, wurde dennoch deutlich, dass insbesondere neue Zollformalitäten, die Notwen-

---

3 Philip Blenkinsop/Guy Faulconbridge: France to reopen border with England for COVID-clear travellers, in: Reuters, 22.12.2020.

4 Eurostat: EU trade since 1988 by HS2,4,6 and CN8, DS-645593, 13.8.2021; Office for National Statistics: UK Trade in Goods EU and non-EU at current market prices, 12.8.2021.

5 Eurostat: EU trade with UK (NI) and UK (excl. NI) since 2021 by HS2-4-6 and CN8, DS-1267031, 13.8.2021; Central Statistics Office: Goods imports and exports classified by country, GEI2021M06TBL4, 16.8.2021.

digkeit phytosanitärer und veterinärmedizinischer Kontrollen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, sowie die nun komplexeren Bedingungen für den LKW-gebundenen Warentransport zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich (jeweils mit Ausnahme Nordirlands) für erhebliche Herausforderungen im bilateralen Handel sorgten.<sup>6</sup> Neue Aufenthalts- und arbeitsrechtliche Regelungen im Vereinigten Königreich haben darüber hinaus dazu beigetragen, dass es einen akuten Arbeitskräftemangel in der Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie gibt,<sup>7</sup> sowie insgesamt zu wenige LKW-FahrerInnen zur Verfügung stehen. Wenn ein allgemeiner Überblick über das Ausmaß der durch diese Entwicklungen eingetreten Folgen auf bestehende Lieferketten und darüber hinaus auch schwierig bleibt, so zeigen zahlreiche Beispiele jedoch, dass Unternehmen den beidseitigen Handel teilweise gänzlich eingestellt haben.<sup>8</sup> Auch kommt es in Großbritannien seit Jahreswechsel immer wieder zu Ausfällen in der Versorgung mit bestimmten Lebensmitteln.<sup>9</sup> Die gesonderten Bedingungen für den Handel zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU sowie Nordirland stellen dabei einen weiteren Problembereich dar.

### Die Verhandlungen zum Handels- und Kooperationsabkommen

Die Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen, welche erfolgreich im sogenannten Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich endeten, fanden für ein Abkommen dieser Art in Rekordzeit statt. Formal begannen diese erst im März 2020. Dies ist einerseits darin begründet, dass die EU parallele Verhandlungen über sowohl das Austritts- als auch ein Abkommen über die zukünftigen Beziehungen zunächst abgelehnt hatte. Andererseits dauerte es nach dem formalen Brexit mit Ende Januar 2020 noch einige Wochen, bis beide Seiten ihre Verhandlungspositionen (auf Seiten der EU ein Verhandlungsmandat) erarbeitet, verabschiedet und veröffentlicht hatten.

Dabei sollten die Inhalte der parallel zum Austrittsabkommen ausgehandelten, aber nicht rechtlich verpflichtenden sogenannten Politischen Erklärung einen Rahmen für die eigentlichen Verhandlungen bieten. Diese spielte jedoch im weiteren Verlauf keine besondere Rolle mehr. Bei den Verhandlungen stand dabei auf Seiten der EU als Verhandlungsführer wie zuvor Michel Barnier im Zentrum. Sein britisches Pendant war David Frost, der Europa-Berater des britischen Premierministers Boris Johnson.

Im Folgenden wird ausschließlich von den Verhandlungen über ein einziges Abkommen berichtet. Es ist jedoch wichtig festzuhalten, dass die Verhandlungen rein formal in drei Abkommen mündeten. Neben dem Handels- und Kooperationsabkommen wurde dabei das Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der sicheren und friedlichen Nutzung der Kernenergie (zur Abdeckung der Euratom-Dimension des Austritts), sowie ein separates Abkommen über Sicherheitsverfahren für Verschlusssachen (zum Datenaustausch) geschlossen. Da die Verhandlungsprozesse für diese jedoch Teil der

6 Institute for Government: The GB-EU Border, 28.7.2021, abrufbar unter: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/future-relationship-gb-eu-border> (letzter Zugriff: 28.8.2021).

7 Joanna Partridge/Richard Partington: 'The anxiety is off the scale': UK farm sector worried by labour shortages, in: The Guardian, 25.8.2021.

8 Camomile Shumba: One in Four Small U.K. Exporters Halt EU Sales Amid Brexit Costs, in: Bloomberg, 1.4.2021.

9 Jon Sharman: From Greggs to Costa: The chains reporting food shortages due to post-Brexit HGV crisis, in: The Independent, 26.8.2021.

allgemeinen Verhandlungen waren und vollständig parallel stattfanden, werden sie im weiteren Verlauf nicht mehr explizit erwähnt.

Als besonders problematisch stellten sich neben dem Zeitdruck in den weiteren Verhandlungen unterschiedliche inhaltliche Positionen dar. Dabei gab es insbesondere Unterschiede im Hinblick auf den rechtlichen Rahmen des Abkommens und mögliche Streitschlichtungsmechanismen, die Frage des sogenannten „level playing fields“, die Fischereipolitik und die Zusammenarbeit bei polizeilichen und Justizfragen.<sup>10</sup> So bevorzugte die EU die Verabschiedung eines einzigen Gesamtabkommens mit einer einheitlichen Governance-Struktur inklusive einer möglichen Beteiligung des Europäischen Gerichtshofs an bestimmten Aspekten der Streitschlichtung. Die britische Seite hingegen präferierte einzelne sektorale Abkommen mit jeweils einer eigenen Governance-Struktur ohne Beteiligung des Europäischen Gerichtshofs. Zwar waren sich beide Seiten im Kern einig, dass das Abkommen zoll- und quotenfreien Handel ermöglichen sollte, jedoch bestand die EU darauf, dass sie dem nur mit robusten „level playing field“-Klauseln würden zustimmen können. Solche Mechanismen sollen dafür sorgen, dass sich grundsätzliche Standards etwa im Hinblick auf den Schutz von ArbeitnehmerInnen und der Umwelt nicht zu weit auseinanderentwickeln dürfen. Die britische Seite zeigte sich hier zunächst kritisch, da sie befürchtete, dadurch einen Großteil des durch den EU-Austritt wiedergewonnenen Gesetzgebungsspielraums in den betroffenen Bereichen zu verlieren. In Bezug auf die Fischereipolitik wollte die EU für eine möglichst große Kontinuität sorgen, was dem britischen Wunsch nach einer größeren Kontrolle über die Fischerei in den eigenen Gewässern widersprach.

Die eigentlichen Verhandlungen fanden in zehn Runden bis Dezember 2020 statt, wobei die ersten Verhandlungsrunden durch die Covid-19 Pandemie und den Wechsel in ein virtuelles Format zunächst erschwert wurden. Nachdem so anfangs nur wenige Fortschritte in den Verhandlungen erreicht wurden, einigten sich Mitte Juni 2020 der britische Premierminister Johnson und EU-Ratspräsident Charles Michel sowie Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen darauf, die Verhandlungen ab Juli zu intensivieren.<sup>11</sup> Obwohl es im Hinblick auf einige kontroverse Fragen daraufhin durchaus zu Veränderungen der Verhandlungspositionen beiderseits kam, blieben die Verhandlungen dennoch schwierig.

Insbesondere die Veröffentlichung der britischen Pläne für eine „Internal Market Bill“ im September 2020 (siehe unten) sorgte hier auf Seiten der EU für Irritationen. Auch deutete sich in Äußerungen des britischen Premierministers an, dass dieser persönlich nicht über den Oktober 2020 hinaus verhandeln wollte. Ein internes Dokument der EU legte zudem nahe, dass eine rechtzeitige Ratifizierung des Abkommens sehr schwierig würde, falls Verhandlungen über den Oktober hinaus gingen.<sup>12</sup> Trotz einer Phase gegenseitiger Schuldzuweisungen im Oktober und einer Androhung der britischen Regierung, den Verhandlungstisch zu verlassen, gingen die Verhandlungen weiter. Hierbei zeigten sich einzelne EU-Mitgliedsstaaten auch zunehmend nervös im Hinblick auf die Verhandlungsführung Barniers.<sup>13</sup> Sie fürchteten insbesondere, dass Barnier bei Einigungsversuchen den britischen Positionen zu sehr entgegen kommen könne. Nachdem die Positionen auch

---

10 Stefano Fella et al.: The UK-EU Trade and Cooperation Agreement: the path to the deal, House of Commons Library Briefing Paper 09101, 24.12.2020, S. 1–29, hier S. 16–17.

11 Europäischer Rat: Erklärungen und Bemerkungen, EU-UK Statement following the High Level Meeting on 15 June 2020, 15.6.2020, 401/20.

12 Fella: The UK-EU Trade and Cooperation Agreement, 2020, hier S. 19.

13 Jon Henley: France far from isolated in tough Brexit stance, in: The Guardian, 7.12.2020.

Anfang Dezember 2020 noch zu weit auseinanderlagen, schalteten sich sowohl Boris Johnson als auch Ursula von der Leyen erneut mehrfach in die Verhandlungen ein.<sup>14</sup> Letztlich gelang es beiden Seiten, sich am 24. Dezember 2020, und damit nur eine Woche vor Ablauf der Übergangszeit, auf einen Abkommenstext zu einigen.

Inhaltlich konnten sich beide Seiten damit auf ein Handelsabkommen einigen,<sup>15</sup> welches in seinen handelspolitischen Aspekten ähnlich zu aktuellen EU-Abkommen etwa mit Kanada oder Japan angelegt ist. So haben sich beide Seiten zwar darauf verständigt, keine Zölle oder Mengenrestriktionen auf den Handel zwischen beiden Wirtschaftsgebieten einzuführen. Jedoch bedeuten Form und Inhalt des gewählten Abkommens letztlich, dass zeitgleich nicht-tarifäre Handelshemmnisse etwa regulatorischer Natur eingeführt werden. Besonders problematisch sind für bestehende Produktionsketten dabei sogenannte Ursprungsregeln, nach denen Produkte aus der EU oder dem Vereinigten Königreich nur frei mit dem jeweiligen Partner gehandelt werden dürfen, wenn ein bestimmter Prozentsatz der Wertschöpfung im eigenen Territorium stattgefunden hat. Interessanterweise werden dabei Finanzdienstleistungen im Abkommen kaum berücksichtigt, obwohl diese ein Kernelement der britischen Wirtschaft bilden.

Im Hinblick auf „Level Playing Field“-Schutzmechanismen für ArbeitnehmerInnen und den Umweltschutz soll dabei auch in Zukunft mindestens das zum Ende der Übergangszeit geltende Schutzniveau eingehalten werden. Sollte sich das Schutzniveau dennoch zu stark auseinanderentwickeln, so sind im Abkommen Streitschlichtungs- und gesonderte Schutzmechanismen vorgesehen. Im besonders kontroversen Bereich der Fischereipolitik erhält das Vereinigte Königreich über einen Zeitraum von fünfeneinhalb Jahren graduell die Kontrolle über 25 Prozent der derzeitigen EU-Fangquoten in britischen Gewässern zurück. Danach wird jährlich über gegenseitige Fangquoten verhandelt werden müssen. Dabei können die Parteien bei einer Reduktion des Zugangs zu den jeweils anderen Gewässern im Extremfall neue Handelshemmnisse als Ausgleichsmaßnahme einführen. Somit haben sich also beide Verhandlungspartner in diesem Bereich kompromissbereit gezeigt.

Neben diesen Inhalten regelt das Abkommen auch noch zahlreiche andere Aspekte, etwa im Hinblick auf Datenschutzregeln, oder für den beidseitigen Transport und Luftverkehr. Für Individuen besonders bedeutsam ist dabei, dass das Abkommen auch Regeln für die zukünftige Koordinierung sozialer Sicherungssysteme beinhaltet. Zudem hat sich das Vereinigte Königreich dazu entschieden, auch weiterhin an bestimmten EU-Programmen, wie etwa der EU-Forschungsförderung Horizon Europe teilzunehmen. Entgegen den Wünschen der EU war das Vereinigte Königreich jedoch nicht dazu bereit, auch weiterhin am Erasmus-Programm, welches unter anderem den internationalen Studierendenaustausch fördert, teilzunehmen.

In Bezug auf die Governance-Aspekte ist es wie von der EU gewünscht am Ende tatsächlich gelungen, ein einzelnes themenübergreifendes Abkommen zu beschließen, welches auch vereinheitlichte Streitschlichtungsmechanismen, jedoch ohne gesonderte Rolle für den Europäischen Gerichtshof, beinhaltet. Dabei ist es auch wichtig festzuhalten, dass mit der außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit ein wichtiger Politikbereich gar nicht von dem Abkommen erfasst ist. Obwohl die EU in diesem Bereich auch weiter eine Kooperation anstrebte, und dies auch in der das Austrittsabkommen begleiten-

14 Fella: The UK-EU Trade and Cooperation Agreement, 2020, hier S. 23–28.

15 Issam Hallak: EU-UK Trade and Cooperation Agreement, European Parliament Research Service At a Glance, PE 690.569, April 2021, S. 1–2, hier S. 1.

den Politischen Erklärung so vorgesehen war, zeigte das Vereinigte Königreich in den Verhandlungen kein Interesse mehr daran, Zusammenarbeit in diesem Bereich zu institutionalisieren.<sup>16</sup>

Trotz der politischen Einigung auf das Abkommen Ende Dezember 2020 bedeutete dies jedoch nicht, dass es ohne Probleme wenige Tage später regulär in Kraft treten konnte. Es musste schließlich zuvor noch durch beide Parteien ratifiziert werden, wobei sämtliche zuvor kommunizierten Fristen, die dies regulär ermöglicht hätten, durch die andauernden Verhandlungen überschritten wurden. Daher mussten zur Vermeidung eines zwischenzeitlichen Zeitraums ab dem 1. Januar 2021, mit dem die beidseitigen Wirtschaftsbeziehungen auf die Regularien der Welthandelsorganisation zurückgeworfen worden wären, zahlreiche ungewöhnliche und aus einer demokratietheoretischen Perspektive problematische Entscheidungen getroffen werden, um eine rechtzeitige vorläufige Anwendung zu ermöglichen.

Nachdem beide Verhandlungspartner das Abkommen am 30. Dezember in Brüssel und London unterschrieben hatten, gelang es im Vereinigten Königreich, das Abkommen noch am 31. Dezember 2020 zu ratifizieren. Aufgrund eines längeren Ratifizierungsverfahrens auf Seiten der EU wurde das Abkommen dann ab dem 1. Januar 2021 bis zum endgültigen Inkrafttreten zum 1. Mai 2021 vorläufig angewendet. Ein solches Vorgehen war im Abkommen selbst zunächst bis zum 28. Februar 2021 vorgesehen. Nachdem der Ratifizierungsprozess auf Seiten der EU abschbar bis zu diesem ursprünglichen Datum nicht abgeschlossen werden konnte, wurde diese Frist durch beide Parteien noch einmal bis zum endgültigen Inkrafttreten verlängert.<sup>17</sup> Damit war auch die Gefahr eines temporären Rückfalls auf die Regeln der Welthandelsorganisation gebannt.

Auf britischer Seite wurde die rechtzeitige Ratifizierung des Abkommens durch die Verabschiedung eines Gesetzes ermöglicht, dessen Entwurf durch die Regierung erst am 29. Dezember 2020 veröffentlicht wurde. Obwohl zwischen Veröffentlichung und Parlamentsbeschluss eines Gesetzes zur Ratifizierung eines Abkommens eigentlich mindestens 21 Tage vergehen müssen, und auch sonst die einzelnen Lesungen zu Gesetzgebungsverfahren im Vereinigten Königreich zeitlich gestreckt sind, wurde das Verfahren aufgrund des drohenden Endes der Übergangszeit in einem Sitzungstag abgeschlossen. Um dies zu ermöglichen, wurden die eigentlich der Transparenz dienenden Vorgaben zur zeitlichen Streckung von Ratifizierungsvorhaben in diesem Fall außer Kraft gesetzt und die Parlamentsferien am 30. Dezember für den Prozess unterbrochen.<sup>18</sup> Dem Abkommen stimmten aufgrund des Zeitdrucks sowohl das House of Lords als auch das Unterhaus an jenem Tag beinahe ohne Debatte zu. Das Abkommen erreichte in letzterem eine komfortable Mehrheit von 512 Ja- zu 73 Nein-Stimmen, da die größte Oppositionspartei Labour ebenfalls für das Abkommen stimmte.<sup>19</sup> Durch diese Beschleunigung des Verfahrens konnte das Gesetz am Folgetag „Royal Assent“ (Zustimmung durch die Königin) erlangen, womit der Ratifizierungsprozess im Vereinigten Königreich abgeschlossen war.

Im Vergleich zum Vereinigten Königreich gestaltete sich die Ratifizierung des Abkommens durch die EU als weitaus komplexer. Grundsätzlich sind dabei zwei Arten von EU-

---

16 Claudia Major/Nicolai von Ondarza: Germany, the EU and Global Britain: So Near, Yet So Far, in: SWP Comment 31/2021, S. 1–8, hier S. 5.

17 Cristina Gallardo: UK gives EU extra time to ratify Brexit trade deal, in: Politico, 23.2.2021.

18 Stefano Fella et al.: The UK-EU Trade and Cooperation Agreement: summary and implementation, in: House of Commons Library Briefing Paper 09106, 30.12.2020, S. 1–34, hier S. 3.

19 Rajeev Syal: MPs pass Brexit trade deal by 521 votes to 73, in: The Guardian, 30.12.2020.

Ratifizierungsprozessen zu unterscheiden.<sup>20</sup> Bei sogenannten exklusiven EU-Abkommen reicht eine Verabschiedung durch das Europäische Parlament sowie durch den Rat. Handelt es sich jedoch um ein sogenanntes gemischtes Abkommen, welches sowohl Kompetenzen der EU als auch Kompetenzen der Mitgliedstaaten betrifft, so muss die Ratifizierung auch parallel in allen Mitgliedstaaten erfolgen. Dies war etwa beim vergleichbaren CETA-Abkommen mit Kanada der Fall. Um das Verfahren für das Handels- und Kooperationsabkommen zu beschleunigen, akzeptierten die EU-Mitgliedstaaten dabei, dass dieses als exklusives EU-Abkommen verabschiedet wurde. Ein solches Vorgehen ist aufgrund des Zeitdrucks politisch nachzuvollziehen. Jedoch wirkt diese Entscheidung im Hinblick auf die bisherige Ratifizierungspraxis sowie die sonst übliche Weigerung der Mitgliedstaaten, Abkommen als exklusive EU-Abkommen anzusehen, Fragen grundsätzlicher Natur auf.<sup>21</sup> Schließlich geht mit dieser Entscheidung in Bezug auf das hier vorliegende Abkommen auch eine weitgehende Entmachtung nicht nur der Mitgliedstaaten an sich, sondern speziell der nationalen Parlamente einher, die sich sonst mit dem Abkommen hätten befassen müssen.

Auch das Europäische Parlament akzeptierte mit Hinweis auf die besonderen Umstände eine gewisse Entmachtung im Ratifizierungsprozess. So hatte es zuvor von der Europäischen Kommission die Garantie erhalten, dass eine vorläufige Anwendung zukünftiger EU-Abkommen (also deren Anwendung vor Vollendung des Ratifizierungsprozesses) erst nach endgültiger Zustimmung des Parlaments stattfinden würde.<sup>22</sup> Der Zeitdruck machte eine ausführliche Befassung durch das Europäische Parlament vor Ablauf der Jahresfrist jedoch unmöglich, weshalb dieses zähneknirschend der vorläufigen Anwendung zustimmte.<sup>23</sup> Sowohl die Mitgliedstaaten als auch das Europäische Parlament betonten allerdings, dass durch den Ratifizierungsprozess des Abkommens kein Präzedenzfall für die Zukunft geschaffen worden sei.

So konnte der Rat am 29. Dezember 2020 die Unterschrift des Abkommens sowie dessen vorläufige Anwendung ab dem 1. Januar 2021 beschließen.<sup>24</sup> Das Europäische Parlament konnte sich dann im Frühjahr 2021 ausführlich mit dem Abkommen befassen, wobei es diesem am 27. April mit einer überwältigenden Mehrheit von 660 Ja-Stimmen zu 5 Gegenstimmen bei 32 Enthaltungen zustimmte.<sup>25</sup> Neben der daraufhin erfolgten formalen Zustimmung des Rates ermöglichte dies ein endgültiges Inkrafttreten des Abkommens zum 1. Mai 2021.

Die ungewöhnlichen Schritte zur Einhaltung der drohenden Frist äußerten sich nicht zuletzt auch darin, dass für das Abkommen zum Zeitpunkt seiner vorläufigen Anwendung und Ratifizierung im Vereinigten Königreich keine sprachjuristisch überprüfte Fassung vorlag. Zwar wurde es am 31. Dezember im Amtsblatt der EU in allen Amtssprachen veröffentlicht, jedoch war diese Version mit dem Hinweis versehen, dass sie Fehler

20 Daniel Schade: *The EU in Association Agreement Negotiations*, London 2020, S. 49–60.

21 Christina Eckes/Päivi Leino-Sandberg: ‚In view of the exceptional and unique character‘ of the EU-UK Trade and Cooperation Agreement – an Exception to Separation of Powers within the EU?, in: *European Law Blog*, 15.4.2021.

22 Ursula von der Leyen: *A Union that strives for more: My agenda for Europe, Political guidelines for the next European Commission 2019–2024*, S. 17.

23 Europäisches Parlament: *Pressemitteilung, European Parliament to scrutinise deal on future EU-UK relations*, 28.12.2020, 20201228IPR94701.

24 Rat der Europäischen Union: *Pressemitteilung, EU-UK Trade and Cooperation Agreement: Council adopts decision on the signing*, 29.12.2020, 312/21.

25 Europäisches Parlament: *Pressemitteilung, Parliament formally approves EU-UK trade and cooperation agreement*, 28.4.2021, 20210423IPR02772.

enthalten könne.<sup>26</sup> Besonders sichtbar war die Vorläufigkeit dieser Version durch das Fehlen einer einheitlichen Nummerierung der einzelnen Artikel des Abkommenstextes. Dieser extreme Schritt wurde im Amtsblatt zurecht damit begründet, dass es schlicht unmöglich war, ein erst am 24. Dezember 2020 vollständig ausgehandeltes Abkommen bis zur durch das Ende der Übergangszeit gesetzten Frist rechtzeitig vollständig auf Fehler zu überprüfen, sowie juristisch korrekt in alle Amtssprachen der EU zu übersetzen. Dass es dennoch neben der auf Englisch ausgehandelten vorläufigen Version des Abkommens gelang, am 27. Dezember ebenfalls vorläufige Versionen in allen anderen Amtssprachen der EU zu veröffentlichen, ist eine große Leistung, die parallel zum eigentlichen Verhandlungsprozess vorbereitet werden musste.

Die Notwendigkeit, zunächst einen provisorischen Abkommenstext zu beschließen und vorläufig anzuwenden, ist auch im Abkommenstext selbst angelegt. Im Art. 780 („FINPROV.9“ vor Einführung der später einheitlichen Nummerierung) des Abkommens (sowie analog in denen zu Datenaustausch und nuklearer Kooperation) wird dabei geregelt, dass der vorläufige Text spätestens bis zum 30. April 2021, oder vor einem vorherigen endgültigen Inkrafttreten des Abkommens durch eine finale Version ersetzt werden muss. Eine solche Übereinkunft über einen finalen Abkommenstext wurde auch tatsächlich am 21. April 2021 zwischen beiden Parteien geschlossen.<sup>27</sup> Somit konnte dieses Hindernis zum endgültigen Inkrafttreten des Abkommens noch vor der Endabstimmung im Europäischen Parlament beseitigt werden. Neben zahlreichen sprachlichen Korrekturen wurde, wie in anderen internationalen Abkommen üblich, letztlich auch ein einheitliches Nummerierungsschema der einzelnen Abkommensartikel eingeführt.

Insgesamt verdeutlicht der Inhalt des Handels- und Kooperationsabkommens, dass sich das Vereinigte Königreich endgültig in einen Drittstaat verwandelt, dessen Beziehungen zur EU ähnlich denen etwa zwischen der EU und Kanada gelagert sind. Zwar enthält das Abkommen auch Regelungen zu einigen zusätzlichen Bereichen wie etwa der Fische-reipolitik oder im Hinblick auf die Beteiligung an EU-Programmen, jedoch verdeutlichen diese Passagen eher ein weiteres Mal die durch den Brexit geschaffene Notwendigkeit, den britischen EU-Austritt in geregelte Bahnen zu lenken. Über die inhaltlichen Aspekte hinaus sorgt das Abkommen auch durch das dem Zeitdruck geschuldete Ratifizierungsverfahren für einige Kontroversen. So hat sich gezeigt, dass unter ausreichendem politischem Druck lange bestehende und etablierte EU-Verfahren erheblich beschleunigt und modifiziert werden können. Wenn dieser Geschwindigkeitszuwachs für ähnliche zukünftige Prozesse auch wünschenswert wäre, so ist dennoch zu hoffen, dass dies nicht notwendigerweise wie hier geschehen auf Kosten der demokratischen Kontrolle gehen muss.

### **Der schwierige Übergang zu einer neuen bilateralen Beziehung**

Neben den bereits oben beschriebenen Problemen für Regierungen, Unternehmen und Individuen, sich aufgrund der erst so spät geschehenen Einigung auf das Handelsabkommen adäquat auf dessen Implementierung vorzubereiten, sorgten auch andere Aspekte der neuen beidseitigen Beziehungen für Probleme. So haben etwa die Frage der diplomatischen Anerkennung der EU, mögliche Brüche des Nordirlandprotokolls, sowie Probleme bei der Implementierung mancher Aspekte des Austrittsabkommens Konflikte ausgelöst.

---

26 Europäische Union: Hinweis für die Leser, in: Amtsblatt der EU L 444, 31.12.2020, S. 1.

27 Europäische Union: Hinweis für die Leser, in: Amtsblatt der EU L 149, 30.4.2021, S. 1.

Auf diplomatischer Ebene verweigerte das Vereinigte Königreich anfangs der aus der vorherigen Vertretung der Europäischen Kommission geschaffenen neuen diplomatischen Vertretung der EU in London zunächst die volle Anerkennung. So bestand das Vereinigte Königreich zunächst darauf, dass der neu ernannte EU-Botschafter João Vale de Almeida als Vertreter einer internationalen Organisation nicht die gleichen diplomatischen Privilegien und Immunitäten genießen könne wie VertreterInnen souveräner Staaten.<sup>28</sup> Dies stand im klaren Kontrast zur vollen Anerkennung der EU-BotschafterInnen in allen anderen Staaten, in denen die EU diplomatisch präsent ist, und wurde daher auf Seiten der EU als Affront angesehen. Nachdem die EU als Reaktion ihrerseits die Privilegien des neu ernannten britischen Botschafters zur EU reduzierte, konnte das Problem letztlich am Rande des G7-Gipfels im britischen St. Ives im Juni 2021 durch volle Anerkennung des diplomatischen Status der EU im Vereinigten Königreich gelöst werden.<sup>29</sup>

Als besonders problematisch ist auch ein Gesetzesvorhaben im Vereinigten Königreich einzuschätzen, welches nach Außerkrafttreten der EU-Binnenmarktgesetzgebung neue Regeln für den internen Markt des Vereinigten Königreichs schaffen sollte. Diese „Internal Market Bill“ wurde am 9. September 2020 durch die britische Regierung vorgeschlagen, und hätte in der Ursprungsfassung Teile des Austrittsabkommens verletzt. Dies betraf insbesondere Vorschriften zu Zollkontrollen und in Bezug auf staatliche Beihilfe, die im Nordirlandprotokoll enthalten sind. Jenes sorgt letztlich dafür, dass Nordirland auch über den 1. Januar 2021 hinaus de facto weiterhin teilweise am EU-Binnenmarkt teilnimmt. Letztlich drückte der Gesetzestext auch explizit aus, dass er auch im Konflikt mit dem Völkerrecht (in diesem Fall dem Austrittsabkommen) vor diesem Vorrang habe. Der Normenkonflikt wurde von der britischen Regierung auch explizit anerkannt, jedoch die Problematik zunächst heruntergespielt und damit verteidigt, dass das Gesetz lediglich die Integrität des eigenen britischen Binnenmarktes erhalten würde. So ließ sich der für Nordirland zuständige Minister Brandon Lewis zur Aussage hinreißen, dass die Internal Market Bill internationales Recht nur „begrenzt und hochspezifisch“ breche.<sup>30</sup>

Neben sehr kritischen Stimmen im Vereinigten Königreich selbst wurde das Vorhaben auf Seiten der EU als klare Vorbereitung eines Rechtsbruchs angesehen und die ersten Schritte eines Vertragsverletzungsverfahrens eingeleitet.<sup>31</sup> Auch international wurde der im Gesetzesvorhaben begründete Vertragsbruch stark kritisiert. So warnten etwa prominente Mitglieder des Abgeordnetenhauses der Vereinigten Staaten, sowie der dann im November 2020 zum amerikanischen Präsidenten gewählte Joe Biden das Vereinigte Königreich vor Schritten, die den nordirischen Friedensprozess gefährden könnten, und machten Handelsverhandlungen zwischen dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten davon abhängig.<sup>32</sup> Nachdem die Kontroverse über das Gesetz letztlich auch den Erfolg der Verhandlungen über das Handels- und Kooperationsabkommen bedrohte, modifizierte die

28 William Adkins: UK accused of ‘silly spat’ with EU over post-Brexit diplomatic status, in: Politico, 21.12.2021.

29 Kim Sengupta: G7: Britain to grant EU ambassador full diplomatic status after protracted row, in: The Independent, 5.5.2021.

30 Eigene Übersetzung, zitiert in: Reuters: UK bill will break international law ‘in limited way’, minister says, 8.9.2020.

31 Issam Hallak: UK Internal Market Bill and the Withdrawal Agreement, European Parliament Research Service Briefing, PE 659.359, November 2020, S. 1–4, hier S. 3–4.

32 BBC News: Biden says US trade deal hinges on UK ‘respect’ for Good Friday Agreement, 17.9.2020.



britische Regierung das Gesetz nach einer Vereinbarung mit der EU letztlich so, dass es im Hinblick auf das Austrittsabkommen nicht mehr problematisch sein würde.<sup>33</sup>

Ähnliche Schwierigkeiten traten dann auch in der ersten Jahreshälfte 2021 auf, von denen einige exemplarisch genannt werden sollen. So sah die Ursprungsversion des von der Europäischen Kommission geschaffenen Exportkontrollmechanismus für Covid-19-Impfstoffe in der Ursprungsfassung den Nutzen einer Sonderklausel des Nordirlandprotokolls (Art. 16) vor, um Exporte möglichst lückenlos zu kontrollieren. Damit hätte die EU jedoch ihrerseits darauf verzichtet, einen Teil des Protokolls wie vereinbart zu implementieren. Dies führte zu Protesten sowohl aus dem Vereinigten Königreich, Teilen der Europäischen Kommission selbst, sowie aus Irland und weiteren Mitgliedstaaten. Daraufhin wurde der Mechanismus innerhalb von 24 Stunden nachgebessert, und die Ursprungsfassung als ein „Versehen“ bezeichnet.<sup>34</sup> Auch auf Seiten des Vereinigten Königreich kam es erneut zu mit dem Nordirlandprotokoll verbundenen Problemen, nachdem dieses im März 2021 erklärt hatte, dass einige Übergangsfristen für den Lebensmittelhandel zwischen Großbritannien und Nordirland einseitig und ohne Konsultation mit der EU verlängert würden. Darauf leitete die EU erneut ein Vertragsverletzungsverfahren ein, jedoch konnte man sich auch hier Ende Juni 2021 darauf einigen, dass bestimmte Übergangsfristen in der Tat verlängert würden.<sup>35</sup> Diese Entwicklung wurde auch im Europäischen Parlament als erneuter Vertrags- und Vertrauensbruch angesehen, und bedrohte sogar zwischenzeitlich die Ratifizierung des Handels- und Kooperationsabkommens.<sup>36</sup>

### Ausblick

Auch wenn die Verhandlungen über den Brexit, sowie über die zukünftigen Beziehungen nun eigentlich abgeschlossen sind, zeigen die obigen Entwicklungen wie politisch sensibel dieser weiterhin ist, und welche Spannungen in den bilateralen Beziehungen bestehen bleiben. Insbesondere weiterhin vorhandene Übergangsfristen und Implementierungshorizonte beider Abkommen werden dabei der Fokus möglicher Spannungen bleiben. Wie bereits zuvor bleibt der Sonderstatus Nordirlands dabei besonders problematisch und wird auf britischer Seite zunehmend hinterfragt. Auch ist unklar, ob die Implementierung aller weiterer vereinbarter Maßnahmen etwa im Hinblick auf Zollkontrollen rechtzeitig und vollumfänglich wird stattfinden können. Auch Aspekte wie die anhaltenden Probleme in Nahrungsmittel-Lieferketten im Vereinigten Königreich oder die Implementierung des Sonderstatus für im Vereinigten Königreich lebende EU-StaatsbürgerInnen können zu erneuten Konflikten zwischen beiden Parteien führen.

### Weiterführende Literatur

Birgit Bujard/Wolfgang Wessels: Der Brexit-Prozess und die Austrittsdoktrin: Die Führungsrolle des Europäischen Rats, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 14/2021, S. 13–24.

European Parliament Research Service: EU-UK Trade and Cooperation Agreement: An analytical overview,, Februar 2021, PE 679.071 S. 1–37.

Michel Barnier: La grande illusion: Journal secret du Brexit (2016–2020), Paris 2021.

---

33 BBC News: Brexit: UK and EU reach deal on Northern Ireland border checks, 8.12.2020.

34 Sarah Collin/Philip Ryan: Covid-19 vaccine chaos as EU is forced into U-turn after blocking supplies to the North, in: The Independent, 30.1.2021.

35 Issam Hallak: EU-UK relations: Difficulties in implementing the Northern Ireland Protocol, European Parliament Research Service Briefing, PE 690.712, Juli 2021, S. 1–11, hier S. 3–6.

36 Guillaume Van Der Loo/Merijn Chamon: The European Parliament flexes its muscles on the EU–UK trade deal, European Policy Centre Commentary, 5.3.2021.

# Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Manuel Müller

Die Covid-19-Pandemie verlief in Europa in mehreren Wellen. Nach dem ersten Höhepunkt der Pandemie im Frühling 2020 kam es im Sommer 2020 europaweit zu einem deutlichen Rückgang der Infektionszahlen. Die EU-weite Sieben-Tage-Inzidenz sank von fast 50 bestätigten Fällen pro 100 000 EinwohnerInnen Mitte April auf knapp über 5 Anfang Juni. Ab Juli stieg sie allerdings wieder an und erreichte Anfang November 2020 mit fast 350 ihren Höhepunkt. Diese „zweite Welle“ führte zu verschärften Infektionsschutzmaßnahmen in vielen Ländern, in deren Folge die EU-weite Inzidenz – mit im Einzelnen sehr unterschiedlichen nationalen Verläufen – bis Mitte Februar 2021 wieder auf unter 150 sank. Das Aufkommen neuer, ansteckenderer Virusvarianten führte zu einer „dritten Welle“, auf deren Höhepunkt die EU-weite Inzidenz Ende März 2021 bei über 250 lag, um dann bis Ende Juni wieder auf unter 20 zu fallen. Anfang Juli setzte schließlich eine „vierte Welle“ ein, in deren Verlauf die Inzidenz auf über 150 stieg. Ein Ende war im Herbst 2021 nicht absehbar.

Einen ähnlichen Wellenverlauf gab es auch bei der Zahl der Todesfälle. Im Vergleich zu den Infektionszahlen fiel hier allerdings die erste Welle im Frühling 2020 deutlich höher, die vierte Welle flacher aus – offenbar ein Ergebnis besserer Behandlungsmethoden und der Impfkampagne. Insgesamt gab es bis Oktober 2021 in der EU fast 40 Mio. bestätigte Fälle und fast 800 000 Tote.<sup>1</sup>

Bei der Bekämpfung der Pandemie waren sowohl die Europäische Union (EU) als auch ihre Mitgliedstaaten aktiv. Maßnahmen, die sich besonders stark im Alltagsleben bemerkbar machten – etwa Schul- und Geschäftsschließungen, Veranstaltungsverbote, Masken-, Test- oder Impfpflichten –, fielen dabei in die Kompetenz der nationalen Regierungen und Parlamente. Die EU-Institutionen spielten jedoch eine wichtige Rolle unter anderem bei der Koordination der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, der Aufrechterhaltung der Reisefreiheit, der gemeinsamen Beschaffung von medizinischem Material sowie wirtschaftlichen Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung.

Angesichts der begrenzten formalen Kompetenzen der EU in den meisten dieser Bereiche nahmen die europäischen Maßnahmen allerdings häufig nicht die Form von einfachen Sekundärrechtsakten an. Stattdessen nutzten die EU-Institutionen oft „weiche“ Instrumente wie Empfehlungen oder operierten auf der Grundlage von Ausnahmeklauseln wie Art. 122 Abs. 1 AEUV (der Solidaritätsmaßnahmen im Fall von „gravierende[n] Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren“ ermöglicht) und von Ad-hoc-Vereinbarungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten.<sup>2</sup> Dies beeinflusste indirekt auch das Machtverhältnis zwischen den Institutionen: Während die Kommission und die nationalen Regierungen im Rat stark präsent waren, spielte das Europäische Parla-

---

1 Alle Daten nach: Our World in Data: Coronavirus (COVID-19) Cases, abrufbar unter: <https://ourworldindata.org/covid-cases> (letzter Zugriff: 1.11.2021).

2 So etwa im Fall der gemeinsamen Impfstoffbeschaffung, siehe Europäische Kommission: Entschließung, Approving the agreement with Member States on procuring Covid-19 vaccines on behalf of the Member States and related procedures, 18.6.2020, COM(2020) 4192 final.

ment oft nur eine untergeordnete Rolle. Zugleich kam es innerhalb des Parlaments im ersten Dreivierteljahr der Pandemie zu einem Zusammenrücken der großen proeuropäischen Fraktionen, die in Abstimmungen mit Covid-19-Bezug ein ungewöhnlich hohes Maß an Geschlossenheit zeigten.<sup>3</sup>

In der Öffentlichkeit waren die Erfolge und Misserfolge der EU im Umgang mit der Pandemie häufiger Gegenstand kontroverser Diskussionen. Trotz gemischter Unterstützung für die konkreten Maßnahmen zeigte sich in Umfragen insgesamt aber eine hohe Zustimmung für eine engere europäische Zusammenarbeit in der Krise. Dass die EU eine wichtige Rolle spielen müsse, wurde kaum in Zweifel gezogen; eher wurde ihr vorgeworfen, zu wenig, zu langsam oder nicht solidarisch genug zu agieren.<sup>4</sup>

### **Innereuropäische Reisefreiheit**

Eine wichtige Priorität der EU während der Covid-19-Krise war der Erhalt innereuropäischer Reisefreiheit.<sup>5</sup> Bei Ausbruch der Pandemie hatten zahlreiche Mitgliedstaaten im Alleingang Einreiseverbote oder -beschränkungen wie Quarantänepflichten eingeführt, die jedoch – auch auf Drängen der Europäischen Kommission – bis Sommer 2020 wieder weitgehend zurückgefahren wurden. Im Oktober 2020 einigte sich der Rat auf einen gemeinsamen Rahmen für das weitere Vorgehen.<sup>6</sup> Hierzu ordnete das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) wöchentlich alle Regionen der EU anhand festgelegter Kriterien (Fallinzidenz, Testquote, Testpositivitätsrate, später auch Durchimpfungsrate sowie das Auftreten bestimmter Virusvarianten) vier Risikokategorien zu; der Rat legte Empfehlungen vor, wie Einreisende aus Regionen der verschiedenen Kategorien behandelt werden sollten.

Zu einer europaweit einheitlichen Vorgehensweise kam es trotz dieser Koordinationsbemühungen jedoch nicht. Der vom Rat beschlossene Rahmen blieb eine bloße Empfehlung, an die sich die Mitgliedstaaten oft nicht hielten. Vor allem mit der „zweiten Welle“ der Pandemie gingen zahlreiche Regierungen erneut zu restriktiveren Einreisebestimmungen über. Dabei blieben auch zwischenstaatliche Konflikte nicht aus. Anfang Dezember 2020 kam es zum italienisch-österreichischen „Skikrieg“ um die Öffnung von Skigebieten und Quarantänevorschriften für TouristInnen.<sup>7</sup> Ende Januar 2021 erhob die estnische Regierung Vorwürfe gegen Finnland, das zur Abschottung vor neuen Virusvarianten weitreichende Einreiseverbote eingeführt und damit viele estnische BerufspendlerInnen ausge-

---

3 Stefan Haußner: Ein bisschen Einheit in Vielfalt: Wie die Europaabgeordneten während der Covid-19-Pandemie abstimmten, in: *Der (europäische) Föderalist*, 22.2.2021.

4 Europäisches Parlament: Eurobarometer 95.1, Resilienz und Aufbau. Öffentliche Meinung ein Jahr nach Beginn der Pandemie, Juni 2021; Catherine de Vries/Isabell Hoffmann: Der Empathie-Effekt. Die COVID-19-Pandemie und ihre Auswirkungen auf die öffentliche Meinung in der EU, Bertelsmann-Stiftung, Dezember 2020.

5 Sarah Wolff et al.: Framing immobility. Schengen governance in times of pandemics, in: *Journal of European Integration* 8/2020, S. 1127–1144; Elżbieta Opilowska: The Covid–19 crisis: the end of a borderless Europe?, in: *European Societies* sup. 1/2021, S. S589–S600; Daniel Schade: Crisis-proof Schengen and freedom of movement: Lessons from the Covid-19 pandemic, Jacques Delors Centre Policy Paper, 25.5.2021.

6 Rat der EU: Pressemitteilung, COVID-19: Rat verabschiedet Empfehlung zur Koordinierung von Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Freizügigkeit, 13.10.2020, 663/20.

7 Dominik Straub: Italien rüstet sich für „Skikrieg“ gegen Österreich und die Schweiz, in: *Der Standard*, 1.12.2020.

geschlossen hatte.<sup>8</sup> Im Februar kritisierten Österreich und Frankreich Grenzkontrollen der deutschen Bundesregierung.<sup>9</sup>

In vielen Fällen war zweifelhaft, ob die nationalen Einreisebeschränkungen mit der Schengen-Verordnung vereinbar waren.<sup>10</sup> Angesichts der volatilen Lage leitete die Kommission jedoch keine langwierigen Vertragsverletzungsverfahren ein, sondern beschränkte sich auf Mahnschreiben an sechs Regierungen im Februar 2021.<sup>11</sup> Mit dem Ende der „dritten Welle“ und der voranschreitenden Impfkampagne reduzierten die Länder ihre Einreisebeschränkungen wieder und ersetzten sie durch Test- oder Impfvorgaben.

### Infektionskontrolle und digitales Impfzertifikat

Als weitere Erleichterung für den innereuropäischen Reiseverkehr setzte sich die EU auch für eine Koordinierung der Infektionskontrolle ein. So entwickelte sie eine technische Infrastruktur, um die diversen nationalen „Corona-Warn-Apps“ zur Rückverfolgung von Infektionsketten grenzüberschreitend zu vernetzen.<sup>12</sup> Bis Mai 2021 hatten sich 18 EU-Länder sowie Norwegen und die Schweiz diesem Interoperabilitäts-Gateway angeschlossen.<sup>13</sup> Zudem einigte sich der Rat im Januar 2021 auf eine gemeinsame Vorgehensweise beim Einsatz von Antigen-Schnelltests und auf die gegenseitige Anerkennung von Testergebnissen.<sup>14</sup>

Im März 2021 schlug die Kommission schließlich ein digitales Covid-19-Zertifikat vor, das InhaberInnen einen grenzüberschreitend anerkannten Nachweis ermöglichen sollte, gegen Covid-19 geimpft, getestet oder genesen zu sein. Dieses Zertifikat – oft als „EU-Impfpass“ oder „grüner Pass“ bezeichnet – wurde von Parlament und Rat im Eilverfahren angenommen und trat zum 1. Juli 2021 in Kraft. Es galt in allen Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) sowie zahlreichen weiteren Ländern, darunter die Schweiz, die Türkei, die Ukraine, Marokko, Israel und Panama, ab Ende Oktober 2021 auch das Vereinigte Königreich.<sup>15</sup> Bis Mitte Oktober 2021 erteilten die beteiligten Staaten insgesamt 437 Mio. Impf-, 144 Mio. Test- und 10 Mio. Genesungszertifikate.<sup>16</sup>

Hauptzweck des Zertifikats war die Erleichterung der europäischen Freizügigkeit: Entsprechend einer Empfehlung des Rates wurden Geimpfte und Genesene von nationalen Einreisebeschränkungen ausgenommen. Darüber hinaus nutzen viele Länder das Zertifikat auch innerstaatlich zur Kontrolle von Impf- oder Testpflichten. Die Einführung des Zerti-

8 ERR News: Outgoing foreign minister hits out at Finland COVID-19 travel restrictions, 23.1.2021.

9 Constanze von Bullion/Thomas Fromm: Nachbarländer sind verärgert über deutsche Grenzkontrollen, in: Süddeutsche Zeitung, 16.2.2021.

10 Sergio Carrera/Ngo Chun Luk: In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU, European Parliamentary Research Service, September 2020.

11 Euractiv/AFP: Six EU countries warned over border restrictions, 23.2.2021.

12 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Corona-Warn-Apps sollen grenzüberschreitend funktionieren: Sechs EU-Staaten starten Test, 14.9.2020.

13 Corona-Warn-App: In welchen Ländern kann die Corona-Warn-App genutzt werden?, 12.5.2021, abrufbar unter: [https://www.coronawarn.app/de/faq/#interoperability\\_countries](https://www.coronawarn.app/de/faq/#interoperability_countries) (letzter Zugriff: 1.11.2021).

14 Rat der EU: Pressemitteilung, Rat einigt sich auf verstärkten Einsatz von Antigen-Schnelltests und gegenseitige Anerkennung von COVID-19-Testergebnissen, 21.1.2021, 32/21.

15 Europäische Kommission: Digitales COVID-Zertifikat der EU, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate\\_de](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_de) (letzter Zugriff: 1.11.2021).

16 Europäische Kommission: First Report on the EU Digital COVID Certificate Regulation, 18.10.2021, COM(2021) 649 final, S. 2.

fikats galt insgesamt als Erfolg der EU; laut einer Umfrage sahen 65 Prozent der EuropäerInnen darin das sicherste Mittel für freies Reisen während der Pandemie.<sup>17</sup> Allerdings gab es auch Warnungen vor einem übermäßigen Vertrauen in die Wirksamkeit von Impfungen<sup>18</sup> sowie Kritik an der Normalisierung von Reiseeinschränkungen und an einer möglichen Diskriminierung Ungeimpfter.<sup>19</sup> Problematisch war zudem die nationale Umsetzung in einigen Mitgliedstaaten; so galten etwa in Deutschland ausgestellte Zertifikate als fälschungsanfällig.<sup>20</sup>

### Gemeinsame Beschaffung von Tests und Impfstoffen

Eine zentrale Rolle übernahm die EU während der Pandemie zudem bei der gemeinsamen Beschaffung von Arzneimitteln, Tests und Impfstoffen. Unmittelbar nach Ausbruch der Pandemie war es zu innereuropäischen Beschaffungswettläufen und sogar zu nationalen Exportverboten von Arzneimitteln und Schutzmasken gekommen. Um eine Wiederholung zu vermeiden, hatte die Kommission bereits im März 2020 Maßnahmen zur gemeinsamen Beschaffung von medizinischem Material eingeleitet, die in der Bevölkerung auf Zustimmung stießen<sup>21</sup> und im weiteren Verlauf schrittweise ausgeweitet wurden.

So handelte die Kommission im Auftrag der Mitgliedstaaten (sowie weiterer Länder des EWR und des Westbalkans) Verträge zur Beschaffung von medizinischer Ausrüstung, Schnelltests und Arzneimitteln in einem Gesamtumfang von fast 13 Mrd. Euro aus. Gekauft wurden diese Güter durch die Länder selbst, die sich jedoch freiwillig durch die Kommission koordinieren ließen, um bessere Vertragskonditionen zu erreichen.<sup>22</sup> Aus Mitteln des EU-Haushalts baute die Kommission zudem eine Reserve an medizinischem Material für das Zivilschutzprogramm RescEU auf<sup>23</sup> und kaufte über das Pandemie-Soforthilfelinstrument (Emergency Support Instrument, ESI) Schnelltests an, die sie den Mitgliedstaaten zur Verfügung stellte.<sup>24</sup>

Das wichtigste und auch in der Öffentlichkeit am stärksten beachtete Tätigkeitsfeld war die gemeinsame Beschaffung von Covid-19-Impfstoffen. Nachdem zunächst eine „Impfallianz“ aus Deutschland, Frankreich, Italien und den Niederlanden eine Zusammenarbeit beim Erwerb von Impfdosen angekündigt hatte,<sup>25</sup> einigten sich die Mitgliedstaaten auf eine im Juni 2020 von der Kommission vorgeschlagene EU-weite Impfstoff-Strategie.<sup>26</sup> Demnach handelte die Kommission – beraten von einem Lenkungsausschuss mit VertreterInnen der nationalen Regierungen, aber ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments – im Namen der Mitgliedstaaten Verträge mit Pharmaherstellern aus. Durch

---

17 Europäisches Parlament: Flash Eurobarometer, State of the European Union, August 2021.

18 ORF: EU-CoV-Impfpass: WHO äußert „schwere Bedenken“, 5.3.2021.

19 Elisabeth von Thadden: „Westliche Impfpassbesitzer werden wieder privilegierte Reisende sein“, Interview mit Steffen Mau, in: Die Zeit, 22.5.2021.

20 Ärzteblatt: Bericht: Geplanter EU-Impfnachweis ist nicht fälschungssicher, 3.5.2021.

21 Roel Beetsma et al.: Public support for European cooperation in the procurement, stockpiling and distribution of medicines, in: European Journal of Public Health 2/2021, S. 253–258.

22 Europäische Kommission: Sicherstellung der Materialversorgung: Gemeinsame öffentliche Beschaffung, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/ensuring-availability-supplies-and-equipment\\_de](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/ensuring-availability-supplies-and-equipment_de) (letzter Zugriff: 1.11.2021).

23 Europäische Kommission: Pressemitteilung, COVID-19: Kommission beschließt erstmals Einrichtung eines Vorrats an medizinischen Ausrüstungen im Rahmen von rescEU, 19.3.2020, IP/20/476.

24 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Coronavirus: Kommission legt Regeln für Antigen-Schnelltests vor und sichert Mitgliedstaaten 20 Millionen Tests zu, 18.12.2020, IP/20/2483.

25 Gregor Waschinski/Bernd Fröndhoff: Kampf um Corona-Impfstoff: Deutschland schmiedet Anti-Trump-Allianz, in: Handelsblatt, 4.6.2020.

26 Europäische Kommission: EU-Strategie für COVID-19-Impfstoffe, 17.6.2020, COM(2020) 245 final.

aus ESI-Mitteln vorfinanzierte Abnahmegarantien sollten die Hersteller Planungssicherheit erhalten. Jedem Mitgliedstaat stand dabei grundsätzlich dieselbe Menge an Impfdosen pro Kopf zu. Regierungen konnten entscheiden, einen bestimmten Impfstoff nur in geringerem Umfang zu kaufen; sie verpflichteten sich jedoch, keine eigenen Separatverhandlungen mit den Herstellern zu führen.<sup>27</sup>

Bis Ende 2020 vereinbarte die Kommission mit sechs Herstellern (BioNTech/Pfizer, AstraZeneca, Moderna, Johnson&Johnson, CureVac, Sanofi/GSK) Abnahmegarantien und Optionen auf insgesamt über 2 Mrd. Impfdosen.<sup>28</sup> Der erste dieser Impfstoffe wurde Ende 2020 durch die Europäische Arzneimittelagentur EMA zugelassen, bis März 2021 folgten drei weitere. Am 27. Dezember 2020 kam es zum symbolischen EU-weit gemeinsamen Impfstart. Die weitere Durchführung der Impfkampagne lag allerdings in der Verantwortung der Mitgliedstaaten.

Die gemeinsame Beschaffung sicherte einheitliche Vertragsbedingungen für alle Mitgliedstaaten und verhinderte erfolgreich innereuropäische Wettläufe und „Impfnationalismus“. Nach außen stand die EU allerdings in Konkurrenz zu anderen Ländern, insbesondere den USA und dem Vereinigten Königreich, die eigene Verträge mit denselben Herstellern schlossen. Dass die europäische Impfkampagne im Vergleich zu diesen Staaten nur langsam anließ, führte rasch zu Debatten über mögliche Fehler der EU. Die Kritik eskalierte, als AstraZeneca im Januar 2021 aufgrund von Produktionsschwierigkeiten Verpflichtungen gegenüber der EU nicht einhielt und Lieferungen an das Vereinigte Königreich priorisierte.<sup>29</sup>

Zu den Kritikpunkten gehörte die vergleichsweise späte Zulassung von Impfstoffen: Die EU hatte zwar ein beschleunigtes Verfahren angewandt, anders als die USA und das Vereinigte Königreich aber keine Notfallzulassungen erteilt. Zudem wurde der EU vorgeworfen, zu wenige Impfdosen bestellt und zu sehr auf den vergleichsweise billigen Impfstoff von AstraZeneca gesetzt zu haben.<sup>30</sup> Diskutiert wurde auch, ob AstraZeneca den Vertrag mit der EU gebrochen habe oder ob die Vereinbarung durch ungeschicktes Verhandeln der EU gegenüber der britischen nachrangig sei.<sup>31</sup> Auch dass die EU, anders als die USA, zunächst keine Exportverbote für Impfstoffe verhängt hatte, galt teils als Zeichen geopolitischer Naivität.<sup>32</sup> Als die EU in Reaktion auf den AstraZeneca-Streit doch noch Exportkontrollen einführte,<sup>33</sup> löste dies weitere diplomatische Konflikte aus: Entgegen dem Brexit-Abkommen sollten die Exportkontrollen zunächst auch für Nordirland gelten, was die Kommission nach irischem Protest jedoch innerhalb weniger Stunden

- 
- 27 Diese Verpflichtung wurde allerdings nicht in jedem Fall konsequent eingehalten; Markus Becker: Ärger um deutsche Impfstoff-Alleingänge, in: Der Spiegel, 8.1.2021.
- 28 Europäische Kommission: EU-Impfstoffstrategie, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy\\_de](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_de) (letzter Zugriff: 1.11.2021).
- 29 Georg Blume: Europa verliert den Impfwettkampf, in: Die Zeit, 26.1.2021; Peter Esser: Wegen Impfstoff-Streits der EU mit Astrazeneca droht Krach mit Großbritannien, in: Euractiv, 28.1.2021.
- 30 Werner Mussler: Warum die EU nicht mehr Impfdosen bestellt hat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.1.2021; Jillian Deutsch: The EU's coronavirus vaccine blame game. Why so slow?, in: Politico, 3.1.2021; Werner Gleißner et al.: EU's Ordering of COVID-19 Vaccine Doses: Political Decision-Making under Uncertainty, in: International Journal of Environmental Research and Public Health 4/2021, Art. 19.
- 31 Kevin Rawlinson: Lawyers disagree over AstraZeneca's duty to supply vaccines to EU, in: The Guardian, 30.1.2021; Dave Keating: How the EU's naivety led to its vaccine debacle, in: The New Statesman, 24.3.2021; Gareth Davies: Did the UK outsmart the EU over AstraZeneca vaccines?, in: The Conversation, 30.3.2021; von der EU eingeleitete rechtliche Schritte gegen AstraZeneca endeten Anfang September 2021 mit einer außergerichtlichen Einigung.
- 32 Dave Keating: Learning the Tough Lessons of Vaccine Geopolitics, in: Internationale Politik Quarterly, 30.6.2021.

wieder zurücknahm.<sup>34</sup> In der Folge geriet besonders das Krisenmanagement von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen stark in die Kritik.<sup>35</sup>

Auch innerhalb der EU führte die schleppende Impfkampagne zu Konflikten. Angesichts der AstraZeneca-Lieferengpässe forderte eine von Österreich angeführte Gruppe von Regierungen, die nicht den vollen ihr zustehenden Anteil an Impfdosen anderer Hersteller bestellt hatten, im März 2021 eine nachträgliche Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten.<sup>36</sup> Zudem setzten einige Regierungen – insbesondere Ungarn – in Russland und China hergestellte Impfstoffe ein, die aufgrund unzureichender Wirksamkeitsstudien nicht EU-weit zugelassen waren.<sup>37</sup> Die betreffenden Länder konnten dadurch anfangs besonders hohe Impfquoten vorweisen; bei Einführung des EU-Zertifikats erkannten die anderen Mitgliedstaaten diese Impfungen allerdings oft nicht an.<sup>38</sup>

Als Reaktion auf die Situation bestellte die EU Anfang 2021 rund 2 Mrd. weitere Impfdosen anderer Hersteller, vor allem BioNTech/Pfizer, nach. Mit steigender Produktionskapazität gewann die Impfkampagne schließlich stark an Fahrt.<sup>39</sup> Bereits Ende Juli 2021 lag die EU-weite Impfquote mit rund 60 Prozent Erst- und 50 Prozent vollständig Geimpften höher als in den USA, in einigen Mitgliedstaaten auch höher als im Vereinigten Königreich.<sup>40</sup>

Danach stieg die Impfquote allerdings nur noch langsam an; zudem kam es zwischen den Mitgliedstaaten zu einem starken West-Ost-Gefälle.<sup>41</sup> Als wichtigster Faktor geriet nun vor allem die Impfbereitschaft der Bevölkerung in den Blick. Mit einem Programm gegen Desinformation bemühte sich die Kommission, über Impfstoffe aufzuklären und Vorbehalte abzubauen.<sup>42</sup> Weitergehende Maßnahmen wie Impfanreize oder Impfpflichten fielen allerdings in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, sodass die EU hier nur eine kleinere Rolle spielte.

In der Rückschau fiel die Bewertung der gemeinsamen EU-Impfstoffbeschaffung weit positiver aus, als die anfängliche Kritik erwarten ließ. Teils galt sie sogar als Vorbild für ein ähnliches Vorgehen in anderen Bereichen: Im Herbst 2021 regten die spanische und

---

33 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Kommission führt Transparenz- und Genehmigungsmechanismus für Ausfuhr von COVID-19-Impfstoffen ein, 29.1.2021, IP/21/307. Tatsächlich verweigert wurde jedoch nur eine einzige Exportlieferung an Australien Anfang März 2021.

34 Daniel Boffey/Kim Willsher: EU in U-turn over move to control vaccine exports to Northern Ireland, in: The Guardian, 29.1.2021; Alberto Nardelli et al.: Faced With a Vaccine Emergency, the EU Made an Enemy of Everyone, in: Bloomberg, 30.1.2021.

35 Albrecht Meier: Ist Ursula von der Leyens nächster großer Fehler einer zu viel?, in: Der Tagesspiegel, 9.2.2021; Camino Mortera-Martinez, The EU's troubled leadership: You get what you pay for, in: CER Insight, 25.2.2021; Daniel Boffey: „Lack of perspective“: Why Ursula von der Leyen's EU vaccine strategy is failing, in: The Guardian, 28.3.2021.

36 Björn Finke/Martin Langeder: EU-Staaten streiten um knappen Impfstoff, in: Süddeutsche Zeitung, 14.3.2021.

37 Benjamin Dierks: Wie die EU-Staaten mit Sputnik V umgehen, in: Deutschlandfunk, 12.4.2021.

38 Kornélia Kuss: Wie ein Impfstoff-Vorteil zum Impf-Nachteil wird, in: Mitteldeutscher Rundfunk, 20.7.2021.

39 Joshua Livestro: Europe's vaccination program is a success story, in: Politico, 6.4.2021; Jon Worth: How the EU Got Its COVID Vaccine Program Back on Track, in: Metropole, 28.4.2021.

40 Alle Impfdaten nach: Our World in Data: Coronavirus (COVID-19) Vaccinations, abrufbar unter: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations> (letzter Zugriff: 1.11.2021).

41 Slav Okov/Andra Timu: Europe's Stark Vaccine Divide Leaves Poorer East Far Behind, in: Bloomberg, 2.9.2021.

42 Europäische Kommission: Bekämpfung von Desinformation, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/fighting-disinformation\\_de](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/fighting-disinformation_de) (letzter Zugriff: 1.11.2021).

italienische Regierung angesichts steigender Gaspreise an, auch Energielieferverträge künftig von der EU aushandeln zu lassen.<sup>43</sup>

### Konjunkturpolitische Maßnahmen und wirtschaftlicher Wiederaufbau

Wirtschaftlich löste die Covid-19-Pandemie in Europa eine scharfe, aber kurze Kontraktion aus. Während das EU-weite Bruttoinlandsprodukt (BIP) 2020 um 6,0 Prozent schrumpfte, befand es sich schon 2021 wieder auf einem Wachstumspfad: Die im Juli veröffentlichte Sommerprognose der Kommission erwartete ein Wachstum um 4,8 Prozent. Allerdings blieben die Auswirkungen der Krise asymmetrisch: Besonders für Länder mit einem großen Tourismussektor – etwa Italien, Spanien, Portugal und Griechenland, aber auch Österreich – wurde eine deutlich langsamere Rückkehr zum Vorkrisenniveau des BIP erwartet.<sup>44</sup>

Dass die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie nicht noch härter ausfielen, lässt sich auch auf das schnelle konjunkturpolitische Gegensteuern durch die EU und ihre Mitgliedstaaten zurückführen. Im Juli 2020 einigte sich der Europäische Rat auf das Wiederaufbauinstrument NextGenerationEU (NGEU), das der EU die Aufnahme von Krediten in Höhe von 750 Mrd. Euro ermöglichte, um von den Mitgliedstaaten vorgelegte Aufbau- und Resilienzpläne zu finanzieren. Ende 2020 wurde das Instrument zusammen mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 beschlossen. Mitte Juni 2021 begab die Kommission die ersten NGEU-Anleihen, die bei AnlegerInnen auf große Nachfrage stießen.<sup>45</sup> Zugleich legten die meisten Mitgliedstaaten bis Mitte 2021 ihre nationalen Aufbau- und Resilienzpläne vor; ab August 2021 erfolgten die ersten Auszahlungen.<sup>46</sup>

Über NGEU hinaus ergriffen noch weitere EU-Institutionen Maßnahmen, um die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu bewältigen. So weitete die Europäische Zentralbank im Dezember 2020 ihr Pandemie-Notfallankaufprogramm (Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP) um 500 Mrd. auf 1,85 Bio. Euro aus.<sup>47</sup> Die Europäische Investitionsbank legte einen 25 Mrd. Euro schweren Garantiefonds auf, um kleine und mittlere Unternehmen zu unterstützen.<sup>48</sup>

### Globale Solidarität in der Pandemie

Zu Beginn der Pandemie hatte die EU gegenüber Drittstaaten weitreichende Einreisebeschränkungen eingeführt, die ab Sommer 2020 schrittweise gelockert wurden.<sup>49</sup> Hierfür

43 Werner Mussler/Niklas Záboji: EU soll gemeinsam Strom und Gas einkaufen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.10.2021.

44 Europäische Kommission: European Economic Forecast, Summer 2021 (Interim), in: European Economy Institutional Paper 156, Juli 2021.

45 Andrea Cünnen: Nachfrage über 142 Milliarden Euro: Investoren reißen sich um EU-Megabond, in: Handelsblatt, 15.6.2021.

46 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

47 Europäische Zentralbank: Pandemic emergency purchase programme (PEPP), abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html> (letzter Zugriff: 1.11.2021). Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Zentralbank“ in diesem Jahrbuch.

48 Europäische Investitionsbank: Der Europäische Garantiefonds, abrufbar unter: <https://www.eib.org/de/products/egf/index.htm> (letzter Zugriff: 1.11.2021). Der eigentlich schon im April 2020 beschlossene Fonds war erst Ende des Jahres einsatzfähig, da Mitgliedstaaten ihre Zustimmung verspätet erteilten (Björn Finke: Mitgliedstaaten verzögerten milliarden schwere EU-Hilfe, Süddeutsche Zeitung, 5.3.2021). Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Investitionsbank“ in diesem Jahrbuch.

49 Rat der EU: Pressemitteilung: Einigung im Rat: Beginn der Aufhebung von Reisebeschränkungen für Einwohner bestimmter Drittstaaten, 30.6.2020, 457/20.



mussten Drittstaaten bestimmte epidemiologische Kriterien erfüllen (die an die innereuropäischen Reiseempfehlungen des Rates angelehnt, aber strenger waren als diese) sowie gemäß dem Prinzip der Gegenseitigkeit auch die Einreise von EU-BürgerInnen ermöglichen. Noch im Herbst 2021 waren auf dieser Grundlage Einreisen ohne „zwingenden Grund“ jedoch nur aus rund zwanzig Drittstaaten möglich.<sup>50</sup> Zusätzlich wurden ab Mai 2021 Geimpfte von Einreisebeschränkungen allgemein ausgenommen.<sup>51</sup> Die Anwendung dieser Empfehlungen blieb im Einzelnen allerdings wiederum den Mitgliedstaaten überlassen – einschließlich der kontroversen Frage der Anerkennung von in der EU nicht zugelassenen Impfungen.

Ein wichtiges Thema war für die EU auch die globale Zusammenarbeit gegen die Pandemie.<sup>52</sup> Am 21. Mai 2021 organisierte die Europäische Kommission zusammen mit der italienischen Regierung, die zu dieser Zeit den Vorsitz in der Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) innehatte, einen Weltgesundheitsgipfel in Rom.<sup>53</sup> Außerdem mobilisierten die Institutionen und Mitgliedstaaten der EU („Team Europe“) bis Herbst 2021 insgesamt 46 Mrd. Euro für humanitäre Hilfe, den Ausbau von Gesundheitssystemen sowie wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen in über 130 Partnerländern.<sup>54</sup> Auch die globale Impfkampagne COVAX wurde von der EU sowohl finanziell als auch durch Impfstoff-Spenden unterstützt. Bis Oktober 2021 spendete „Team Europe“ 87 Mio. Dosen, weitere 500 Mio. sollten „in den nächsten Monaten“ folgen.<sup>55</sup> Zudem war die EU der nach China weltgrößte Exporteur von Covid-19-Impfstoffen: Europäische Hersteller exportierten 2021 über 1 Mrd. Dosen, allerdings vor allem an Industrieländer wie das Vereinigte Königreich, Kanada und Japan.<sup>56</sup>

Angesichts der globalen Impfstoffknappheit führten die massiven Impfstoffaufkäufe der EU und anderer reicher Länder aber auch zu Kritik.<sup>57</sup> Ende Juli 2021 lag die Quote der vollständig Geimpften in der EU rund vier Mal so hoch wie im weltweiten Durchschnitt. Um die globale Produktion zu erhöhen, wurde weltweit insbesondere eine von Indien und Südafrika vorgebrachte Forderung diskutiert, den internationalen Patentschutz für Covid-19-Impfstoffe im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) vorübergehend aufzuheben. Während die USA diese Idee unterstützten, waren die Reaktionen in der EU

---

50 Rat der EU: COVID-19: Reisen in die EU, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/coronavirus/covid-19-travel-into-the-eu/> (letzter Zugriff: 1.11.2021).

51 Joshua Posaner/Mari Eccles: Commission wants to reopen Europe to non-EU tourists, in: Politico, 3.5.2021; Rat der EU: Pressemitteilung: COVID-19: Rat aktualisiert Empfehlung zu Beschränkungen für Reisen aus Drittländern, 20.5.2021, 374/21.

52 Louise van Schaik/Knud Erik Jørgensen/Remco van de Pas: Loyal at once? The EU's global health awakening in the Covid-19 pandemic, in: Journal of European Integration 8/2020, S. 1145–1160; Susan Bergner: The role of the European Union in global health: The EU's self-perception(s) within the COVID-19 pandemic, in: Health Policy, 11.10.2021.

53 Europäische Kommission: Weltgesundheitsgipfel 2021, abrufbar unter: [https://global-health-summit.europa.eu/index\\_de](https://global-health-summit.europa.eu/index_de) (letzter Zugriff: 1.11.2021).

54 Rat der EU: Internationale Solidarität der EU in der COVID-19-Pandemie, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/coronavirus/global-solidarity/> (letzter Zugriff: 1.11.2021).

55 Europäische Kommission: Erklärung von Präsidentin von der Leyen zu Impfstoffexporten, 18.10.2021, STATEMENT/21/5341.

56 Lionel Guetta-Jeanrenaud et al.: A world divided: global vaccine trade and production, in: Bruegel Blog, 20.7.2021; Statista: Where The EU Exports Its Covid-19 Vaccines To, 7.4.2021, abrufbar unter: <https://www.statista.com/chart/24458/eu-covid-19-vaccine-exports/> (letzter Zugriff: 1.11.2021).

57 Martin Banks: World's richest countries accused of hoarding COVID-19 vaccines, in: The Parliament Magazine, 19.2.2021; Manuel Müller: War die gemeinsame europäische Impfstoff-Beschaffung ein Fehler?, in: Der (europäische) Föderalist, 23.3.2021.

gespalten: Das Europäische Parlament sowie einige Mitgliedstaaten um Spanien befürworteten den Vorschlag; die Kommission und andere Mitgliedstaaten um Deutschland lehnten ihn hingegen ab und setzten sich stattdessen für Lizenzmodelle ein.<sup>58</sup> Bis Herbst 2021 gelang deshalb in der WTO keine Einigung über die Freigabe von Impfpatenten.<sup>59</sup>

### Arbeitsweise der Institutionen und Struktur der europäischen Öffentlichkeit

Jenseits einzelner politischer Maßnahmen wirkte sich die Erfahrung der Pandemie auch auf das Funktionieren der EU-Institutionen und – möglicherweise dauerhaft – auf die Struktur der europäischen Öffentlichkeit aus. Schon kurz nach Ausbruch der Pandemie im Frühling 2020 hatten das Europäische Parlament, die Kommission und der Rat ihre Arbeitsweise angepasst und die meisten physischen Begegnungen durch Videokonferenzen und Telearbeit ersetzt.

Die Kommission setzte diese Telearbeitsregelungen für ihre MitarbeiterInnen fort und führte erst im Herbst 2021 wieder teilweise Anwesenheitspflichten ein. Eine vollständige Rückkehr zum Status quo vor der Pandemie war jedoch nicht geplant. Vielmehr entwickelte die Kommission – ebenso wie die Parlaments- und die Ratsverwaltung – Pläne, Telearbeitsmodelle dauerhaft auszuweiten und Büroflächen in Brüssel zu reduzieren.<sup>60</sup>

Der Europäische Rat kehrte ab Juli 2020 zwar offiziell wieder zu Präsenztreffen zurück, ersetzte diese in der Praxis jedoch vor allem während des Winters immer wieder durch Videokonferenzen. Auch das Europäische Parlament hielt seine Sitzungen 2021 weiterhin in Online- oder Hybridformaten ab. Als im Juni 2021 nach 15-monatiger Pause die erste reguläre Plenartagung in Straßburg stattfand, nahm daran nur gut die Hälfte der Abgeordneten in Präsenz teil, während die übrigen sich über Remote-Verfahren beteiligten.<sup>61</sup> Dies führte auch zu einer höheren zeitlichen Effizienz: Während der Pandemie fielen Plenarsitzungen im Durchschnitt kürzer aus, obwohl die Zahl der Abstimmungen und der angenommenen Texte fast unverändert blieb.<sup>62</sup> Inwiefern Remote-Verfahren auch nach der Pandemie ein dauerhaftes Modell sein könnten, war jedoch umstritten. Während einige Abgeordnete darin die Chance zu mehr Flexibilität und einer besseren Verbindung von Wahlkreis- und Parlamentsarbeit sahen, fürchteten andere um die parlamentarische Kultur und den informellen Austausch.<sup>63</sup>

Tatsächlich könnte mit dem Übergang zu vermehrten digitalen Verfahren und Veranstaltungen auch über die Arbeitspraxis der Institutionen hinaus ein Wandel der europapolitischen Öffentlichkeit einhergehen. Diese war bislang geprägt durch die sprichwörtliche „Brüsseler Blase“: einen recht abgeschlossenen Ort intensiver transnationaler Begegnungen einer verhältnismäßig kleinen Gruppe von PolitikerInnen, BeamtenInnen, InteressenvertreterInnen und JournalistInnen. Demgegenüber könnte eine dauerhafte Verlagerung

58 Lotte Leicht: European Commission increasingly isolated on COVID patent waivers, in: Politico, 11.6.2021.

59 Andrew Rettman: EU says No to patent-free vaccines for Africa, in: EUobserver, 28.10.2021.

60 Martin Banks: European Commission set to halve number of buildings it uses in Brussels, in: The Parliament Magazine, 18.5.2021; David M. Herszenhorn: Commission confirms plans to Zoom past COVID, in: Politico, 27.7.2021.

61 Europäisches Parlament: Pressemitteilung, Return to parliamentary work in Strasbourg, a step closer to normality, 9.6.2021, 20210609IPR05811.

62 Giulio Sabbati: EP work during the coronavirus crisis, in: European Parliament: Facts and Figures, European Parliamentary Research Service, Briefing October 2021, S. 9.

63 Maïa de La Baume/Sarah Wheaton: How the Zoom revolution will transform the Brussels bubble, in: Politico, 22.7.2021.

von Debatten in digitale Formate Europapolitik stärker in die Breite tragen und für mehr Menschen zugänglich machen. Umgekehrt könnten fehlende physische Treffen aber auch zu einem Problem für die transnationale Begegnungsöffentlichkeit in Brüssel werden und damit eine stärkere Fragmentierung der europapolitischen Debatte auch unter Eliten begünstigen. In welchem Ausmaß wirklich eine dauerhafte Digitalisierung der europäischen politischen Kultur stattfinden wird und ob dabei letztlich die Chancen oder die Risiken überwiegen, wird erst die Zukunft zeigen.

### Weiterführende Literatur

Scott L. Greer et al.: The COVID-19 Pandemic: Failing Forward in Public Health, in: Marianne Riddervold/Jarle Trondal/Akasemi Newsome (Hrsg.): The Palgrave Handbook of EU Crises, Cham 2021, S. 747–764.

Barbara Lippert et al. (Hrsg.): Internationale Politik unter Pandemie-Bedingungen. Tendenzen und Perspektiven für 2021, SWP-Studie 26/2020.

Sarah Wolff/Stella Ladi: European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: Adaptability in times of Permanent Emergency, in: Journal of European Integration 8/2020, S. 1025–1040.

## 2. Die Institutionen der Europäischen Union



# Die institutionelle Architektur der Europäischen Union

Carsten Gerards/Wolfgang Wessels

Im Stresstest der andauernden „Polykrisen“ der letzten Jahre im Allgemeinen,<sup>1</sup> und der akuten Covid-19-Jahrhundertkrise im Besonderen, prägen – am Beginn der 20er Jahre – eine dynamische Kombination aus Wandel und Kontinuität die Entwicklungen der institutionellen Architektur der Europäischen Union (EU). Aus europapolitischer und politikwissenschaftlicher Sicht stellt sich zu diesem Zeitpunkt die zentrale Frage, inwiefern sich diese Dynamik in die inter- und intrainstitutionelle „Normalität“ des ersten Jahrzehntes nach dem Vertrag von Lissabon einschreibt – oder in welchem Maße eine (partielle) Überschreibung von etablierten Regeln, Praktiken und Verfahren zu beobachten ist. Die (notwendigerweise) vorläufige Bilanz des des Jahres 2020/2021, welche in diesem Kapitel über verschiedene Themenfelder hinweg herausgearbeitet wird, weist in die folgende Richtung: Größere Disruptionen im institutionellen Gleichgewicht der EU sind nicht zu beobachten; Revolutionen innerhalb der institutionellen Architektur der EU blieben aus. Konfrontiert mit Herausforderungen ungekannter Dimension haben die EU-Organen – trotz teils gravierender Interessenunterschiede und entsprechenden Kontroversen innerhalb und zwischen den Institutionen – die Covid-19-Schockstarre am Beginn der Krise überwinden und das vertragliche Regelwerk ohne tiefergehende Blockaden nutzen können. Daher lassen sich die vielfältigen Beobachtungen – trotz einiger zu besprechender Diskontinuitäten und Verschiebungen – am ehesten unter dem Begriff einer „evolutionären Normalität“ im Sinne einer beschleunigten Fortschreibung der institutionellen Entwicklungen und Tendenzen des vorherigen Jahrzehntes unter neuen Vorzeichen zusammenfassen. Als These kann formuliert werden: Die institutionelle Architektur des Lissaboner Vertrags erweist sich als ausreichend widerstands- und anpassungsfähig, aber eine derartige Einschätzung wird eine gründliche Diskussion über institutionelle Reformen nicht überflüssig machen. Denn langfristig könnte weniger die Covid-19-Krise, sondern vielmehr die 2020/21 weiter aufkeimende Unterminierung des Prinzips des Vorrangs von EU-Recht vor nationalem (Verfassungs-)Recht und die Infragestellung der judikativen Letztverantwortlichkeit im europäischen Mehrebenensystem weitreichende Folgen für die Gemeinschaftsarchitektur haben.

Zur besseren Einordnung der Analyseinsichten werden – wie in den Beiträgen der vorherigen Jahre – drei verschiedene theoretische Perspektiven genutzt.<sup>2</sup> Erstens kann die EU als ein intergouvernementales Konstrukt, ähnlich einer internationalen Organisation, verstanden werden. In diesem Modell steht der Europäische Rat (das heißt das Gremium der Staats- und Regierungschefs) als Prinzipal an der Spitze des Systems, um die zentralen Richtungsentscheidungen zu treffen und der Europäischen Kommission, in der „Agenten-

---

1 Michèle Knodt/Martin Große Hüttmann/Alexander Kobusch: Die EU in der Polykrise: Folgen für das Mehrebenen-Regieren, in: Andreas Grimm (Hrsg.): Die neue Europäische Union – Zwischen Integration und Desintegration, Baden-Baden 2020, S. 119–152.

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

rolle“ als Gesetzesinitiator und Implementierungsinstanz, die maßgeblichen Politiklinien vorzugeben.<sup>3</sup> Aus dieser Perspektive fungiert der Rat der Europäischen Union (Rat) lediglich als nachgeordnetes und das Europäische Parlament (EP) als bestenfalls drittrangiges Forum.<sup>4</sup> Die institutionelle Architektur der EU kann, zweitens, als ein supranationales, quasi-föderales System gezeichnet werden, welches sich um das EP und den Rat als die beiden Gesetzgebungskammern gruppiert und der Europäischen Kommission die Rolle der Exekutive (oder gar Regierung) zuweist.<sup>5</sup> Diese beiden Perspektiven an den Extremen der akademischen Debatte kann gewinnbringend um eine dritte Sicht erweitert werden: Flankiert vom Anspruch effizienter Problemlösung bildet sich in einem ständigen Ringen um relativen Machterhalt und -ausbau zwischen den institutionellen Polarpunkten Europäischer Rat und EP ein Konkurrenz- beziehungsweise Kooperationsmodell heraus, in welchem kein fest verankertes Gleichgewicht vorliegt. Vielmehr lassen sich kontinuierlich pragmatische (und oft integrationsfördernde) Verschränkungen intergouvernementaler und supranationaler Dynamiken konstatieren, die wissenschaftlich mit dem Begriff „Fusion“<sup>6</sup> zusammengefasst sind und politisch mit Begriffen wie „Unionsmethode“<sup>7</sup> aufgegriffen werden.

Übersetzt in dieses theoretische Vokabular, lässt sich die Kernbeobachtung dieses Kapitels bezüglich der Covid-19-Krise wie folgt formulieren: Herrschte im Frühjahr und Frühsommer 2020 der Eindruck vor, dass der Europäische Rat als einziger handlungsfähiger Krisenmanager zu den beherrschenden Akteuren eines nunmehr intergouvernementalen Systems im Pandemiemodus aufsteigen würde, ebneten deren Richtungsentscheidungen zum Aufbauplan NextGenerationEU sowie des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) aus dem Juli 2020 in den Folgemonaten den Weg einer beschleunigten Fusion von Zuständigkeiten und Rechten zwischen Mitgliedstaaten und der EU – und damit zu einer (langfristigen) Stärkung supranationaler Integration.<sup>8</sup> Auch ohne explizite Vertragsänderungen werden dadurch weitverbreitete Erwartungshaltungen gegenüber der EU in den Bereichen der Krisenbewältigung und des wirtschaftlichen Wiederaufbaus de facto in ein neues, gemeinsames Aufgabenportfolio überführt.

Neben der Nachzeichnung des Covid-19 bezogenen Krisenmanagements, welche neben dem Europäischen Rat auch insbesondere die Europäische Kommission, die Europäische Zentralbank sowie die Europäische Investitionsbank mit einbeziehen muss, werden weitere Elemente eines komplexen Gesamtbildes genauer betrachtet: das (legislative) EU-Tagesgeschäft, die Verfahren des Austritts der Vereinigten Königreiches und – wie bereits angedeutet – die Frage nach dem Vorrang des EU-Rechts und der Letztverantwortlichkeit des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Für weitere Themenfelder, die ebenfalls relevant für die Analyse des institutionellen Gleichgewicht in der EU sind, verweisen

---

3 Zur Prinzipal-Agenten-Theorie siehe Mark A. Pollack: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community, in: International Organisation 1/1997, S. 99–134.

4 Andrew Moravcsik: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies 4/1993, S. 473–524.

5 R. Daniel Keleman: The Structure and Dynamics of EU Federalism, in: Comparative Political Studies 1–2/2003, S. 184–208, hier S. 193–194.

6 Wolfgang Wessels: An Even Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes, in: Journal on Common Market Studies, 2/1997, S. 268–299.

7 Angela Merkel: Rede anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge, 2.11.2010.

8 Carsten Gerards/Wolfgang Wessels: Die institutionelle Architektur der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 71–81, hier S. 75–77.

wir auf die entsprechenden Beiträge in diesem Band, insbesondere „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“, „Nationale Parlamente“ und „Konferenz zur Zukunft Europas“.

### **Covid-19-Krisenmanagement 2020/21: Intergouvernementale Beschlüsse zur Stärkung supranationaler Organe?**

Nach kurzer europapolitischer Schockstarre zu Beginn der Covid-19-Krise haben die Mitglieder des Europäischen Rats von März 2020 bis Juni 2021 zügig und durchgehend – auch dank regelmäßiger Videokonferenzen – zentrale Maßnahmen zur Bekämpfung verschiedener Aspekte der Pandemie beraten und in die Wege geleitet.<sup>9</sup>

Entscheidungen zu einem umfassenden Finanzpaket haben sie auf ihrem außerordentlichen Treffen vom 17. bis zum 21. Juli 2020 getroffen,<sup>10</sup> dem sie selbst eine historische Bedeutung zusprachen.<sup>11</sup> Auch nach diesem Gipfel haben die Mitglieder des Europäischen Rats wesentliche Folgebeschlüsse – so zu der Auslegung des Rechtsstaatsprinzips – zumindest de facto getroffen.<sup>12</sup> Die Auswirkungen dieser Entscheidungen auf die interinstitutionelle Gewaltenteilung sind kurz- und auch langfristig näher zu untersuchen. Nicht zuletzt aufgrund der Medienaufmerksamkeit für diese Gipfelkonferenzen besteht die Neigung, die Rolle anderer Institutionen zu übersehen.

Bereits in der ersten Phase der Pandemiebekämpfung – und durch die gesamte Krise hindurch – trugen die Europäische Zentralbank,<sup>13</sup> die Europäische Investitionsbank<sup>14</sup> und die Europäische Kommission<sup>15</sup> mit weitreichenden Programmen und teilweise erheblichen Summen zur Reduzierung der Folgen der Covid-19-Krise bei.

Bei näherer Lektüre der Gipfelbeschlüsse vom Juli 2020 wird ein Muster erkennbar, das auch bei Reaktionen auf andere Krisen zu beobachten war. Obwohl der Europäische Rat als exemplarisches Beispiel für eine intergouvernementale Ausrichtung gilt, trafen seine Mitglieder Entscheidungen, die nicht zuletzt die Instrumente und Rechte supranationaler Institutionen ausbauen und stärken – wenn die Staats- und Regierungschefs auch nationale Kontrollmöglichkeiten und für Ausnahmefälle eigene Einspruchsmöglichkeiten vorsehen. Deutlich wird dieses Muster nicht zuletzt bei dem Governance-Mechanismus zur Vorbereitung und Durchführung der nationalen Pläne zur Nutzung des Wiederaufbauprogramms NextGenerationEU beziehungsweise dessen Kernstück, der Aufbau- und Resilienzfazilität. Bei diesen Verfahren wird die Kommission zur strikten Kontrolle und zum Einhalten der Zielvereinbarungen ermächtigt, aber sie muss dabei auch die Meinungen nationaler Experten im Wirtschafts- und Finanzausschuss und in einem Komitologie-Ausschuss berücksichtigen. Dem EP werden bei diesen Prozessen in einem extra eingerichteten Dialogverfahren schwach ausgeprägte Einflussmöglichkeiten zugesprochen. Der Europäische Rat behält sich in Streitfällen eine Rolle als Schiedsrichter vor. Für das

9 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischer Rat“ in diesem Jahrbuch.

10 Carsten Gerards/Wolfgang Wessels: Die institutionelle Architektur der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 71–81, hier S. 76–78.

11 Wolfgang Wessels/Lea Hopp: The European Council's Financial Mega Deal: An Unprecedented Challenge for the Political and Academic World, in: TRACK Policy Brief Series, Part I, 2021.

12 Für Hintergründe zur Rechtsstaatskonditionalität siehe Ellen Bos/Kristina Kurze: Zur Einführung einer Rechtsstaatskonditionalität in der Europäischen Union – die Corona-Krise als „Window of Opportunity“, in: integration 1/2021, S. 23–39.

13 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Zentralbank“ in diesem Jahrbuch.

14 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Investitionsbank“ in diesem Jahrbuch

15 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Kommission“ in diesem Jahrbuch.



Verfahren zur Prüfung der Verfahren zur Rechtsstaatlichkeit wird dem EuGH eine Auslegung als höchste Letztinstanz zugeschrieben.

Die supranational ausgeprägte Gemeinschaftsmethode des Ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (OGV) kam bei der legislativen Umsetzung der Gipfelbeschlüsse zum Tragen: Die historischen, aber rechtlich unverbindlichen Beschlüsse des Europäischen Rats mussten nach dem „normalen“ vertraglich vorgegebenen Regelwerk in verbindliche Rechtsakte gegossen werden. Mit starken Rechten, so in Form der Zustimmung zum MFR und der Mitentscheidung bei der Verordnung zur Aufbau- und Resilienzfähigkeit, konnte das EP in mühsamen Trilog-Verhandlungen eigene „flagship programmes“ und eine aufgewertete Dialogmöglichkeit im Rahmen des Wiederaufbauprogramms durchsetzen.

Bei der Schuldenaufnahme für die Union sowie bei der Bestellung und Verteilung der Impfstoffe hat die Kommission – nicht kritiklos – eine maßgebliche Rolle als Initiatorin und Exekutive wahrgenommen.<sup>16</sup>

Wir erkennen hierbei einen Prozess horizontaler Fusion institutioneller Verantwortlichkeiten: Wie im Vertrag angelegt, müssen jeweils unabhängige Institutionen eng zusammenwirken, um zentrale Entscheidungen zu treffen; auch bei diesem Krisenmanagement hat dann ein Gremium eine zentrale Rolle gespielt, das zwar nicht im Vertrag vorgesehen ist, aber gleichsam ein zentraler Indikator für diese Bündelung darstellt: Rat und EP haben bei Mitwirken der Kommission entscheidende Kompromisse in dem Trilog-Verfahren hinter verschlossenen Türen ausgehandelt.<sup>17</sup> Wie aus anderen Systemen der Gewaltentrennung bekannt, sind auch in der EU-Architektur intensive und mühsame Verfahren der Konsenssuche zu erwarten. Diese Logik lässt sich – auch im Lichte der Fusionsthese – konzipiell in der „Drei-K-Formel“ zusammenfassen: Konsens erfordert Kompromisse, welche die Komplexität des finalen Arrangements – im Sinne von verschränkten Zuständigkeiten und Mitspracherechten – steigern.

### **Das (legislative) Tagesgeschäft: Kontinuität trotz und mit Einschränkungen**

Nicht nur die inhaltliche Agenda sondern auch die Arbeitsweisen aller EU-Institutionen waren zwangsläufig von der Pandemie beeinflusst. Bevor im Folgenden auf einige Organe im Besonderen eingegangen wird, gilt zunächst Folgendes allgemein festzuhalten: Die Kontinuität des europäischen Tagesgeschäfts konnte über alle „Corona-Monate“ hinweg aufrechterhalten werden und damit die Kernfunktionen des Systems – mit teils angepassten Prozeduren und gelegentlichen Verzögerungen – gewährleistet werden. So war beim EuGH im Allgemeinen Normalität zu beobachten; während die Anzahl der anhängig gemachten Verfahren leicht zurückging, lag die Summe der erledigten Rechtssachen im vergangenen Jahr noch höher als in den Jahren 2017 und 2018.<sup>18</sup> Im Lichte pandemiebedingter Umschichtungen von Prioritäten und Ressourcen, blieben auch die Schwankungen in den Aktivitäten des Rechnungshofes,<sup>19</sup> des Ausschusses der Regionen<sup>20</sup> oder des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses,<sup>21</sup> beispielsweise, im Rahmen des Erwartbaren. Ähnliches gilt für den sogenannten „Unterbau“ der institutionellen Architektur: die 49 Agenturen der EU. Von diesen haben während der Pandemie jedoch insbesondere zwei

---

16 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Kommission“ in diesem Jahrbuch.

17 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäisches Parlament“ in diesem Jahrbuch.

18 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischer Gerichtshof“ in diesem Jahrbuch.

19 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rechnungshof“ in diesem Jahrbuch.

20 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Ausschuss der Regionen“ in diesem Jahrbuch.

21 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss“ in diesem Jahrbuch.

eine außergewöhnlich exponierte Rolle in der politischen und öffentlichen Debatte eingenommen: das Europäische Zentrum für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten (unter anderem Länderberichte/-einstufungen bezüglich der lokalen Infektionsdynamik) sowie die Europäische Arzneimittelagentur (Zulassung der Covid-19-Impfstoffe).<sup>22</sup> Während diese Agenturen de jure lediglich ihren Aufgaben nachgekommen sind, haben sie de facto ein Niveau an politischer und medialer Bedeutung erreicht, welches in sich – im Sinne von europäischer Integration durch Erwartungsverschiebungen – in die immer weitergehende Wahrnehmung der EU als staatsähnliches Gebilde einreicht.

Eine detaillierte Nahsicht lohnt sich für die legislative Dynamik zwischen Rat und Europäischem Parlament im Krisenjahr. Zunächst ist eine verringerte Zahl verabschiedeter Akte im Vergleich zu 2018/19 zu konstatieren. Prima facie folgt dies dem üblichen Muster, welches im ersten Jahr nach der Konstituierung der EU-Organe (EP-Wahlen 2019) zu beobachten ist: Neue Akteure müssen in den intra- und interinstitutionellen Prozessen zunächst zueinander finden, um neue politische Prioritäten zu bestimmen und diese in konkrete Gesetzesprojekte für die gesamte Legislaturperiode übersetzen – und vor allem mühsam und über viele Monate hinweg verhandeln. Dass 2020 die Zahl der abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahren (85 Richtlinien und Verordnungen) jedoch signifikant unter den Vergleichszahlen von 2015 (109) lag, kann nur partiell durch die generelle Reduktion des jährlichen legislativen Outputs im Verlauf des letzten Jahrzehntes erklärt werden. An dieser Stelle deutet sich eine krisenbedingte Trendverstärkung an, welche auf pandemiebedingten Prioritätsänderungen (das heißt Aufschub langfristiger Projekte) und logistisch-praktischen Einschränkungen beruht.<sup>23</sup>

Für das EP und den Rat stellt beispielsweise das Format der Videokonferenz im Lichte (in)formeller und vertraulicher Verhandlungen eine besondere Hürde dar. Die herausfordernden Umstände und deren Auswirkungen lassen sich an drei Beobachtungen illustrieren. Erstens unterlag die informelle Interaktion und Abstimmung zwischen Mitgliedern des EP und deren MitarbeiterInnen (aus dem Home Office) im Rahmen der weitestgehend digitalisierten Plenar- und Ausschussarbeit über weite Strecken größeren Einschränkungen. Zweitens war für die Arbeit des Rates eine weitere Verlagerung der tatsächlichen Verhandlungen und Entscheidungen hin zum Ausschuss der Ständigen Vertreter zu beobachten. Als einziges Gremium, welches sich durchgehend zu persönlichen formalen Sitzungen zusammenfinden konnte – und damit auch informelle, vertrauliche Kanäle in Brüssel offen halten konnte –, konnten die BotschafterInnen beziehungsweise stellvertretenden BotschafterInnen ihre schon zuvor bedeutsame Rolle in den Entscheidungsprozessen weiter ausbauen.<sup>24</sup> Drittens war auch die Zusammenarbeit des EP und des Rates im Rahmen des fest etablierten, informellen Trilog-Verfahrens zur vorgeschalteten Kompromissfindung im OGV logistischen Einschränkungen unterworfen.

Zu den Trilog-Verhandlungen ist anzumerken, dass 2020 lediglich etwas über 75 Prozent der OGV-Akte in der ersten Lesung des Parlamentes verabschiedet wurden.

22 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Agenturen“ in diesem Jahrbuch.

23 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rat der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

24 Interessanterweise hat sich die Anzahl der Sitzungen der MinisterInnen dadurch jedoch nicht verringert, sondern – dank der Möglichkeit des Videokonferenzformates – im Jahre 2020 auf eine Rekordzahl von 123 erhöht (vgl. hierzu auch den Beitrag „Rat der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch). Es ist davon auszugehen, dass es sich sowohl bei dem qualitativen „Relevanzverlust“ der Ministerrunden als auch dem quantitativen Anstieg der Sitzungen um temporäre Effekte handelt, die sich mit den inzwischen wieder stattfindenden physischen Treffen der MinisterInnen normalisieren werden. Siehe hierzu auch Jacopo Barigazzi: How Ambassadors Took Over the EU, in: *Politico*, 24.6.2021.

Verglichen mit den Jahren 2017 (93,2 Prozent), 2018 (99,2 Prozent) und 2019 (100 Prozent) waren die Vorabbesprechungen und -verhandlungen damit weniger effektiv als in den Vorjahren.<sup>25</sup> Inwiefern diese Reduktion tatsächlich pandemiebedingten Koordinationsproblemen zwischen den Institutionen geschuldet ist oder eine tieferliegende Trendumkehr bedeutet, wird erst aus der Perspektive der Folgejahre zu bewerten sein. In keinem Fall kann diese Entwicklung zu diesem Zeitpunkt als eine Abkehr von der interinstitutionellen Konsenskultur gewertet werden, bleiben diese Zahlen doch auf einem hohen Niveau – insbesondere mit dem Wissen, dass die übrigen Akte alle in der 2. Lesung des EP verabschiedet wurden. Auch intrainstitutionell bleibt für die reale Dynamik der institutionellen Architektur das Fortbestehen der politischen Konsenskultur bemerkenswert. Diese beruht auf einer Einstellung (mit entsprechendem Verhalten), welche trotz erheblichen Interessendivergenzen durch die nachhaltige Suche nach allseits akzeptablen Kompromissen geprägt ist. Nicht nur im Europäischen Rat suchten die Mitgliedstaaten weiterhin Konsens, sondern dieses Muster ist ebenfalls bei Abstimmungen im Rat zu beobachten: Im Jahre 2020 wurden wiederum mehr als 80 Prozent der möglichen Mehrheitsabstimmungen entweder einstimmig oder im Konsens (mit Enthaltungen, aber ohne Gegenstimmen) getroffen.<sup>26</sup>

### **Abschließendes Kapitel des Brexits: ein Modellfall für die Unionsmethode**

Die Konsenskultur zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Institutionen schrieb sich auch im letzten Kapitel des Brexit-Prozesses fort: der Verhandlung des Nachfolgeabkommens mit dem Vereinigten Königreich, welches seit dem 1. Januar 2021 nicht mehr Mitglied des europäischen Binnenmarkts und der Zollunion ist. Mit dem Verlassen der EU nur elf Monate zuvor (31. Januar 2020), blieb dem Verhandlungsteam um EU-Chefunterhändler Michel Barnier weniger als ein Jahr, um sich mit den RepräsentantInnen auf britischer Seite auf (mehr oder weniger) geordnete Handelsbeziehungen zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich für die Zeit nach der sogenannten „Übergangsperiode“ zu einigen. Während die turbulenten Verhandlungsdynamiken und (pandemiebedingten) Gesprächsstillstände im Verlauf des Jahres 2020 in ihrer Gesamtheit an anderer Stelle nachgezeichnet werden,<sup>27</sup> lassen sich aus der Nahaufnahme der letzten Tage des Jahres 2020 einige generelle Einsichten generieren, die – aus der EU-Perspektive – charakteristisch für die gesamte Brexit-Saga von 2016 bis 2020 waren: Am 24. Dezember, eine Woche vor Ablauf der Frist, konnten sich die Verhandlungsteams auf einen Kompromiss einigen; fünf Tage später billigte der Rat im schriftlichen Verfahren das Nachfolgeabkommen;<sup>28</sup> am 30. Dezember, und nach Annahme durch das britische Unterhaus am gleichen Tag,<sup>29</sup> unterzeichneten die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen, der Präsident des Europäischen Rates Charles Michel sowie der britische Premierminister Boris Johnson das neue Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich, welches dann vorläufig am 1. Januar in Kraft trat. Dass,

---

25 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rat der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

26 Vgl. hierzu wiederum den Beitrag „Rat der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

27 Daniel Schade: Brexit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 49–58, hier S. 75–77; vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch.

28 Rat der EU: Beschluss vom 29. Dezember 2020 über die Unterzeichnung und über die vorläufige Anwendung des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich (EU) 2020/2252, in: Amtsblatt der EU L444/2, 31.12.2020.

29 Durch Annahme der sogenannten „EU (Future Relationship) Bill“, 30.12. 2020.

erstens, die deutsche Ratspräsidentschaft in der Lage war, die Zustimmung des Rates innerhalb weniger Tage zu organisieren und, zweitens, sich das EP der vorläufigen, aber weitestgehenden Anwendung des Abkommens nicht versperrt hat (trotz letztendlicher Abstimmung darüber erst Ende April 2021),<sup>30</sup> ist auf die vertrauliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Institutionen durch gesamten Brexit-Prozess hindurch – im Sinne der (inklusive) Unionsmethode – zurückzuführen. Angelegt in den vertraglichen Bestimmungen des Artikels 50 EUV, traf der Europäische Rat zwar formal die Grundsatzentscheidungen und formulierte – im Sinne einer Prinzipal-Agenten-Logik – die Mandate für das Verhandlungsteam der Kommission, aber begrüßte und stärkte insbesondere die Involvierung des Parlamentes (und seiner Standpunkte) in allen Verhandlungsphasen.<sup>31</sup> Diese langfristige Herangehensweise an den Prozess, kombiniert mit einer allgemeinen Interessenskonvergenz der EU-Akteure, erlaubte es den Mitgliedstaaten und Institutionen auch in kritischen Momenten und unter immensem Zeitdruck mit einer Stimme zu sprechen und Blockadehaltungen zu vermeiden.

### **Das Ringen um Rechtsvorrang und Letztentscheidung im EU-Mehrebenensystem**

Spätestens seit dem Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichtes vom 5. Mai 2020 zum unbegrenzten Anleihekauf durch die Europäische Zentralbank<sup>32</sup> ist der Disput um die Letztgerichtsbarkeit im EU-Mehrebenensystem wieder oben auf der politischen und wissenschaftliche Agenda.<sup>33</sup> Die Frage, ob nationale Verfassungsgerichte zu judikativen Vetospielern im EU-Mehrebenensystem werden (können), gleichbedeutend mit der Unterminierung beziehungsweise Abschaffung der Letztverantwortlichkeit des EuGH und des generellen Vorrangs des EU-Rechtes vor nationalem (Verfassungs-)Recht, ist fundamental und betrifft den Kern des Verständnisses der EU zwischen internationaler Organisation und supranational-legitimiertem Gebilde. Eine solche Entwicklung würde mit einem historischen Grundverständnis brechen.<sup>34</sup> Vor diesem Hintergrund wird die Entscheidung des polnischen Verfassungsgerichtshof vom 7. Oktober 2021, dass Teile des EU-Rechts mit der Verfassung des Landes nicht vereinbar sind, weitreichende Konsequenzen haben; sowohl für den 2004 beigetretenen Mitgliedstaat als auch für die Arbeit und Legitimität der EU-Institutionen.<sup>35</sup> Während die geschlossene Front der EU-Mitgliedstaaten (und Institutionen) im Falle des Brexits vorrangig ein politischer Wille war, ist der Handlungsspielraum der Akteure bei der sich hier andeutenden Mehrebenen-Verfassungskrise durch die Urteile und Einschätzungen ihrer (nationalen) Verfassungsgerichtsbarkeiten, mit

30 Europäisches Parlament: Pressemitteilung, European Parliament to scrutinise deal on future EU-UK relations, 28.12.2021, 20201228IPR94701.

31 Auch mit Blick auf die Vetospieler-Position des EP bezüglich der Billigung der letztendlich ausgehandelten Abkommen.

32 Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020 – 2 BvR 859/15, Ultra-vires-Kontrolle, Rn. 1–237.

33 Carsten Gerards/Wolfgang Wessels: Die institutionelle Architektur der Europäischen Union, in: Wolfgang Wessels/Werner Weidenfeld (Hrsg.): Jahrbuch 2020, Baden-Baden 2020, S. 71–81, hier S. 78; Achim-Rüdiger Börner: Das PSpP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Umfang der Übertragung von Souveränität und Überprüfung von Ermessensgebrauch, in: *integration* 3/2021, S. 220–226.

34 Peter-Christian Müller-Graff: Das Karlsruher PSpP-Urteil – ein Corona-Jahr danach, in: *integration* 3/2021, S. 227–234.

35 „Der Versuch des Europäischen Gerichtshofs, sich in das polnische Justizwesen einzumischen, verstößt gegen (...) die Regel des Vorrangs der Verfassung und gegen die Regel, dass die Souveränität im Prozess der europäischen Integration bewahrt bleibt“. Übersetzung aus Markus Sehl: Polens Verfassungsgericht setzt EU-Recht zurück, in: *Legal Tribune Online*, 7.10.2021.

besonderem Verweis auf Deutschland, eingeschränkt. Diese Beobachtung macht die Dynamik der sich abzeichnenden Diskussion besonders unvorhersehbar.

### **(Zwischen-)Bilanz und Ausblick**

Mit Blick auf die Herausforderungen und Probleme der Jahre 2020 und 2021 kann mit aller Vorsicht eine Zwischenbilanz gezogen werden: die institutionelle Architektur hat sich im Stresstest zumindest bis zum Sommer 2021 ausreichend bewährt. Die Organe der Union blieben – trotz aller beschriebenen Einschränkungen und Verzögerungen – nicht nur funktionsfähig, sondern konnten auch Entscheidungen erheblichen Umfangs verabschieden und entsprechende Krisenmaßnahmen auf den Weg bringen. Das Regelwerk und die Verfahren des Lissabonner Vertrags eröffneten – teilweise mit einer weit gefassten Auslegung – Handlungsspielräume für Maßnahmen, die zu diesem Zeitpunkt als unausweichlich verstanden wurden, aber noch Monate vor der Pandemie im Sinne eines integrationspolitischen Tabus unmöglich erschienen.<sup>36</sup> Nicht nur mit Blick auf die neuen, wirkmächtigen Instrumente zur Krisenbewältigung, welche im Sinne einer Fusion von Zuständigkeiten supranationale Akteure wie das Parlament oder die Kommission langfristig stärken, hat die Krise die europäische Integration der kleinen und konkreten Schritte befördert. Dass sich die Wahrnehmung, Erwartungshaltung und auch Kritik der Öffentlichkeit – nach den nationalen Reflexen der ersten Krisenmonate – mehr und mehr auf die europäische Ebene gerichtet hat (insbesondere bezüglich der Impfstoffe und des Wiederaufbaus), hat zur Perzeption der EU als staatsähnliches Gebilde beigetragen – und könnte langfristig die Basis für weitere (de facto) Kompetenzübertragungen im Bereich des Krisenmanagements und der Gesundheitspolitik bilden. Es bleibt in jedem Fall festzuhalten, dass für die Bewältigung einer Krisensituation solchen Ausmaßes keine Vertragsformen notwendig erscheinen.

Diese Bilanz einer „evolutionären Normalität“ trotz Jahrhundertkrise kann aber keine Garantie für die Zukunft geben. Von dem langfristigen Erfolg der getroffenen Maßnahmen und weiter Faktoren – so der Entwicklung populistischer Parteien und globaler Spannungen – wird die Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Architektur und damit auch dessen Legitimität abhängen. Dies wird um so klarer, betrachtet man die besorgniserregenden Entwicklungen bezüglich der Infragestellung des Vorrangs von EU-Recht und der judikativen Letztverantwortlichkeit des EuGH.

### **Weiterführende Literatur**

- Andreas Grimm (Hrsg.): Die neue Europäische Union zwischen Integration und Desintegration, Baden-Baden 2020.
- Theofanis Exadaktylos et al.: Annual Review of the European Union, in: Journal of Common Market Studies 2021.
- Vittoria Meißner et al.: 2020 als Stresstest für die Europäische Union – Herausforderungen in Zeiten der COVID-19-Pandemie, in: integration 1/2021, S. 53–70.
- Paulo Vila Maior/Isabel Camisã: The Pandemic Crisis and the European Union – COVID-19 and Crisis Management, London 2021.

---

36 Ulrich Krotz/Lucas Schramm: Embedded Bilateralism, Integration Theory, and European Crisis Politics: France, Germany, and the Birth of the EU Corona Recovery Fund, in: Journal of Common Market Studies 2021.

# Europäisches Parlament

Andreas Maurer

Dass es auch vor dem Hintergrund der vielfältigen Beschränkungen nationaler wie europäischer Krisen- und Notstandsmaßnahmen zur Einhegung der Covid-19-Pandemie effizient arbeiten kann, hat das Europäische Parlament (EP) in den vergangenen 12 Monaten gezeigt. Insbesondere diejenigen Akteure, die meinten, dass sich die Pandemie und die damit einhergehenden Arbeitsbeschränkungen nutzen ließen, um am EP vorbei „durchregieren“ zu können, wurden mehrfach eines Besseren belehrt. So waren die Europaabgeordneten im Rahmen ihrer virtuellen Zusammenkünfte in der Lage, effektiv an den Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) teilzunehmen, die Rechtssetzung der Union voranzutreiben und ihre Funktionen im Bereich der Kontrolle der mit Exekutivzuständigkeiten ausgestatteten Organe zu erfüllen.

## Die Konditionalisierung des Mehrjährigen Finanzrahmens

Vor dem Hintergrund der Beratungen in Parlament und Rat über die Vorschläge vom Mai 2018 legte die Kommission am 27.5.2020 einen geänderten Vorschlag in Form eines Konjunktur- und Resilienzpakets vor, das den MFR 2021–2027, den revidierten Entwurf für einen Beschluss über das Eigenmittelsystem und einen neuen Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines EU-Konjunkturinstruments (NextGenerationEU, NGEU) für die Jahre 2021–2024 umfasst, um die wirtschaftliche und soziale Erholung nach der Covid-19-Pandemie zu unterstützen. Dem Vorschlag zufolge sollten die NGEU-Mittel in Höhe von 750 Mrd. Euro seitens der Kommission im Namen der EU auf den Finanzmärkten aufgenommen werden, um den MFR 2021–2027 auf 1,1 Bio. Euro aufzustocken. In der Summe schlug die Kommission ein Paket vor, das um 224,1 Mrd. Euro (–16,9 Prozent) unter der Forderung des EP vom November 2018 lag. Entgegen den Erwartungen des EP kürzte die Kommission die Mittelzuweisungen für Programme wie das Europäische Solidaritätskorps (–19,6 Prozent), „Justiz, Rechte und Werte“ (–19,6 Prozent), und den Europäischen Verteidigungsfonds (–30 Prozent). Die Mittel aus NGEU wurden dagegen zur Aufstockung einiger Ausgabenbereiche vorgeschlagen (zum Beispiel „Binnenmarkt, Innovation und Digitales“ (+69,8 Mrd. Euro), oder „Natürliche Ressourcen und Umwelt“ (+45 Mrd. Euro)). Darüber hinaus wurde der Fonds für gerechte Übergänge (Just Transition Fund) mit einer Mittelausstattung von 40 Mrd. Euro in den MFR aufgenommen (10 Mrd. Euro im Rahmen des MFR und 30 Mrd. Euro im Rahmen von NGEU).

Nachdem der Europäische Rat auf seiner außerordentlichen Tagung (17.–21.7.2020) eine vorläufige Einigung erzielte, begannen die formellen Verhandlungen zwischen dem EP und dem Rat. Wichtige Elemente der Einigung des Europäischen Rates betrafen zunächst die Struktur und den Umfang des MFR und von NGEU: Die Verpflichtungsermächtigungen des MFR sollten sich demnach auf insgesamt 1.074,3 Mrd. Euro belaufen (–2 Prozent im Vergleich zum MFR 2014–2020). Kürzungen betrafen vor allem das Programm „Digitales Europa“ (–17,5 Prozent), den Asyl- und Migrationsfonds (–20,9 Prozent) und den integrierten Grenzschutzfonds (–50 Prozent). Aufgestockt wurden dagegen die Programme Justiz, Rechte und Werte (+24 Prozent), das Budget für die Kohäsi-

onspolitik (+2,2 Prozent für die Teilrubrik wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt) und die Gemeinsame Agrarpolitik (+1 Prozent). Am 23.7.2020 verabschiedete das EP eine erste Entschließung, in der es erklärte, dass es die politische Einigung des Europäischen Rates über den MFR 2021–2027 „nicht akzeptiere“. Die Verhandlungsprioritäten der Parlamentsdelegationen konzentrierten sich dabei vor allem auf die Schaffung wirksamer rechtsstaatlicher Mechanismen zum Schutz des EU-Haushalts, auf eine Reform des EU-Eigenmittelsystems einschließlich der Einführung eines Korbs neuer Mittel, um die Rückzahlung der Kosten im Zusammenhang mit NGEU zu erleichtern, auf eine angemessenere Finanzierung von EU-Leitprogrammen sowie auf eine rechtsverbindliche Halbzeitrevision des MFR bis spätestens Ende 2024.

Die Verhandlungen zwischen EP, deutscher Ratspräsidentschaft und Kommission endeten am 10.11.2020 mit einer politischen Einigung über alle Elemente des Haushaltspakets (MFR 2021–2027, NGEU, die neuen Eigenmittel, und die rechtsstaatlichen Haushaltsbedingungen). Hinsichtlich des MFR wurde die Gesamtobergrenze, wie vom Europäischen Rat im Juli 2020 vereinbart, beibehalten (1.074,3 Mrd. Euro zu Preisen von 2018). Das EP setzte aber durch, dass die Obergrenze ab 2022 schrittweise angehoben wird, um zusätzliche 11 Mrd. Euro für ausgewählte EU-Leitprogramme einzubeziehen. Die Programme wurden mit insgesamt 15 Mrd. Euro aufgestockt, wobei 11 Mrd. Euro über einen neuen Mechanismus finanziert werden, der sich mit Einnahmen aus den Wettbewerbsstrafen speisen soll. Den Restbetrag zieht die Aufstockung aus nicht zugewiesenen Margen im Rahmen des MFR, Rückflüssen im Rahmen der Investitionsfazilität für die Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks und aus der Aufhebung von Mittelbindungen im Forschungsbereich. In der Verteilung der Aufstockung folgte die Ratspräsidentschaft weitestgehend den Vorschlägen des EP. Weitere Parlamentserfolge betrafen die Einrichtung des Fonds für gerechte Übergänge, die Festlegung der Kommission auf eine Überprüfung der Funktionsweise des MFR bis zum 1. Januar 2024, die Bindung von mindestens 30 Prozent der Ausgaben an die Unterstützung der Klimaziele, und die Einführung eines jährlichen Biodiversitätsziels von 7,5 Prozent im MFR ab 2024 (mit dem Ziel, in den Jahren 2026 und 2027 10 Prozent zu erreichen).

Die finalen Schritte der Verhandlungen, das heißt die Zustimmungsabstimmung im EP und die einstimmige Abstimmung im Rat, verzögerten sich aufgrund des Streits innerhalb des Europäischen Rates über den Mechanismus, der den EU-Haushalt mit der Rechtsstaatlichkeit verbindet. Erst am 10.12.2020 fanden die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten eine Lösung und gaben somit die Blockade des Verfahrens frei. Der Streit zwischen EP und Europäischem Rat hat eine inhaltliche und eine prozedurale Dimension: Im Hinblick auf ihre funktionale Reichweite sollte die Rechtsstaatlichkeitsverordnung aus Sicht der Abgeordneten Sanktionen immer dann ermöglichen, wenn Mitgliedstaaten gegen die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundwerte der EU verstoßen. In den Verhandlungen machte das EP dahingehend beträchtliche Zugeständnisse, da sich die Auslösebedingungen für Sanktionen wie vom Rat gefordert auf Fälle begrenzen, bei denen Rechtsstaatsverstöße nur noch die finanziellen Interessen der EU bedrohen.<sup>1</sup> Aus Sicht des Europäischen Rates reicht „die bloße Feststellung einer Verletzung der Rechtsstaatlichkeit [...] nicht aus, um den Mechanismus auszulösen.“<sup>2</sup> Noch gravierender sind aus Sicht des EP die prozeduralen Zusicherungen, die der Europäische Rat in seiner Erklärung gibt.

---

1 Verordnung 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union vom 16. Dezember 2020, Art. 4(1), in: Amtsblatt der EU L 433I, 22.12.2020.

2 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 11.12.2020, EUCO 22/20, Punkt e).

Demnach wird die Kommission vor dem ersten Einsatz des Mechanismus zunächst Leitlinien zu dessen Anwendung entwickeln. Diese sollen erst fertiggestellt werden, wenn das Ergebnis einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV vorliegt, die Ungarn und Polen vor dem EuGH gegen die Verordnung zu erheben beabsichtigten.<sup>3</sup> Mit dieser Verzögerung der effektiven Nutzung des Rechtsstaatsmechanismus stellt sich der Europäische Rat über die Gesetzgebungsorgane der EU und widerspricht dem Wortlaut der Verordnung, der eine Anwendung ab 1.1.2021 vorsieht.

Nachdem der Haushaltsausschuss des EP den Empfehlungsentwurf für die Verordnung des Rates zur Festlegung des MFR und die ihm beigefügten gemeinsamen interinstitutionellen Erklärungen angenommen und der Ausschuss für konstitutionelle Fragen der interinstitutionellen Vereinbarung über Haushaltsfragen zugestimmt hatte, gab das EP am 16.12.2020 seine Zustimmung zum Gesamtpaket. In der begleitenden Entschließung betonte es jedoch, dass eine wirksame Rechtsstaatlichkeitsverordnung und die Einführung neuer Eigenmittel eine Vorbedingung für die Zustimmung zum MFR-Paket darstellten.<sup>4</sup> Im Hinblick auf den bis zuletzt hart umkämpften Mechanismus der Cross-Compliance-Regelungen zur Rechtsstaatlichkeit wies das EP darauf hin, dass sich die gesetzgebungsberechtigten Organe EP und Rat darauf geeinigt hätten, die Verordnung über eine allgemeine Regelung der Konditionalität zum Schutz des EU-Haushalts ab dem 1.1.2021 für alle Mittelbindungen und Zahlungen zu aktivieren. Das EP brachte damit seine Auffassung zum Ausdruck, dass der Inhalt der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zu dieser Verordnung überflüssig ist, da Anwendbarkeit, Zweck und Anwendungsbereich der Rechtsstaatlichkeitsverordnung in ihrem Text eindeutig und abschließend festgelegt sind. Der Europäische Rat übe gemäß Art. 15 Abs. 1 EUV explizit keinerlei Gesetzgebungsfunktionen aus, so dass seine politische Erklärung weder als Rechtssetzungsinstrument noch als Auslegungsinstrument angesehen werden könne. Die Anwendbarkeit der Rechtsstaatlichkeitsverordnung dürfe daher nicht von der Annahme von Leitlinien abhängig gemacht werden, da der vereinbarte Text hinreichend klar sei und keine Durchführungsinstrumente vorgesehen wären, die durch EP und Rat in ihrer Eigenschaft als Gesetzgeber erlassen werden müssten. Unter Hinweis auf seine Kurations- und Kontrollinstrumente gegenüber der Kommission<sup>5</sup> erinnerte das EP daran, dass es über zahlreiche, sanktionsmächtige Mittel verfüge, um sicherzustellen, dass die Verordnung durchgesetzt wird. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates könnten für die Kommission daher bei der Anwendung von Rechtsakten nicht verbindlich gemacht werden.<sup>6</sup> Um nicht nur die betroffenen, „kritischen“ Staaten Polen und Ungarn, sondern auch den Europäischen Rat in seine Schranken zu weisen, kündigte das EP abschließend an, beim Gerichtshof ein beschleunigtes Verfahren der Untätigkeitsklage zu beantragen.

Da die Kommission in der Sache untätig blieb, erhöhte das EP den Druck. In einer ersten, im März 2021 angenommenen Entschließung bekräftigte es, dass die entsprechenden Schlussfolgerungen des Europäischen Rates keine Rechtswirkung entfalten und dass die Anwendung der neuen Verordnung nicht den praktischen, letztlich „nur“ interadministrativ ausgerichteten Leitlinien unterliegen kann.<sup>7</sup> Wenn die Kommission derartige Leitlinien für erforderlich hielte, sollten diese spätestens am 1.6.2021 angenommen werden. Da

3 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 2020, Punkt c).

4 Europäisches Parlament: Entschließung zum MFR, zu der Konditionalitätsklausel hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit und zu dem Eigenmittelpaket, 14.12.2020, 2020/2923(RSP).

5 Europäisches Parlament: Entschließung, 14.12.2020, Art. 6.

6 Europäisches Parlament: Entschließung, 14.12.2020, Art. 9.



die Kommission weiterhin keine Schritte unternahm, die Rechtsstaatlichkeitsverordnung umzusetzen, stellte das EP in einer am 10.6.2021 angenommenen EntschlieÙung nochmals fest, dass sich das neue Rechtsstaatlichkeitsinstrument seit dem 1.1.2021 in Kraft befindet und auch für NGEU gilt.<sup>8</sup> Weil die Kommission die vom EP gesetzte Frist bis zum 1.6.2021 zur Fertigstellung der Leitlinien für die Anwendung der Verordnung nicht eingehalten habe, reichte das EP am 29.10.2021 seine Untätigkeitsklage beim Europäischen Gerichtshof ein.<sup>9</sup>

### **Parlamentarische Interventionen zu Handelsabkommen**

Im Bereich der von der EU ausgehandelten, internationalen Abkommen ist das EP von den unmittelbaren Verhandlungen formal ausgeschlossen und muss daher auf seine Beratungs-, Kontroll- und abschließenden Ratifikationsrechte zurückgreifen, um Einfluss auf den Inhalt der Abkommen zu nehmen. Unter den erschwerten Rahmenbedingungen der Covid-19-Pandemie sahen die verhandlungsberechtigten Akteure offenbar auch eine Gelegenheit, auf das Parlament weniger Rücksicht nehmen zu müssen. Anhand der Ausgestaltung der Handelsbeziehungen zum Vereinigten Königreich (VK) und zur Volksrepublik China kann jedoch gezeigt werden, dass die Arbeitsmechanismen des EP auch im Schatten der Pandemie funktionieren und die Exekutivorgane der EU in ihre Schranken verwiesen wurden. In den Verhandlungen zum EU-Austritt des VK und zum daran anschließenden Handelsabkommen stellte sich das EP als weitgehend geschlossen und entschlossen auftretender Akteur dar. Die Ratifizierung des Austrittsabkommens auf EU-Seite war allein vom Votum der Europaabgeordneten abhängig. Da das Handels- und Kooperationsabkommen aber auch Politikfelder tangiert, die in der Regelungszuständigkeit der Mitgliedstaaten liegen, bestand längere Zeit Unklarheit darüber, ob das Abkommen als „EU-only“ oder als „gemischtes Abkommen“ verhandelt und ratifiziert werden würde. Im Falle eines „gemischten Abkommens“ wäre für die Inkraftsetzung des Abkommens zwischen der EU, ihren Mitgliedstaaten und dem VK neben der Ratifikation durch das EP auch die Zustimmung aller nationalen Parlamente erforderlich geworden. Insofern hatte die aus der „Brexit Steering Group“ hervorgegangene „UK Coordination Group“ (UKCG) des EP bereits einen ersten Erfolg zu verbuchen, als es im Konflikt zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten um die Frage der kompetenziellen Charakterisierung des Handels- und Kooperationsabkommens ging. Ein von London und einigen nationalen Parlamenten präferiertes „gemischtes Abkommen“ hätte dazu geführt, dass es für die britische Seite mehr Anreizstrukturen gegeben hätte, um den ein oder anderen Keil zwischen Kommission und Mitgliedstaaten treiben zu können. Und genau daran hatte die breite Mehrheit des EP kein Interesse. Nachdem das EP dem Austrittsabkommen am 29.1.2020 zugestimmt hatte, verabschiedete es bereits am 12.2.2020 eine erste EntschlieÙung zum vorgeschlagenen Mandat für die Verhandlungen. Die EntschlieÙung wurde von der UKCG vorbereitet und formal von den Fraktionen EVP, S&D, Renew, Grüne/EFA und KVEL/NGL eingebracht. In diesem Mandatsbeschluss forderte das EP ein Abkommen,

---

7 Europäisches Parlament: EntschlieÙung zur Anwendung der Verordnung 2020/2092 (an die Rechtsstaatlichkeit geknüpfter Konditionalitätsmechanismus), 25.5.2021, 2021/2582(RSP).

8 Europäisches Parlament: EntschlieÙung zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union und zur Anwendung der Konditionalitätsverordnung 2020/2092, 10.6.2021, 2021/2711(RSP).

9 Statement by the President of the European Parliament: Parliament files lawsuit against Commission over rule of law mechanism, 29.10.2021, abrufbar unter: <https://the-president.europarl.europa.eu/en/newsroom/parliament-files-lawsuit-against-commission-over-rule-of-law-mechanism> (letzter Zugriff: 3.11.2021).

das auf den folgenden Grundsätzen beruhen sollte: Das VK sollte nicht die gleichen Rechte und Vorteile haben wie ein Mitgliedstaat der EU, der EFTA oder des EWR. Das Abkommen müsse die vollständige Integrität des Binnenmarkts, der Zollunion und die Unteilbarkeit der vier Grundfreiheiten schützen. Gegenüber London sollte sichergestellt werden, dass im Rahmen der „besonderen Partnerschaft“ die gleichen Wettbewerbsbedingungen und die Gleichwertigkeit der Standards in der Sozial-, Arbeits-, Umwelt-, Wettbewerbs- und Beihilfepolitik gewährleistet werden. Hierauf aufbauend beriet das EP über eine breiter angelegte Entschließung. Vor dem Hintergrund der schleppenden Verhandlungen und den Versuchen Londons, Teile des Austrittsabkommens in Frage zu stellen, unterstrich das EP in der am 18.6.2020 angenommenen Resolution auch, dass der erfolgreiche Abschluss eines Handelsabkommens von der wirksamen und vollständigen Umsetzung des Austrittsabkommens vor Ablauf der Übergangszeit abhängig gemacht werden müsse. Dabei wäre insbesondere sicherzustellen, dass die Bürgerrechte sowohl für die Unionsbürger als auch für die Bürger des VK gewährleistet sind. Im Handelsabkommen wäre daher auch ein hohes Maß an Rechten für die Freizügigkeit von Personen anzustreben. Außerdem müsse die strikte Umsetzung des Protokolls über Irland und Nordirland eingehalten werden. Mit Blick auf das Handelsabkommen unterstrich das EP die Bedeutung der Freizügigkeit der Unionsbürger und des freien Dienstleistungsverkehrs auf der irischen Insel, und forderte die britischen Behörden eindringlich auf, dafür zu sorgen, dass auch die wirtschaftlichen Rechte der Bürger in Nordirland nicht geschmälert werden. Beide Resolutionen sind bemerkenswert, da sie deutlich machen, dass das EP recht erfolgreich die Möglichkeiten eines informellen „Ko-Mandatierungsrechts“ auslotete, die rechtlich über die dem EP zugebilligte Rolle bei internationalen Abkommen hinausgehen. Letztlich verbuchte das EP über den Hebel der Aussetzung seines Zustimmungsvotums einen Erfolg, der auch die Kommission in ihrer Verhandlungsmacht gegenüber dem Vereinigten Königreich, aber auch gegenüber den Mitgliedstaaten stärkte.

Vor dem Hintergrund des geökonomischen wie geopolitischen Aufstiegs der Volksrepublik China spielt die Ausgestaltung der Außenhandelsbeziehungen zwischen der EU und China eine bedeutende Rolle, um europäische Standards der Waren-, Dienstleistungs- und Risikoproduktion abzusichern und deren Verbreitung im asiatisch-pazifischen Raum zu fördern. Einen ersten Schritt in diese Richtung unternimmt das seit September 2010 verhandelte, in der Öffentlichkeit wenig beachtete Abkommen zwischen der EU und China über die Zusammenarbeit im Bereich der geografischen Angaben und deren Schutz.<sup>10</sup> Dieses Abkommen soll den Schutz für produktbezogene, geografische Herkunftsbezeichnungen (sogenannte „geografische Angaben – GA“, zum Beispiel „Kölner Flöns“ oder „Beelitzer Spargel“) gewährleisten und Instrumente gegen irreführende Praktiken und die missbräuchliche Verwendung geografischer Angaben festlegen. Nach Abschluss der Verhandlungen im November 2019 nahm der Ministerrat die Autorisierung zur Unterzeichnung an und leitete den ausgefertigten Text im Juni 2020 zur Ratifizierung an das EP.<sup>11</sup> Am 11.11.2020 nahm das EP mit großer Mehrheit einen bemerkens-

10 Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluss über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Regierung der Volksrepublik China über die Zusammenarbeit im Bereich der geografischen Angaben und deren Schutz, 27.5.2020, COM(2020) 213 final.

11 Europäisches Parlament: Report containing a motion for a non-legislative resolution on the proposal for a Council decision on the conclusion of the agreement between the European Union and the Government of the People's Republic of China on cooperation on, and protection of, geographical indications, 30.10.2020, 08359/2020 – C9-0298/2020 – 2020/0089M(NLE).

werten Zustimmungsbeschluss an, da er mit zahlreichen Vorbehalten und Forderungen bezüglich der EU-China-Beziehungen versehen wurde.<sup>12</sup>

Das EP ist traditionell eher zurückhaltend, wenn es darum geht, in Zustimmungsschließungen zu internationalen Abkommen inhaltliche Forderungen oder gar Bedingungen und Vorbehalte zu formulieren, die über die entsprechende, vertraglich erforderliche Zustimmungs- oder Ablehnungsformel hinausgehen.<sup>13</sup> Die anlässlich der Abkommen mit Südkorea, Peru/Kolumbien oder Moldau genutzte Möglichkeit, politische Schranken im Rahmen der Begleitgesetzgebung zu verhandeln, bestand im Falle des GA-Abkommens mit China nicht. Insofern war nachvollziehbar, aber in der historischen Rückschau doch überraschend, dass sich das EP im Beschluss zum GA-Abkommen fraktionsübergreifend – mit Ausnahme der rechtsextremistischen ID-Fraktion – auf einen ungewöhnlich langen Katalog an Forderungen und Vorbehalten einigte, die sich sowohl in Peking, aber auch in den Hauptstädten der EU und hierbei insbesondere bei der amtierenden deutschen Ratspräsidentschaft, als „rote Linien“ des EP beziehungsweise als informelles parlamentarisches „Ko-Mandat“ im Hinblick auf das ebenfalls in Verhandlung befindliche, bilaterale Investitionsabkommen (EU-China Comprehensive Agreement on Investment – CAI) lesen ließen: So begrüßten die Abgeordneten das GA-Abkommen zwar als ein starkes Signal für Chinas Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der EU, forderten China aber auch auf, ungerechtfertigte Hindernisse für die Ausfuhr von Agrar- und Ernährungsprodukten aus der EU zu beseitigen und die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Standards einzuhalten und umzusetzen, um unlauteren Wettbewerb zu vermeiden. Im Hinblick auf das Investitionsabkommen wies das EP zudem auf die zahlreichen Hindernisse hin, denen sich EU-Unternehmen und Landwirte beim Zugang zum chinesischen Markt und bei der Ausübung ihrer Tätigkeit aufgrund des staatlichen Systems in China gegenübersehen. Das Investitionsabkommen solle nicht nur Marktasymmetrien beseitigen, sondern durch die Aufnahme eines eigenständigen Kapitels über Handel und nachhaltige Entwicklung auch sicherstellen, dass die Menschenrechte sowie die grundlegenden, innerhalb der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) vereinbarten Arbeitsnormen geschützt und dem Klimawandel im Einklang mit dem Pariser Abkommen entgegengewirkt wird. Schon aufgrund des langen und in der Sache konkret ausgefallenen Begleittextes konnte der Parlamentsbeschluss als Hinweis der überwiegenden Mehrheit der Abgeordneten interpretiert werden, dass sie das Investitionsabkommen nicht alleine auf der Basis rein wirtschaftspolitischer Erwägungen bewertet sehen wollten.

In diesem Kontext kamen – auch für das EP überraschend – am 30.12.2020 der Präsident des Europäischen Rates, die Kommissionspräsidentin, die deutsche Bundeskanzlerin sowie der französische Staatspräsident mit dem chinesischen Staatspräsidenten per Videokonferenz zur Verkündung der politischen Einigung über das seit 2013 verhandelte, umfassende Investitionsabkommen CAI zusammen.<sup>14</sup> Mit diesem Abkommen sollen die Zugangsbedingungen zum chinesischen Markt für Unternehmen aus der EU verbessert und dazu beigetragen werden, das wirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen der EU und

---

12 Europäisches Parlament: Resolution on the draft Council decision on the conclusion of the agreement between the European Union and the Government of the People's Republic of China on cooperation on, and protection of, geographical indications, 11.11.2020, 08359/2020 – C9-0298/2020 – 2020/0089M(NLE).

13 Andreas Maurer/Thomas Walli: Status, Überprüfungsmaßstab und Vergleichsanalyse des Gemeinsamen Auslegungsinstruments und der einseitigen Protokollerklärungen zum CETA, in: ICER Paper 3/2017, S. 43 ff.

China auszugleichen. Angesichts der öffentlichen Kritik gegenüber Chinas Umgang mit den Menschenrechten betonte die europäische Seite, dass das Abkommen ein Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung enthalte. So erreichte die EU vorsichtige Zusagen Pekings im Hinblick auf die Einhaltung arbeitsrechtlicher Standards und die ausstehende Ratifizierung von ILO-Konventionen zur Abschaffung der Zwangsarbeit. Tatsächlich aber sagt China im Abkommen lediglich zu „kontinuierliche und anhaltende Bemühungen“ im Hinblick auf die Ratifizierung der fraglichen ILO-Konventionen zu unternehmen. Zur Durchsetzung dieser und anderer Verpflichtungen soll neben einem Streitbeilegungsmechanismus eine eigenständige Arbeitsgruppe zum Kapitel der nachhaltigen Entwicklung beitragen. Diese Willensäußerungen liegen hinsichtlich ihrer funktionalen Reichweite und Eingriffstiefe weit unterhalb dessen, was im Hinblick auf die Um- und Durchsetzung internationaler Arbeitsnormen, Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsstandards zwischen der EU und anderen Drittstaaten seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags ausgehandelt wurde.<sup>15</sup> Die Verhandlungsführung der EU macht hierbei hinsichtlich der arbeits- und menschenrechtlichen Standards erhebliche Zugeständnisse gegenüber China, welche den in 20 Jahren mit anderen Handelspartnern erreichten Schutz-, Werte- und Normenstandard in Frage stellen.

Vor der Verkündung des CAI-Verhandlungsabschlusses verabschiedete das EP am 17.12.2020 mit großer Mehrheit eine erste Entschließung, in der es das in China praktizierte System der Zwangsarbeit, zum Beispiel gegenüber der uigurischen Minderheit scharf verurteilt und die Ratifizierung der ILO-Konventionen über Zwangsarbeit, über die Abschaffung der Zwangsarbeit, über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts und über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen eingefordert wurde. Darüber hinaus forderte das EP China nachdrücklich auf, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zu ratifizieren.<sup>16</sup> Der diesbezüglich im Abkommen gefundene Wortlaut („kontinuierliche und anhaltende Bemühungen“) ist aus Sicht des EP zu unverbindlich. Ob sich die Kritik am Abkommen letztlich durchsetzen wird, bleibt abzuwarten. Die Kommission betont, dass es sich bei dem Abkommen nur um einen Bestandteil der breiteren EU-China-Strategie handle, wonach die EU China gleichzeitig als Verhandlungspartner, wirtschaftlichen Wettbewerber und Systemrivalen behandle. Weiter zu verfolgende Elemente der Strategie seien unter anderem das Instrument zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen oder auch die geplante Gesetzgebung zu Sorgfaltspflichten in Lieferketten, ein Sanktionsmechanismus bei Menschenrechtsverletzungen und die laufenden Bemühungen gegen Desinformation. Zuletzt stimmte das EP am 20.5.2021 dafür, die Ratifizierung zu stoppen. Es bekräftigte hierbei seinen Standpunkt, dass Verstöße in Xinjiang Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen. Zugleich forderte es die EU und ihre Mitgliedstaaten auf, ihre Bemühungen zu intensivieren, um internationale Unterstützung für eine unabhängige Untersuchung der Vereinten Nationen zu den Verhältnissen in Xinjiang zu gewinnen. Kommission und Rat sollten alle zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen, um die chinesische Regierung

14 Europäische Kommission: EU – China Comprehensive Agreement on Investment (CAI): list of sections, 22.1.2021, abrufbar unter: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2237> (letzter Zugriff: 11.10.2021). Durch die notwendige sprachjuristische sowie politische Prüfung des Abkommens und seine Übersetzung in alle Amtssprachen ist erst 2022 mit einem Abschluss des Verfahrens zu rechnen.

15 Andreas Maurer: Comparing EU and EFTA Trade Agreements: Drivers, Actors, Benefits, and Costs, Study for the European Parliament, Policy Department, Brüssel 2016.

16 Europäisches Parlament: Entschließung zu Zwangsarbeit und der Lage der Uiguren im Uigurischen Autonomen Gebiet Xinjiang, 17.12.2020, 2020/2913(RSP).

dazu zu bringen, die Arbeitslager zu schließen. China müsse die gegen die EU erlassenen Sanktionen aufheben, bevor sich das EP mit dem Abkommen erneute befasse.<sup>17</sup>

Zur Ratifizierung des Abkommens ist eine intensive Debatte zu erwarten. Abzuwarten bleibt, ob die Kommission ein überwiegend kritisches EP wird überzeugen können und ob sich gegebenenfalls auch noch einige Mitgliedstaaten den Bedenken anschließen. Aus Ratskreisen ist zu hören, dass einige Hauptstädte der unerwartet zügige Abschluss zwischen Weihnachten und Neujahr überrascht habe.

### Ausblick

In den letzten Jahren wurde das EP mehrfach durch besondere, binnen- wie außeninduzierte Notlagen in der Ausübung seiner Funktionen eingeschränkt, zum Beispiel im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Finanzkrise, der Migrationskrise, und zuletzt der Covid-19-Pandemie. Unter diesen Kontextbedingungen des „politischen Notstands“ musste es seine Entscheidungsverfahren anpassen, um auf Dringlichkeiten zu reagieren, um die politischen Kräfteverhältnisse den Reise- und Kontaktbeschränkungen anzupassen, um virtuelle, „Ferneteilnahmen“ und Abstimmungen zu ermöglichen oder um außerordentliche Sitzungen zu organisieren. Zu diesen Anpassungen gehörten die Verkürzung bestimmter Beschlussfassungsverfahren, die Einschränkung der Rolle und der Beteiligung der parlamentarischen Ausschüsse und die Verkürzung der für die parlamentarische Beratung erforderlichen Zeit. Covid-19-bezogene Legislativmaßnahmen wurden in der Regel auf der Grundlage von Art. 163 (Dringlichkeitsverfahren) der Geschäftsordnung behandelt. Gleichzeitig hat die Covid-19-Krise aber auch gezeigt, dass das EP seine internen Arbeitsmethoden in Notsituationen schnell anpassen kann. So wurden im Dezember 2020 die neuen Art. 237 a–d in die Geschäftsordnung aufgenommen, um das Funktionieren des EP unter außergewöhnlichen Umständen zu gewährleisten.<sup>18</sup> Um Lehren aus der Bewältigung vergangener Dringlichkeitssituationen sowohl innerhalb des EP als auch zwischen den EU-Institutionen zu ziehen, ist es aber dringend notwendig, die Bedingungen genauer zu analysieren, die einer demokratischen, transparenten, effizienten und effektiven Entscheidungsfindung des EP und der EU-Institutionen im Wege stehen, und nach interinstitutionellen Lösungen zur Verbesserung der Situation zu suchen. Angezeigt ist daher eine intensivere Auseinandersetzung über die Verfahren des EP, um solche Umstände effizient zu bewältigen und gleichzeitig seine grundlegenden Rollenprofile als Gesetzgebungs-, Haushalts- und politische Kontrollinstanz zu wahren und seine Funktionen der Repräsentation zu schützen.

### Weiterführende Literatur

- Andreas Maurer/Michael Wolf: The European Parliament's right of initiative, European Parliament, Publications Office of the European Union, Brussels/Luxembourg 2020.
- Tapio Raunio/Wolfgang Wagner: Party Politics or (Supra-)National Interest? External Relations Votes in the European Parliament, in: Foreign Policy Analysis 4/2020, S. 547–564.
- Ines Soldwisch: Das Europäische Parlament 1979–2004: Inszenierung, Selbst(er)findung und politisches Handeln der Abgeordneten, Stuttgart 2021.

---

17 Europäisches Parlament: Entschließung vom 20. zu chinesischen Gegensanktionen gegen Einrichtungen der EU und gegen MdEP und nationale Abgeordnete, 20.5.2021, 2021/2644(RSP).

18 Europäisches Parlament: Beschluss über Änderungen der Geschäftsordnung zur Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebs unter außergewöhnlichen Umständen, 17.12.2020, 2020/2098(REG).

# Europäischer Rat

Lucas Schramm/Wolfgang Wessels

Im vergangenen Jahr war der Europäische Rat in seiner Rolle als Manager interner und externer Krisen besonders gefordert. Neben der Bewältigung der Covid-19-Pandemie und ihrer wirtschaftlichen Folgen standen besonders die Themen Rechtsstaatlichkeit, Brexit, Russland und Klimapolitik auf der Agenda.

## Der Europäische Rat als Krisenmanager

Die Covid-19-Pandemie hat auch den Europäischen Rat in mehreren Wellen „infiziert“. Wie Tabelle 1 aufweist, hat diese Schlüsselinstitution der 27 nationalen Staats- und Regierungschefs sowie des Präsidenten des Europäischen Rats und der Präsidentin der Europäischen Kommission auf nahezu jeder ihrer Sitzungen – auch nach dem historischen Finanzpaket vom Juli 2020 – detaillierte Schlussfolgerungen zu mehreren Aspekten der Pandemiebekämpfung formuliert. Von besonderer Dramatik war die Sitzung im Dezember 2020, auf der die Führungsspitzen der Europäischen Union (EU) einen weiterhin umstrittenen Kompromiss zur Anwendung des Rechtsstaatsprinzips („rule of law“) als politische Konditionalität für die Auszahlung der EU-Finanzhilfen zur Abfederung der wirtschaftlichen Pandemiefolgen vereinbarten. Ohne in der Regel explizit in den Schlussfolgerungen erwähnt zu werden, haben auch Fragen der Wertegemeinschaft immer wieder eine Rolle gespielt, wie insbesondere die emotionalen Stellungnahmen nach der Juni-Sitzung 2021 zu einem ungarischen Gesetz mit einschränkenden Regeln für LGBTIQ-Gruppen belegen.

Ebenso mit Blick auf andere große Herausforderungen hat der Europäische Rat eine Führungsrolle in der EU übernommen. Gegenüber dem Vereinigten Königreich bestand er mehrfach auf der vollständigen und fristgerechten Umsetzung des Brexit-Austrittsabkommens und billigte das maßgeblich von der Europäischen Kommission verhandelte Handels- und Kooperationsabkommen. Im Bereich Klimaschutz hat der Europäische Rat nicht nur ehrgeizige Ziele wie die Reduktion der Treibhausgas-Emissionen gesetzt, sondern auch mit den Strukturen des Europäischen Aufbauplans finanzielle Anreize für entsprechende Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten geschaffen. Im Migrationsdossier haben die Führungsspitzen wiederholt Formulierungen gesucht und die verstärkte Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten betont, ohne aber tragfähige Vereinbarungen – insbesondere bei der Frage der internen Verteilung Asylsuchender – beschließen zu können.

Nach einer fast ausschließlichen Beschäftigung mit der gemeinsamen Bekämpfung, Abfederung und Erholung von den Folgen der Covid-19-Pandemie hat sich der Europäische Rat ab Herbst 2020 wieder verstärkt Themen der internationalen Politik gewidmet und die EU im globalen Wettstreit von Demokratie, Handel und Klimaschutz zu positionieren versucht. Für die globale Rolle der EU gewann die Diskussion um „strategische Autonomie“ – über den verteidigungspolitischen Kontext hinaus – an Bedeutung. Im Mittelpunkt standen zum einen Gespräche mit den „großen“ Akteuren China, Indien und Russland sowie andererseits mit „gleichgesinnten“ Partnern wie Japan, Kanada, Südkorea und – nach Amtsantritt von Präsident Joe Biden – mit den Vereinigten Staaten von Ameri-

ka (USA). Auch hat sich der Europäische Rat regelmäßig zu internationalen Konflikten wie in Belarus, Bergkarabach, Mali, der Ukraine und im östlichen Mittelmeer geäußert. Zugleich wurden hier die Grenzen des Europäischen Rats als Entscheidungs- und Einfluss-Institution sichtbar, da sich seine Mitglieder stets zwischen Interessen auf europäischer und nationaler Ebene bewegen und der Europäische Rat selbst für Entscheidungen dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegt.

Der Europäische Rat hat sich somit immer wieder als Krisenmanager verstanden und entsprechende Bemühungen zur Konsenssuche eingeleitet. Ertragreich für die politische und akademische Diskussion wird sein, welche Stärken und Schwächen tiefergehende Analysen beim Krisenmanagement dieser Schlüsselinstitution – über verschiedene zeitliche Phasen und Politikfelder hinweg – herausarbeiten. Mit Blick auf die gemeinsame Verschuldung und die Pläne für neue finanzielle Einnahmen wird auch zu diskutieren sein, ob der Europäische Rat eher treibende Kraft oder Bremse dabei ist, das EU-System einer eigenen Staatlichkeit näher zu bringen. Neben den genannten inhaltlichen Punkten auf der Tagesordnung wurde eine weitere Frage immer wieder in Medien und Politikkreisen thematisiert: Wie wird sich die Konsenssuche – insbesondere im Falle von Stresstests des Clubs – in der Ära nach Angela Merkel gestalten?

### Termine und Themen des Europäischen Rats: ein Spiegel der politischen Agenda

Die Tabellen 1 und 2 zeigen, dass sich die Mitglieder des Europäischen Rats von Juni 2020 bis Juni 2021 regelmäßig – durchschnittlich etwas mehr als einmal pro Monat – in unterschiedlichen Formaten getroffen haben, um zentrale Fragen der nationalen und europäischen Politik gemeinsam anzugehen. Erneut folgten die Führungsspitzen einem wiederkehrenden Muster an Einstellungen und Verhalten, ja einem Instinkt, drängende Probleme auf die Tagesordnung „ihres“ europäischen Clubs zu setzen und wenn möglich zu lösen.<sup>1</sup> Deutlich wird, dass die Covid-19-Pandemie – auch nach ihrer ersten Phase und der Einigung auf das Finanzpaket vom Juli 2020 – die Sitzungen maßgeblich bestimmt hat. Ab Herbst 2020 traten dann auch wieder andere Politikfelder – sowohl außenpolitische Krisen als auch innenpolitische Themen wie der Klimaschutz – auf die Agenda. Die Tabellen 1 und 2 sowie die folgenden beiden Abschnitte unterscheiden daher zwischen dem Pandemie-Management des Europäischen Rats und anderen wichtigen Themen.

*Tabelle 1: Das Pandemie-Management des Europäischen Rates, Juni 2020 bis Juni 2021*

|                      |                                                                                                                           |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 19. Juni 2020        | Videokonferenz zum Wiederaufbauplan NextGenerationEU (NGEU) und seiner Verbindung mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) |
| 17.–21. Juli 2020    | Sondertagung mit Einigung auf NGEU und MFR 2021–2027 (Gesamtumfang: 1824,3 Mrd. Euro)                                     |
| 15.–16. Oktober 2020 | Tagung zu Quarantänevorschriften, Teststrategien, Entwicklung und Verteilung von Impfstoffen                              |
| 29. Oktober 2020     | Videokonferenz: Intensivierung der Koordinierung, insbesondere bei Herstellung, Lieferung und Verteilung von Impfstoffen  |
| 19. November 2020    | Videokonferenz: gegenseitige Anerkennung von Tests, gleiche Bereitstellung von Impfstoffen in allen Mitgliedstaaten       |

1 Wolfgang Wessels: The European Council, London 2016.

|                       |                                                                                                                       |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10.–11. Dezember 2020 | Tagung mit Einigung auf Rechtsstaatsregeln bei NGEU zum Schutz des EU-Haushalts                                       |
| 21. Januar 2021       | Videokonferenz: Begrenzung neuer Virusvarianten, Lieferung von Impfstoffen, Arbeit an standardisiertem Impfnachweis   |
| 25.–26. Februar 2021  | Videokonferenz: schnellere Bereitstellung der Impfstoffe, Beschränkung nicht notwendiger Reisen                       |
| 25. März 2021         | Videokonferenz mit Covid-19-Bestandsaufnahme: Beschleunigung bei Impfstoffen, interoperable digitale Impfbzertifikate |
| 7.–8. Mai 2021        | Informelle Tagung: digitales Impfbzertifikat, EU-interne und internationale Verteilung von Impfstoffen                |
| 24.–25. Mai 2021      | Sondertagung: Wiederherstellung des gesellschaftlichen Lebens; Spenden von 100 Mio. Impfdosen an bedürftige Länder    |
| 24.–25. Juni 2021     | Tagung: Forderung nach vollständiger Rückkehr zur Freizügigkeit, sobald gesundheitliche Lage dies zulässt             |

Quelle: Eigene Zusammenstellung

*Tabelle 2: Weitere Themen des Europäischen Rates, Juni 2020 bis Juni 2021 (Auswahl)*

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Auswärtiges</b><br><i>Belarus:</i> Nicht-Anerkennung der Ergebnisse der Präsidentschaftswahl, Verurteilung der erzwungenen Landung eines Flugzeugs in Minsk, Sanktionen gegen Einzelpersonen und Wirtschaftssanktionen<br><i>China:</i> Verhandlungen und Abschluss eines Investitionsabkommens<br><i>Russland:</i> Verlängerung der Wirtschaftssanktionen wegen Ukraine-Krise, Verurteilung der Vergiftung und Inhaftierung von Kreml-Kritiker Alexei Nawalny<br><i>Türkei:</i> Verurteilung der rechtswidrigen Öl-Bohrungen im östlichen Mittelmeer<br><i>USA:</i> Neustart der transatlantischen Beziehungen, Einsetzung einer gemeinsamen Klimaschutzgruppe und eines Handels- und Technologierats |
| <b>Binnenmarkt, Euro, Finanzen und Wirtschaft; Soziales</b><br><i>Binnenmarkt:</i> Stärkung der Autonomie der EU-Industrien, Beschleunigung des digitalen Wandels<br><i>Budget:</i> Einigung auf MFR 2021–2027<br><i>Eurozone:</i> Ausbau der Banken- und Kapitalmarktunion<br><i>Sozialpolitik:</i> schnellere Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte aus dem Jahr 2017; sozialpolitische Agenda für das nächste Jahrzehnt                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Brexit</b><br><i>Austrittsabkommen:</i> Bestehen auf vollständiger und fristgerechter Umsetzung<br><i>Neue Partnerschaft:</i> Einigung auf Handels- und Kooperationsabkommen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Innere und äußere Sicherheit, Verteidigung</b><br><i>Cybersicherheit:</i> Strategien gegen Cyberkriminalität, Bekämpfung illegaler Online-Inhalte<br><i>Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik:</i> Steigerung der EU-Fähigkeit zum autonomen Handeln, mehr Verantwortung für eigene Sicherheit<br><i>Innere Sicherheit:</i> Verurteilung der Terroranschläge in Frankreich und Österreich, verstärkte Anstrengung im Kampf gegen Terrorismus                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Klima- und Energiepolitik</b><br><i>Klimaziele:</i> Einigung, Treibhausgas-Emissionen in EU bis 2030 um 55 Prozent im Vergleich zu 1990 zu reduzieren; Unterstreichung des Ziels, dass die EU bis 2050 klimaneutral wird                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Migration und Flüchtlinge</b><br><i>Drittstaaten:</i> Festhalten am EU-Türkei-Abkommen, Intensivierung der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

Quelle: Eigene Zusammenstellung



## Das Krisenmanagement in der Covid-19-Pandemie

Nach einer ersten, national dominierten Reaktion auf den Ausbruch der Covid-19-Pandemie haben die Staats- und Regierungschefs seit März 2020 ihre Institution intensiv genutzt, um in mehreren Phasen zentrale Herausforderungen und Konflikte gemeinsam anzugehen. In einer ersten Phase (bis Mitte Juli 2020) standen die Begrenzung der Pandemie und insbesondere die wirtschaftliche Erholung im Mittelpunkt. Dazu verhandelte der Europäische Rat den 750 Mrd. Euro umfassenden Europäischen Aufbauplan (NextGenerationEU), der auf einer gemeinsamen Kreditaufnahme durch die Europäische Kommission, der Verteilung der Gelder zu etwa gleichen Anteilen in Zuschüssen und Krediten (wobei die am stärksten betroffenen Regionen am meisten profitieren) sowie der Verankerung im neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (2021–2027) beruht.<sup>2</sup> Beim Aufbauplan handelt es sich somit, in den Worten von Frankreichs Staatspräsident Emmanuel Macron, um „echte Transferleistungen“ zwischen den EU-Staaten.<sup>3</sup> Die Verhandlungen über diesen finanziellen „Mega-Deal“ konnten erst im Dezember 2020 abgeschlossen werden, nachdem sich der Europäische Rat mit den beiden Gesetzgebern beim EU-Haushalt – Rat und Europäisches Parlament (EP) – auf eine Konditionalitätsklausel bei der Zuweisung und Verwendung der EU-Gelder geeinigt hatte.<sup>4</sup> In den kommenden Jahren wird es insbesondere im Europäischen Rat um die Rückzahlung der aufgenommenen Schulden gehen. Der naheliegendste Weg ist die Einführung neuer EU-Eigenmittel, etwa Umwelt- und Digitalsteuern.

In einer zweiten Phase (Herbst 2020 bis Frühjahr 2021) ging es hauptsächlich um den Ankauf sowie die Lieferung und Verteilung von Covid-19-Impfstoffen.<sup>5</sup> Einerseits geriet die EU schnell in die Kritik, da sie beim Impfstart und -tempo hinter die USA und das Vereinigte Königreich zurückfiel. Dem versuchte der Europäische Rat entgegenzuwirken, indem er sich auf den Ankauf weiterer Impfstoffmengen einigte und gegenüber den Impfstoffherstellern auf der Einhaltung ihrer Lieferzusagen pochte. Andererseits wurde die EU gelobt, da sich der Europäische Rat auf einen einheitlichen Ansatz – das heißt den gemeinsamen Einkauf von Impfstoffen und eine „faire“ interne Verteilung gemäß Bevölkerungszahl – verständigt hatte. In der dritten Phase (seit Frühjahr 2021) bemüht sich der Europäische Rat um die allmähliche Aufhebung der Reisebeschränkungen und die Rückkehr zu einem voll funktionierenden Binnenmarkt. Zentraler Bestandteil hierfür ist ein in der gesamten EU anerkannter digitaler Impfpass. Gleichzeitig werden die Rufe lauter, angesichts wieder steigender Infektionszahlen und neuer Virusvarianten (weiterhin) einheitlich bei den Covid-19-Regelungen vorzugehen und die nationalen Alleingänge aus der ersten Phase der Pandemie zu vermeiden.

Insgesamt wurde das Pandemie-Management dadurch erschwert, dass sich der Europäische Rat häufig nur in Form von Videokonferenzen treffen konnte. Teilnehmerinnen und Teilnehmer betonten wiederholt, dass durch die „Zoom-Diplomatie“ die Vertraulichkeiten der Sitzungen verloren gingen und die oftmals taktisch so wichtigen Unterbrechungen

---

2 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Haushaltspolitik“ sowie „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

3 Bundesregierung: Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Macron am 21. Juli 2020, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-praesident-macron-am-21-juli-2020-1770170> (letzter Zugriff: 30.7.2021).

4 Wolfgang Wessels/Lea Hopp: The European Council's Financial Mega Deal. An unprecedented challenge for the political and academic world, in: TRACK Policy Brief Series Part 3/2021.

5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gesundheits- und Verbraucherpolitik“ in diesem Jahrbuch.

und Gespräche am Rand in kleinen Gruppen nicht möglich waren. Bei besonders wichtigen Anlässen – etwa den entscheidenden Verhandlungen zum Finanzpaket im Juli 2020 – und sobald es die epidemiologische Lage wieder erlaubte, kehrte der Europäische Rat daher zu den gewohnten Präsenzsitzungen zurück.

### **Der Europäische Rat als außen- und innenpolitischer Akteur**

Neben der Covid-19-Pandemie widmete sich der Europäische Rat ab Herbst 2020 verstärkt anderen zentralen Herausforderungen und Prioritäten. Im Bereich der Außenpolitik lässt sich ein Fokus auf die Bereiche Handel und internationale Zusammenarbeit feststellen. Insbesondere auf Betreiben Deutschlands, das im zweiten Halbjahr 2020 die rotierende Präsidentschaft im Rat innehatte, einigte sich die EU mit China grundsätzlich auf ein Investitionsabkommen.<sup>6</sup> Wie bei allen strategischen Fragen spielte der Europäische Rat – vertreten durch seinen ständigen Präsidenten Charles Michel und die amtierende Ratspräsidentin, Kanzlerin Merkel – bei den Verhandlungen und deren Abschluss eine entscheidende Rolle. Das Abkommen soll Investoren aus der EU einen breiteren Marktzugang und fairere Wettbewerbsbedingungen in China ermöglichen. Dessen Ratifizierung allerdings ist noch ausstehend und wurde zuletzt vom EP auf Eis gelegt. Auch sind die Verhandlungen mit China über einen Investitionsschutz noch nicht abgeschlossen.

Weitere Handelsgespräche des Europäischen Rats betrafen Indien, Japan, Kanada und Südkorea. Mit letzteren Staaten stand dabei auch die Zukunft der internationalen Ordnung insgesamt auf der Agenda. Wiederholt sprach sich der Europäische Rat für eine Stärkung der multilateralen Institutionen und eine Reform der Weltgesundheitsorganisation (WHO) sowie der Welthandelsorganisation (WTO) aus. Nach Amtsantritt von Präsident Biden rückten auch die transatlantischen Beziehungen wieder in den Vordergrund. Mehrere europäische Staats- und Regierungschefs brachten offen ihre Erleichterung zum Ausdruck, dass nach den vier Jahren der Präsidentschaft Donald Trumps wieder ein politischer Dialog zwischen der EU und den USA möglich sei.<sup>7</sup> Unter großer medialer Beachtung fanden im Juni 2021 das erste Gipfeltreffen zwischen der EU und den USA seit 2014 und der erste Besuch eines US-Präsidenten bei den EU-Institutionen seit 2017 statt.

Wie bereits in den vergangenen Jahren äußerte sich der Europäische Rat auch weiterhin zu internationalen Konflikten. So verurteilte er wiederholt die rechtswidrigen Öl-Bohrungen der Türkei im östlichen Mittelmeer und betonte die territoriale Integrität und Souveränität seiner Mitglieder Griechenland und Zypern. Im Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um die Region Bergkarabach rief der Europäische Rat zum Einstellen der Kämpfe auf. Auffallend war, wie sehr sich Präsident Michel hier persönlich um eine vermittelnde Position bemühte – durchaus in Konkurrenz zum Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell. Zu einer – medial viel beachteten und kritisierten – Unannehmlichkeit für die EU kam es, als beim gemeinsamen Besuch beim türkischen Staatspräsidenten nur ein Stuhl für ein Zweier-Gespräch für den Präsidenten des Europäischen Rats vorgesehen war, während die Präsidentin der Europäischen Kommission etwas abseits auf einem Sofa Platz nehmen musste („Sofa-Gate“). Diesen beiden Ereignissen liegt eine tiefergehende, letztlich nicht abschließend geklärte Frage zugrunde, nämlich wer gerade in der Außenpolitik im Namen der EU sprechen sollte. Schließlich verurteilte der Europäische Rat die offensichtlich gefälschten Ergebnisse der

6 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und China“ in diesem Jahrbuch.

7 Thomas Gutschker: Biden beim Europäischen Rat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.3.2021.

Präsidentschaftswahl in Belarus und leitete nach der erzwungenen Landung einer Passagiermaschine mit EU-Bürgerinnen und -Bürgern an Bord in Minsk Sanktionen gegen das Regime ein. Zusammen mit der Vergiftung des Kreml-Kritikers Alexei Nawalny und den Hinweisen auf mehrere Cyberattacken auf europäisches Territorium verschlechterte dies auch das Verhältnis der EU zu Russland. Allerdings hatten die Sanktionen gegen Belarus zunächst aufgrund eines Vetos Zyperns, welches ähnliche Sanktionen gegen die Türkei forderte, verschoben werden müssen. Auch hat wiederholt ein Veto Bulgariens Beitrittsgespräche mit Nordmazedonien blockiert. Im Bereich der Außen- und Erweiterungspolitik wurde somit wieder die Blockadeanfälligkeit des Europäischen Rats und der EU insgesamt aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips deutlich. Insbesondere aus Deutschland wurden in den vergangenen Monaten des Öfteren Stimmen laut, gerade in der europäischen Außenpolitik vermehrt zu Mehrheitsentscheidungen überzugehen. Die naheliegende Möglichkeit wäre eine entsprechende Änderung der europäischen Verträge, was angesichts des damit verbundenen zeitlichen Aufwands und politischen Risikos allerdings unwahrscheinlich ist. Eine andere Option bestünde daher darin, dass einzelne Mitgliedsstaaten ihre Anliegen und Bedenken zum Ausdruck bringen, sich dann aber bei der letztlichen Entscheidung enthalten und nicht von ihrem formalen Veto-Recht Gebrauch machen, um ein effizientes und mehrheitsfähiges EU-Anliegen nicht zu blockieren. Grundsätzlich stellt sich hier die Frage, ob und inwieweit der Europäische Rat und die EU als Ganze gewillt sind, im Einzelfall tatsächlich eines ihrer Mitglieder zu überstimmen.

Im Bereich der EU-Innenpolitik stand beim Europäischen Rat die Klimapolitik hoch oben auf der Agenda. Nach zum Teil schwierigen Verhandlungen einigten sich die Staats- und Regierungschefs im Dezember 2020 auf das verbindliche Ziel, die Treibhausgas-Emissionen in der EU bis 2030 um mindestens 55 Prozent (im Vergleich zu 1990) zu reduzieren. Damit will die EU ihrem Ziel, bis 2050 klimaneutral zu werden, näherkommen. Bis zuletzt dominierten Fragen der internen Lastenverteilung. Insbesondere Polen, das zurzeit noch viel Strom durch Kohle produziert, konnte zusätzliche finanzielle Unterstützungsleistungen erzielen. Im Bereich Binnenmarkt und Industriepolitik bekannten sich die Staats- und Regierungschefs zu einer Steigerung der europäischen Wettbewerbspolitik im internationalen Vergleich, insbesondere durch den digitalen Wandel. Analog zu Debatten in der Verteidigungspolitik tauchten hier immer wieder die Begriffe der strategischen Souveränität beziehungsweise der wirtschaftlichen Autonomie auf, im Zuge derer der Europäische Rat womöglich wichtige Industriezweige und Produktionsstätten – etwa im Bereich Pharmazeutika – wieder in die EU zurückholen möchte.<sup>8</sup> Beim anderen großen Thema der vergangenen Jahre an der Schnittstelle zwischen Außen- und Innenpolitik, der Migration, gab es (wieder einmal) wenig Fortschritte. Zwar bekannte sich der Europäische Rat zu einer stärkeren Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern; bei der Frage der internen Verteilung von Asylsuchenden, insbesondere in Zeiten rasanter Anstiege, aber formulierten die EU-Führungsspitzen nichts Konkretes. Wie die Migrations- und Fluchtbewegungen auf den Kanarischen Inseln im Frühjahr 2021 und an der Grenze zwischen Belarus und Litauen im Sommer 2021 gezeigt haben, wird das Thema Migration die EU auch im kommenden Jahr beschäftigen. Es wäre daher wünschenswert, wenn der Europäische Rat als Impulsgeber eine grundlegende und nachhaltige Reform des europäischen Asylsystems anstoßen würde.

---

8 Thomas Hanke: Wie erfolgreich ist die Idee der europäischen Souveränität?, in: Handelsblatt, 2.4.2021.

## Intra- und interinstitutionelle Dynamiken

Angesichts der hohen politischen Wichtigkeit und Sichtbarkeit der Beschlüsse sowie des (faktischen) Vetorechts jedes Mitglieds ist es immer wieder überraschend, dass der Europäische Rat überhaupt zum notwendigen Konsens findet. In der Bilanz der zahlreichen Krisen des vergangenen Jahrzehnts, zu denen der Europäische Rat Antworten formulieren musste, haben sich gewisse Muster der Entscheidungsfindung im Club der Staats- und Regierungschefs herausgebildet, die auch 2020 und 2021 erneut zu beobachten waren.

Den vertraglich vorgegebenen Rollenerwartungen entsprechend hat der Vollzeitpräsident die Treffen je nach Lage auch kurzfristig einberufen – so angesichts der Entwicklungen in Belarus – sowie die Tagesordnung und Schlussfolgerungen in Abstimmung mit der Europäischen Kommission und dem Rat der EU vorbereitet. Vor und während der Sitzungen kann er in der Rolle des „ehelichen Maklers“ die Konsensfindung im Gremium fördern.<sup>9</sup> Derartige Bemühungen sind notwendig, in der Regel aber nicht ausreichend, um die vielfältigen und zum Teil widersprüchlichen Interessen der Mitgliedstaaten in einem umfassenden Verhandlungspaket zu bündeln. So hat darüber hinaus das deutsch-französische Tandem in der Covid-19-Pandemie als Impulsgeber und Kompromissmaschine gewirkt, maßgeblich natürlich durch seine Initiative vom Mai 2020 für einen Aufbauplan und bei dessen Durchsetzung auf der Sitzung des Europäischen Rats im Juli 2020.<sup>10</sup> Weitgehend unbestritten ist, dass der Europäische Rat beim Krisenmanagement vergangenes Jahr erneut die Rolle als EU-Schlüsselinstitution übernommen hat. Häufig übersehen hingegen wird, dass seine Mitglieder – wie auch in vorangegangenen Krisen – andere EU-Organen für die Bewältigung dieser Herausforderungen stärken mussten beziehungsweise deren Handeln unterstützend zur Kenntnis nahmen. So hatte die Europäische Zentralbank durch ihre Zinspolitik zügig Schritte zur Abfederung der finanziellen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie unternommen. Mit den Beschlüssen zur Umsetzung des Aufbauplans – insbesondere der Kreditaufnahme und der Zuweisung der Gelder – hat der Europäische Rat die Macht der Europäischen Kommission wesentlich ausgebaut. Auch die Möglichkeiten des EP, diese Maßnahmen zu erörtern und dann zu kontrollieren, sind – wenn auch begrenzt – in einem neu eingerichteten Dialog aufgewertet worden. Schließlich wurde die Rolle des Gerichtshofs der EU als Letztentscheidungsinstanz im Falle der Rechtsstaatsklausel direkt bestätigt. Insofern lässt sich während und im Nachgang des Covid-19-Krisenmanagements eine Aufwertung sowohl intergouvernementaler als auch supranationaler EU-Institutionen feststellen.

## Die Rolle des Europäischen Rats in einer spekulativen Retrospektive

Angesichts dieser Aktivitäten könnten Historikerinnen und Historiker in dreißig Jahren die Bilanz des Europäischen Rats als Ausgangspunkt für eine Geschichte Europas nehmen. Im Rückblick könnten sie ein Verständnis für den mühsamen Prozess der EU entwickeln, die Folgen der Pandemie zu bewältigen und gleichzeitig eine Modernisierung der „alten“ europäischen Nationalstaaten zu fördern. Bei der Rückzahlung des letzten Kredits 2058 könnten unsere fiktiven Historikerinnen und Historiker dann auch diskutieren, ob und inwiefern die Entscheidungen des Europäischen Rats aus den Krisenjahren 2020–2021 als ein weiterer Schritt zum Ausbau und zur Stärkung der Union verstanden werden können,

9 Wolfgang Wessels: The European Council, 2016, S. 109–122.

10 Ulrich Krotz/Lucas Schramm: An Old Couple in a New Setting. Franco-German Leadership in the Post-Brexit EU, in: Politics and Governance 1/2021, S. 48–58.

dem dann weitere Entscheidungen in Richtung einer vollständigen Fiskal- und Politischen Union folgten, oder ob sich derartige Erwartungen angesichts von Defiziten bei der Umsetzung der ehrgeizigen Vorhaben und populistischer (Re-)Aktionen in den Nationalstaaten vielmehr als Illusionen erwiesen haben.

In einem historischen Rückblick könnte diese Phase in der Geschichte des Europäischen Rats auch stark mit dem Namen der deutschen Bundeskanzlerin verbunden werden. So spekulieren heutige Beobachter bereits über die Handlungsfähigkeit dieser Schlüsselinstitution in der Ära nach Angela Merkel. Zum Ausdruck kommt dabei häufig eine Hochachtung für das Auftreten und die sachorientierte Herangehensweise der Kanzlerin, die seit ihrem Amtsantritt im Jahr 2005 unter anderem mit drei hauptamtlichen EU-Ratspräsidenten, vier französischen Staatspräsidenten und nicht weniger als acht italienischen Ministerpräsidenten zusammengearbeitet, an Problemlösungen in zahlreichen Politikfeldern mitgewirkt und drei Mehrjährige Finanzrahmen verhandelt hat. Ihr Erfahrungsschatz und ihre Autorität sind somit beträchtlich. Andererseits bleibt ihre Rolle als „Mutti“ oder „Monster“ während der Eurokrise<sup>11</sup>, ihr weitgehendes Scheitern in der Migrationskrise, eine tragfähige europäische Lösung – nicht zuletzt im Europäischen Rat – zu finden, sowie ihre europapolitische Grundsatzrede vor dem Europa-Kolleg in Brügge von 2010 mit dem Konzept einer „Unionsmethode“ als Ergänzung der Gemeinschaftsmethode in Erinnerung. Letztere gilt manchen Beobachtern als Beleg für einen Mangel an europapolitischen Visionen, einem generellen Misstrauen gegenüber den supranationalen EU-Institutionen und einer Orientierung am Status quo.

Letztlich aber ist es wohl eine andere Methode, mit der Merkel in Verbindung gebracht werden kann und an der auch ihr Nachfolger oder ihre Nachfolgerin, sowie der Europäische Rat insgesamt, immer wieder gemessen werden wird: Gemäß der nach Jean Monnet benannten Methode unternehmen politische Schlüsselinstitutionen insbesondere in Stresssituationen wie Krisen begrenzte, aber reale Schritte zum Ausbau und zur Stärkung der Union.<sup>12</sup> In diesem Zusammenhang lässt sich leicht auf die Fortentwicklung der konstitutionellen Grundlagen des Vertrags von Lissabon, die Gründung einer europäischen Bankenunion als Antwort auf die Eurokrise sowie das historische Finanzpaket vom Juli 2020 im Zuge der Covid-19-Pandemie verweisen.

## Weiterführende Literatur

European Parliamentary Research Service: fortlaufende Briefings der European Council Oversight Unit.

Uwe Puetter: *The European Council and the Council, New intergovernmentalism and institutional change*, Oxford 2014.

Lucas Schramm/Wolfgang Wessels: *Europäischer Rat*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration*, Wiesbaden 2021.

---

11 The Economist: Mutti puts the lad in his place, 1.9.2015.

12 Wolfgang Wessels: Jean Monnet – Mensch und Methode, IHS Working Paper 74/2001.

# Rat der Europäischen Union

Nicolai von Ondarza

Auch die Arbeit des Rates der EU war im Jahr 2020 vor allem von der Covid-19-Pandemie und ihren Auswirkungen dominiert. Die meisten Ratssitzungen fanden nur noch per Video statt, die ständigen VertreterInnen in Brüssel nahmen eine noch zentralere Stellung ein, viele geplante Legislativvorhaben mussten verschoben werden. Dies galt auch für die sonst eingespielten Gesetzgebungsverfahren in Abstimmung mit dem Europäischen Parlament (EP). Dabei konnte der Rat seine Funktionsweise durch die gesamte Pandemie aufrechterhalten, und hat etwa zu Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und der Koordination bei der Pandemiebekämpfung beigetragen. Auch die Beratungen in anderen Dossiers konnten weitgehend fortgeführt, aber weniger Gesetzgebung abgeschlossen werden. Weitere wichtige Dossiers waren die Rechtsstaatlichkeit, die Außenbeziehungen mit besonderem Blick auf die USA, China und die turbulente EU-Nachbarschaft sowie das Handels- und Kooperationsabkommen (HKA) mit dem Vereinigten Königreich. Nicht nur aus deutscher Perspektive galt in der zweiten Jahreshälfte 2020 ein besonderes Augenmerk der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, die gerade unter der enormen Notsituation mit hohen Erwartungen verknüpft war.

## Auswirkungen der Pandemie auf die Ratsarbeit

Bereits an der Häufigkeit und vor allem der Art der Ratssitzungen lässt sich zeigen, wie die Covid-19-Pandemie die Arbeit des Rates verändert hat. So musste der Rat, wie die restliche Welt, im März 2020 kurzfristig auf Videokonferenzen umschalten, um den mit der Bekämpfung der Pandemie verbundenen Einschränkungen Rechnung zu tragen. Über weite Strecken von 2020 waren Videokonferenzen die einzige Möglichkeit, um Ratssitzungen zu ermöglichen. Um rechtlich wirksam zu werden, mussten verbindliche Entscheidungen dann anschließend über das schriftliche Verfahren nachvollzogen werden.

Dieser technische Wechsel hat sich auch auf die Arbeitsweise des Rates ausgewirkt. Zunächst sind mehrere reguläre Ratstreffen und viele Ratsarbeitsgruppen ausgefallen. So waren die technischen Voraussetzungen für stabile und vor allem sichere Videokonferenzen anfangs nur beschränkt verfügbar, sodass die Ratspräsidentschaft priorisieren musste, welche Dossiers rein logistisch verhandelt werden konnten. Gemäß Angaben der deutschen Ratspräsidentschaft fanden im zweiten Halbjahr 2020 nur etwa 25 Prozent der Ratstreffen physisch statt, der Rest über Videokonferenzen.

Nach einer Etablierungsphase aber wurde die Frequenz von Ratssitzungen spürbar erhöht. Während die verschiedenen Ratsformationen zwischen 2011 und 2019 im Durchschnitt zusammen 75 und nie mehr als 82 formelle Sitzungen pro Jahr hatten, lag dieser Wert 2020 bei 123. Davon fanden 83 Sitzungen per Videokonferenz statt, es gab also mehr Video-Sitzungen als reguläre Sitzungen in den Jahren zuvor. Dabei gab es große Unterschiede zwischen den Ratsformationen. Traditionell am häufigsten hat sich der Rat für Auswärtige Angelegenheiten zusammengesetzt, in 2020 gab es allein 27 formelle Sitzungen, was den bisherigen Höchstwert (18 in 2013) um 50 Prozent übertrifft. Das lag zum einen an der hohen Zahl an Krisen in der europäischen Nachbarschaft, aber auch daran,

dass Kombi-Sitzungen mit Verteidigungs-, Entwicklungs- oder HandelsministerInnen im Rahmen separater Videokonferenzen durchgeführt wurden. Besonders auffällig waren auch die hohe Zahl an Treffen der Ratsformationen für Justiz und Inneres (11, Vorjahr 4), Transport (10, Vorjahr 6), Wettbewerb (13, Vorjahr 4), Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheitspolitik und Verbraucherschutz (11, Vorjahr 5) sowie Bildung, Jugend, Kultur und Sport (13, Vorjahr 3). Andere Ratsformationen wie der Rat für Allgemeine Angelegenheiten, Umwelt, Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) sowie auch die informelle Eurogruppe blieben dagegen eher bei ihr Sitzungsfrequenz der Vorjahre.<sup>1</sup>

Verschoben hat sich auch die Art und Weise, wie auf diesen Ratstreffen verhandelt und Entscheidungen getroffen wurden. Schon bei der „normalen“ Arbeit des Rates sind die Ratsarbeitsgruppen und insbesondere die beiden Ausschüsse der Ständigen Vertreter (AStV) von zentraler Bedeutung, um Beschlüsse des Rates vorzubereiten. Bei den eigentlichen Ratssitzungen werden in der Regel von den MinisterInnen nur die politisch kritischsten Fragen verhandelt. Die Videositzungen haben aber vertrauliche Verhandlungen zwischen den MinisterInnen deutlich erschwert und der Raum für die vielen am Rat stattfindenden Einzelverhandlungen fehlte; stattdessen wurden häufig nur vorbereitete Stellungnahmen der MinisterInnen vorgelesen. In der Folge nahm die Vorbereitungen durch den AStV, welcher durch die gesamte Pandemie hinweg physisch tagte, eine noch größere Bedeutung ein und eine noch größere Zahl an Entscheidungen der MinisterInnen wurden im AStV vorverhandelt.<sup>2</sup>

### Thematische Schwerpunkte

Auch bei den thematischen Schwerpunkten hat die Pandemie die Arbeit des Rates dominiert. Zunächst haben die EU und ihre Institutionen schleppend auf die Ausbreitung von Covid-19 reagiert. Als Anfang 2020 die ersten Fälle in EU-Staaten auftauchen, aktivierte die kroatische Ratspräsidentschaft zwar die integrierten Krisenreaktionsverfahren der EU, die ersten Reaktionen der Mitgliedstaaten blieben aber national. Dies galt für Grenzschließungen, einzelne Exportverbote medizinischer Güter und einen Mangel an Solidarität gegenüber dem stark betroffenen Italien, welches trotz Aktivierung des EU-Katastrophenschutzmechanismus zunächst keine Unterstützung von anderen EU-Staaten bekam. Nach einer ersten Schockstarre fanden die EU-Mitgliedstaaten auch über den Rat zum gemeinsamen Handeln zurück. So wurde beispielsweise über die Ratsgremien die spätere Unterstützung an Italien koordiniert, so wie auch die gegenseitige Unterstützung bei der Rückführung von EU-BürgerInnen aus stark von der Pandemie betroffenen Staaten und die Rückkoppelung mit der Europäischen Kommission bei der Beschaffung von Impfstoffen über eine Sonderarbeitsgruppe. Im Laufe des Jahres hat sich dabei jede Ratsformation mit den Auswirkungen der Pandemie auf ihren jeweiligen Themenbereich befasst, von den Auswirkungen auf internationale Politik über Folgen für Wirtschaft und Umwelt bis hin zur Koordinierung von Einreisebeschränkungen der VerkehrsministerInnen.

Eng hiermit verbunden ist der zweite thematische Schwerpunkt von 2020, die Reaktion auf die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Covid-19-Pandemie. 2020 wäre ohnehin das Jahr gewesen, in dem die EU den MFR für 2021–2027 hätte verabschieden sollen. Im Februar 2020 war eine Einigung auf Ebene der Staats- und Regierungschef noch deut-

---

1 Eigene Erhebung auf Grundlage der offiziellen Tagesordnungen der verschiedenen Ratsformationen; informelle Ratssitzungen wurden nicht erfasst.

2 Jacopa Barigazzi: How ambassadors took over the EU. Inside the ‘engine room’ that kept the European Union running through the pandemic — and gained power as a result, in: *Politico*, 24.6.2021.

lich gescheitert, im weiteren Verlauf des Jahres nahm der MFR durch die Verbindung mit dem von Bundeskanzlerin Merkel und dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron vorgeschlagenen Wiederaufbaufonds (NextGenerationEU, NGEU) ganz neue Züge an. Zwar wurden der MFR und NGEU hauptsächlich im Europäischen Rat verhandelt, die Verhandlung der konkreten Ausgestaltung fand aber im Rat statt. Weitere wirtschaftliche Maßnahmen waren das in Eurogruppe und ECOFIN ausgehandelte Paket, mit dem besonders hart betroffene Staaten Kredite des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in Anspruch nehmen konnten, sowie das SURE-Programm, bei dem EU-Staaten Kredite für die Gewährleistung von Kurzarbeit bekommen konnten. Diesen Verfahren ist gemein, dass sie jeweils in beschleunigten Verfahren innerhalb weniger Wochen durch die EU-Institutionen gebracht wurden. Bei SURE hat der Rat die notwendige Verordnung am 19. Mai 2020 verabschiedet, nur etwa sechs Wochen nach Vorlage des Vorschlags der Kommission vom 2. April 2020. Dabei schuf die EU mit SURE ein Instrument, mit dem sie gleichzeitig die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten unterstützte als auch die dafür notwendigen Kredite im Umfang von 100 Mrd. Euro selbstständig auf dem Finanzmarkt aufnahm, zwei vor der Pandemie höchst umstrittene Aspekte.

Ein dritter thematischer Schwerpunkt war 2020 die Reaktion der EU auf verschiedene außen- und sicherheitspolitische Herausforderungen. Bemerkenswert war hier eine Kombination aus krisengetriebener Reaktion, strategischer Vorausschau und der von den Präsidenschaften sowie dem Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik gesetzten Agenda. Blickt man auf die im Rat für Auswärtiges verhandelten Themen, so stechen zunächst die außenpolitischen Herausforderungen des Jahres 2020 heraus. Hierzu gehören die Konfliktherde Libyen (acht mal thematisiert), Migrations- und Gasstreit mit der Türkei (8), Belarus ab der zweiten Jahreshälfte (5), der Nahost-Konflikt (5) sowie Syrien (4). Anders als in den Vorjahren hat sich der Rat dabei auch intensiver mit größeren strategischen Herausforderungen befasst, etwa der Festlegung einer neuen transatlantischen Agenda nach den US-Präsidentschaftswahlen sowie dem Umgang mit Russland und China. Ein Schwerpunkt der kroatischen Präsidentschaft war die Erweiterungspolitik der EU, bei der es ihr gelang, einen positiven Beschluss in den 2019 noch heftig umstrittenen Beitrittsprozessen für Albanien und Nordmazedonien zu erreichen. Zuletzt ist auffällig, wie häufig der Rat für Auswärtiges die Beziehungen zu Lateinamerika diskutiert hat, allein Venezuela stand sieben mal auf der Agenda, was neben den dortigen Umwälzungen auch auf den Hohen Vertreter Josep Borrell zurückzuführen ist, der als früherer spanischer Außenminister ein besonderes Augenmerk auf die Region gelegt hat.

Der Brexit wurde als viertes Thema nur zum Anfang und Ende des Jahres im Rat politisch prononciert diskutiert. Wie auch bei den Austrittsverhandlungen hat die Europäische Kommission die Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich über das HKA übernommen. Grundlage hierfür war ein unter kroatischer Ratspräsidentschaft im Februar 2020 abgestimmtes Verhandlungsmandat. Im späteren Jahresverlauf gerieten die Brexit-Verhandlungen zunächst in den Hintergrund, spitzten sich aber Ende 2020 mit dem Ablauf der Übergangsphase und dem drohenden „No-Deal-Brexit“ noch einmal zu. Hier überließ die deutsche Ratspräsidentschaft die Verhandlungen bewusst der Europäischen Kommission, stimmte aber über die entsprechenden Ratsgremien die Positionierung so eng unter den Mitgliedstaaten ab, dass der Rat nach der politischen Einigung von Kommission und britischer Regierung am 24. Dezember 2020 noch vor Jahresende seine formelle Zustimmung geben konnte.

Zunehmend mehr politischen Raum eingenommen hat 2020 im Rat das Thema Rechtsstaatlichkeit. Die kroatische Ratspräsidentschaft wollte das Dossier zunächst nicht auf die



Agenda setzen, hat auf Druck von dreizehn Mitgliedstaaten und dem EP dann aber doch mit den Verfahren zu Ungarn und Polen – wenn auch ohne größere Fortschritte – die Rechtsstaatlichkeit an drei Ratssitzungen im ersten Halbjahr 2020 zur Diskussion gestellt.<sup>3</sup> Im zweiten Halbjahr folgte die Thematisierung unter deutscher Ratspräsidentschaft, sowohl in Reaktion auf den ersten „Bericht über die Rechtsstaatlichkeit“ der Europäischen Kommission als auch die Verhandlungen zum Rechtsstaatsmechanismus in Verbindung mit dem MFR und NGEU.

Zwar wurde das Jahr 2020 bei der Gesetzgebung weitgehend von der Pandemie überschattet, in einzelnen Dossiers sind aber dennoch längerfristige Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen worden. Hierzu gehörte etwa eine Verordnung zur Wasserqualität, eine zur Finanzmarktregulierung oder Beschlüsse zum digitalen Binnenmarkt. Viele andere Dossiers mussten aber vertagt werden. So sollte die „Konferenz zur Zukunft Europas“ eigentlich bereits im Mai 2020 starten, der Rat legte allerdings erst im Juni seine Verhandlungsposition dazu fest und eine Einigung mit den anderen drei Institutionen zu Struktur und Zielen der Zukunftskonferenz erfolgte erst im Frühjahr 2021. Sowohl die kroatische als auch die deutsche Ratspräsidentschaft hatten sich Fortschritte in der Migrationspolitik auf die Fahne geschrieben, am Ende des Jahres sind die vertrackten Diskussionen zwischen den Mitgliedstaaten aber nicht weiter gekommen.

### Einschränkungen auch in der Gesetzgebung

Die Einschränkungen zeigen sich auch bei der Verabschiedung von Rechtsakten durch den Rat. In der Regel folgt die Anzahl der verabschiedeten Gesetzgebung im Rat zumindest beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren dem legislativen Zyklus des EP – so wird zum Ende der Legislaturperiode mehr gemeinsame Gesetzgebung verabschiedet (wie 2018/19), während zu Beginn der neuen Parlamentsarbeit noch Zeit in die Verhandlungen gesteckt und weniger Legislativakte vereinbart werden. Turnusgemäß wäre das erste volle Jahr einer neuen Legislatur der Zeitpunkt, in dem die ersten großen Gesetzgebungsinitiativen der neuen Europäischen Kommission zum Abschluss kommen. So lag 2020 die Anzahl an vom Rat verabschiedeten Verordnungen und Richtlinien zusammen bei 85 – deutlich weniger als die 157 des Vorjahres.

*Tabelle 1: Sekundärrechtsakte des Rates, von 2014 bis 2020<sup>4</sup>*

| Jahr | Verordnungen<br>(mit EP) | Richtlinien<br>(mit EP) | Beschlüsse / Empfehlungen<br>(mit EP) | Gesamt |
|------|--------------------------|-------------------------|---------------------------------------|--------|
| 2014 | 152 (88)                 | 53 (47)                 | 405 (12)                              | 610    |
| 2015 | 90 (43)                  | 19 (14)                 | 332 (3)                               | 441    |
| 2016 | 94 (51)                  | 26 (18)                 | 355 (3)                               | 475    |
| 2017 | 90 (52)                  | 18 (14)                 | 328 (7)                               | 436    |
| 2018 | 87 (49)                  | 25 (18)                 | 329 (6)                               | 441    |
| 2019 | 119 (90)                 | 38 (33)                 | 370 (3)                               | 527    |
| 2020 | 74 (46)                  | 11 (5)                  | 361 (11)                              | 446    |

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von EUR-Lex.

3 Igor Vidačak/Tomislav Milošić: Measuring the Success of the Presidency of the Council of the EU – Austria and Croatia in Comparative Perspective, in: Croatian International Relations Review 26/2020, S. 32–63.

4 Eigene Berechnung auf Grundlage von offiziellen Angaben von Eur-Lex sowie dem Rat der Europäischen Union, vgl. EUR-Lex: Statistiken zu Rechtsakten, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/statistics/legal-acts/legislative-acts-statistics-by-author.html> (letzter Zugriff: 15.7.2020). Die veränderte Berechnungsgrundlage zu den Vorjahren wurde rückwirkend mit einbezogen.

So ist zwar das Muster des legislativen Zyklus erhalten geblieben, aber gleichzeitig ist auch die Gesamtzahl an verabschiedeten Richtlinien und Verordnungen weiter gesunken. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und den wechselnden Krisen der Jahre 2010–2021 ist das Volumen an neuer EU-Gesetzgebung gesunken. Die Legislaturperiode 2014–2019 war bereits von weniger verabschiedeten Rechtsakten im Vergleich zu 2009–2014 gekennzeichnet. Nun scheint sich dieser Trend mit 85 Verordnungen und Richtlinien von 2020 im Vergleich zu 109 in 2015 fortzusetzen. Es ist allerdings zu vermuten, dass die geringere Anzahl verabschiedeter Gesetzgebung auch auf die Pandemie zurückzuführen ist, durch die zwar einige Notmaßnahmen wie SURE im Schnellverfahren verabschiedet wurden, viele längerfristige Vorhaben aber noch nicht abgeschlossen wurden.

### **Erschwerte Abstimmung mit dem EP**

Den Großteil der legislativen Beschlüsse trifft der Rat nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemeinsam mit dem EP. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hatten sich in der Zusammenarbeit zwischen Rat und EP zwei Trends verfestigt: Zum einen war der Anteil an Gesetzgebung, die über Mitentscheidung beschlossen wurde, deutlich gestiegen, zum anderen hatten EP, Rat und Kommission dabei fast ausschließlich das informelle Trilog-Verfahren genutzt. Beide Trends wurden 2020 teilweise durchbrochen.

Eine Pendelbewegung gab es beim Anteil an Verordnungen und Richtlinien, welche der Rat gemeinsam mit dem EP verabschiedet. Am meisten gemeinsame Gesetzgebung gab es im Jahr 2019, als, vor allem vor den Europawahlen, mit 78,3 Prozent der absolute Großteil von Rat und EP zusammen verabschiedet wurde. 2020 war das Gegenteil zu beobachten – der Anteil an gemeinsam mit dem EP verabschiedeter Gesetzgebung fiel auf „nur“ 60 Prozent. Auf der einen Seite ist diese geringere gemeinsame Quote damit zu begründen, dass zu Beginn einer EP-Legislaturperiode die Verhandlungen zwischen Rat und verändertem EP erst anlaufen müssen, während nur vom Rat zu beschließende Rechtsakte vom EP-Zyklus unberührt weiter laufen. Auf der anderen Seite hat die Covid-19-Pandemie logistisch die Zusammenarbeit zwischen EP und Rat erschwert, und gleichzeitig haben die EU-Institutionen bei mehreren Sondermaßnahmen wie dem Kurzarbeitergeld SURE auf Notfallklauseln des EU-Vertrags zurückgegriffen, in denen keine EP-Mitbestimmung vorgesehen ist. Umso bemerkenswerter ist es, dass der Wert an gemeinsamer Gesetzgebung immer noch bei 60 Prozent lag, was höher ist als im ersten vollen Jahr der letzten Legislaturperiode (2015: 52,3 Prozent).

Änderungen waren auch bei der Art der Zusammenarbeit zwischen Rat und EP im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens sichtbar. Hier hat sich im letzten Jahrzehnt zunehmend das so genannte Trilog-Verfahren zum eigentlichen Standardverfahren der EU-Gesetzgebung entwickelt. Demnach durchlaufen Rat und EP bei der Mitentscheidung nicht alle drei Lesungen, sondern gehen direkt nach einer Kommissionsinitiative in informelle Verhandlungen – den Trilog zwischen EP, Rat und Kommission – um einen Kompromiss zwischen allen drei Institutionen auszuhandeln. Dieser Kompromiss wird dann direkt in erster Lesung von Parlament und Rat verabschiedet. Dieses Verfahren ist effektiver, wird aber auch wegen seiner mangelnden Transparenz kritisiert. Zuletzt war der Anteil an Einigungen in erster Lesung auf sogar 99 Prozent in 2018 und 100 Prozent in 2019 gestiegen (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Einigungen in erster Lesung seit 2009

| Jahr | Mitentscheidungs-<br>beschlüsse | 1. Lesung | 2. Lesung | 3. Lesung | Anteil 1. Lesung<br>in Prozent |
|------|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|--------------------------------|
| 2014 | 191                             | 182       | 9         | 0         | 95,3                           |
| 2015 | 75                              | 58        | 17        | 0         | 77,3                           |
| 2016 | 76                              | 55        | 21        | 0         | 72,4                           |
| 2017 | 88                              | 82        | 6         | 0         | 93,2                           |
| 2018 | 124                             | 123       | 1         | 0         | 99,2                           |
| 2019 | 203                             | 203       | 0         | 0         | 100                            |
| 2020 | 76                              | 59        | 17        | 0         | 77,6                           |

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage offizieller Angaben des Europäischen Parlaments.

2020 gab es hingegen 17 Einigungen erst in zweiter Lesung, wodurch der Anteil an Einigungen in erster Lesung erstmals seit 2016 wieder auf unter 80 Prozent fiel. Auch hier waren Effekte sowohl des legislativen Zyklus als auch der Pandemie zu beobachten. Denn zum einen war auch zu Beginn der letzten Legislaturperiode der Anteil an Einigungen in erster Lesung auf etwa 77 Prozent gefallen, weil sich jeweils im EP die Fraktionen und VerhandlungsführerInnen einspielen mussten. Beim 2019 neu gewählten EP lag der Anteil von Abgeordneten, die zum ersten Mal ins EP gewählt wurden, bei 57,9 Prozent und die Mehrheitsverhältnisse sind noch flüdr geworden. Zum anderen konnten auf Grund der Pandemie in weiten Teilen des ersten Halbjahres 2020 keine Trilogie stattfinden, während im zweiten Halbjahr politisch die MFR-Verhandlungen im Vordergrund standen. Angesichts dieser Einschränkungen ist es weiterhin bemerkenswert, dass auch 2020 kein einziges Verfahren bis zur eigentlich vorgesehenen dritten Lesung mit formellem Vermittlungsausschuss kommen musste.

## Konsens per Video

Trotz der erschwerten Abstimmungsbedingungen mit überwiegend Videokonferenzen im Rat und generell deutlich eingeschränkteren diplomatischen Austauschmöglichkeiten ist es der „Kompromissmaschine“ Rat gelungen, im Jahr 2020 weitgehend die Konsenskultur aufrecht zu erhalten. Gemäß dieser Konsenskultur versuchen die nationalen Regierungen im Rat in der Regel eine Einigung zu finden, die möglichst alle Mitgliedstaaten mittragen können. Zwar gab es vereinzelt viel beachtete Abstimmungen wie 2015 über die Verteilung von 160 000 Flüchtlingen in der EU, bei der eine größere Gruppe von EU-Staaten unter großer medialer Aufmerksamkeit überstimmt wurde, in der Regel erreichen die Mitgliedstaaten im Rat aber weiterhin in den meisten Abstimmungen Konsens.

Analysiert man die 69 im Jahr 2020 veröffentlichten Abstimmungsprotokolle, so wurden auch 68 Prozent der Beschlüsse, die rechtlich mit qualifizierter Mehrheit hätten beschlossen werden können, einstimmig gefasst. Bei weiteren 14,5 Prozent gab es nur Enthaltungen, so dass insgesamt 82,5 Prozent der Mehrheitsbeschlüsse im Konsens getroffen wurden. Gleichzeitig bleiben Abstimmungen, bei denen ganze Gruppen von Mitgliedstaaten überstimmt werden, auch 2020 eine Seltenheit. So wurden 2020 in insgesamt 11 Abstimmungen Mitgliedstaaten überstimmt, aber nur in fünf Fällen mehr als einer. Es gab jedoch zwei höchst umstrittene Abstimmungen, in denen der Rat jeweils seine Position zur ersten Lesung in zwei Gesetzgebungsverfahren zur Regulierung des LKW-Verkehrs festgelegt hat, die beide von je neun mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten abgelehnt wurden, die gemeinsam jedoch keine Blockademinderheit zustande bringen konnten.

Tabelle 3: Abstimmungsverhalten im Rat der EU seit 2014

| Jahr | Einstimmig | Nur Enthaltungen | Abstimmungen mit 1 Gegenstimme | Abstimmungen mit 2 oder mehr Gegenstimmen | Gesamt |
|------|------------|------------------|--------------------------------|-------------------------------------------|--------|
| 2014 | 115        | 25               | 21                             | 12                                        | 173    |
| 2015 | 60         | 14               | 9                              | 7                                         | 90     |
| 2016 | 54         | 20               | 4                              | 3                                         | 81     |
| 2017 | 59         | 20               | 6                              | 4                                         | 89     |
| 2018 | 60         | 20               | 10                             | 11                                        | 101    |
| 2019 | 72         | 45               | 10                             | 9                                         | 136    |
| 2020 | 49         | 9                | 6                              | 5                                         | 69     |

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage offizieller Angaben des Rates der EU. Erfasst sind nur die öffentlichen Abstimmungen.

Auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten gab es einige bemerkenswerte Entwicklungen. Zunächst fiel das Vereinigte Königreich mit dem zum 31. Januar 2020 vollzogenen Brexit aus der Statistik, nachdem es zuvor immer der Mitgliedstaat war, der am häufigsten überstimmt wurde. Ohne die Briten war das Abstimmungsverhalten gleichmäßiger verteilt – so gab es vier Staaten, die fünf oder viermal überstimmt worden sind. Mit Polen und Ungarn (je 5) sowie Bulgarien und Zypern (je 4) waren dies aber ausschließlich 2004/7 beigetretenen Staaten. Danach folgen fünf weitere Staaten mit je 3 Gegenstimmen – Estland, Lettland, Litauen, Malta und Rumänien – die auch jeweils 2004/7 in die EU aufgenommen wurden. Trotz des weiterhin hohen Grades an Konsens zeigte sich beim Abstimmungsverhalten eine gewisse Ost-West-Spaltung zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Vor allem Polen und Ungarn legten gemeinsam 2020 über 25 Prozent aller Gegenstimmen im Rat ein. Deutschland, seit 2010 auch unter den fünf Mitgliedstaaten, die am häufigsten überstimmt werden, hat sich 2020 nur ein einziges Mal enthalten und keine Gegenstimme eingelegt; dies ist auch mit der Sonderrolle durch die Präsidentschaft zu erklären.

Zuletzt zeigen die Abstimmungsprotokolle, dass die politischen Debatten über die Abstimmungsmodalitäten im Rat bisher primär akademischer Natur geblieben sind: So war im November 2017 die Änderung des Lissabonner Vertrags endgültig in Kraft getreten, dass Beschlüsse im Rat nicht mehr nach politisch festgelegter Gewichtung, sondern nach doppelter Mehrheit der Anzahl an Staaten und der von ihnen repräsentierten Bevölkerung getroffen werden. Diese Reform war hoch umstritten: So zählt im neuen System die reale Bevölkerungsgröße, während die Stimmgewichtung mit beispielsweise 29 Stimmen für Deutschland und 27 Stimmen für Polen zuvor mittelgroße und kleine Mitgliedstaaten bevorzugt hat. Daher hatte sich bei den Verhandlungen zum Lissabonner Vertrag vor allem Polen gegen die Reform ausgesprochen und eine Übergangszeit bis 2017 durchgesetzt. Doch auch seitdem ist nie ein Beschluss im Rat gefasst worden, der nur nach neuer Mehrheitsregel möglich gewesen wäre. Bemerkenswerterweise hätten auch die beiden kontroversen Ratsbeschlüsse gegen je neun mittel- und osteuropäische Mitgliedstaaten sowohl nach altem als auch neuen System eine Mehrheit bekommen.

## Zwei ungewöhnliche Ratspräsidentschaften

Zuletzt standen die beiden Ratspräsidentschaften im Fokus. Die Ausgangssituation und die Erwartungen waren sehr unterschiedlich – während mit Kroatien (erstes Halbjahr) das „jüngste“ EU-Mitglied erstmals die Ratspräsidentschaft übernommen hat, war mit Deutschland im zweiten Halbjahr eines der Gründungsmitglieder und der bevölkerungsreichste Mitgliedstaat bereits zum 13. Mal an der Reihe.

Die kroatische Präsidentschaft hatte sich vor allem vorgenommen, Fortschritte in der Erweiterungspolitik zu machen. Sie nimmt dabei neben der Arbeit zur Koordination in der Pandemie als größten Erfolg für sich in Anspruch, die Blockade von 2019 zur Öffnung der Beitrittsgespräche mit Albanien und Nordmazedonien gelöst zu haben. Weitere Erfolge waren die Einigung auf Covid-19-Notfallmaßnahmen, die Verabschiedung des Brexit-Verhandlungsmandats sowie – mit einiger Verspätung – die Ratsposition zur Konferenz zur Zukunft Europas. Nur koordiniert beteiligt war die kroatische Ratspräsidentschaft bei den Brexit-Verhandlungen ebenso wie beim im Februar 2020 noch gescheiterten ersten Anlauf zum MFR, konnte aber unter den besonderen Umständen ihre großen Ziele erreichen.

Die Erwartungen an die deutsche Ratspräsidentschaft waren noch einmal deutlich höher – mitten in der Covid-19-Pandemie hat der deutsche Vorsitz die MFR-Verhandlungen geerbt, und bildete im vorletzten Jahr der Kanzlerschaft von Angela Merkel den Abschluss einer Ära.<sup>5</sup> Diesen hohen Erwartungen ist die Präsidentschaft weitgehend gerecht geworden. Insbesondere in den kritischen Dossiers wurden wichtige Einigungen erreicht. Hierzu gehören insbesondere der MFR und NGEU, der dazugehörige Rechtsstaatsmechanismus, das Investitionsabkommen mit China sowie Fortschritte in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Beim Abschluss des Brexit-Abkommens war die Präsidentschaft gefragt, zwischen Weihnachten und Neujahr im Schnellverfahren die formelle Zustimmung des Rates zu erreichen. Angesichts der Covid-19-Einschränkungen konnten andere Dossiers aber nur begrenzt bearbeitet werden. So verfehlte der deutsche Vorsitz sein Ziel, bei den Verhandlungen für die Überarbeitung der Asyl- und Migrationsinstrumente in der EU Fortschritte zu erzielen, und auch die Einigung für den Start der Zukunftskonferenz konnte 2020 nicht mehr erreicht werden. Insgesamt wird der deutsche Vorsitz aber auch entlang der hohen Erwartungen als Erfolg eingestuft.

## Ausblick

Das Jahr 2020 war auch für die Arbeit im Rat der EU ein besonderes Jahr. Trotz der großen Einschränkungen auch für Treffen der MinisterInnen und den Austausch auf Arbeitsebene lässt sich jedoch konstatieren, dass das Ratssystem institutionell die Herausforderungen gut bewältigt hat. Die Ratsmaschinerie ist durchgängig arbeitsfähig geblieben und nach einer ersten Schockstarre hat die Koordinierung europäischer Maßnahmen Fahrt aufgenommen. Parallel hat der Rat gemeinsam mit dem EP wichtige Gesetzgebung verabschiedet, einen Beitrag zu den MFR-Verhandlungen geleistet und dabei weitgehend seine Konsenskultur aufrecht erhalten.

## Weiterführende Literatur

Tom Delroux/Thomas Laloux: Concluding early agreements in the EU: a double principal-agent analysis of trilogue negotiations, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2018, S. 300–317.

Sergio Fabrin/We Puetter: Integration without supranationalisation. Studying the lead role of the European Council and the Council of Ministers, in: *Journal of European Integration* 6/2016, S. 481–495.

Fiona Hayes-Renshaw: The Council of Ministers, in: John Peterson/Michael Shackleton (Hrsg.): *The Institutions of the European Union*, Oxford 2012, S. 68–95.

---

5 Sophia Russack/Minna Ålander: Member states' expectations towards the German Council Presidency, SWP-Working Paper 1/2020.

Das zweite Jahr der Europäischen Kommission unter Präsidentin Ursula von der Leyen war weiterhin geprägt von den Bemühungen, die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie in Europa zu bewältigen. Der größte Erfolg war ohne Zweifel die Umsetzung des Wiederaufbauprogramms „NextGenerationEU“. Für negative Schlagzeilen hingegen sorgten die anfänglichen Schwierigkeiten der europäischen Impfstrategie, ausgelöst durch Engpässe in der Verfügbarkeit von Impfstoffen. Die Kommission stand in der Kritik, da sie die Lieferverträge mit den Impfstoffherstellern ausgehandelt hatte. Bis zum Sommer 2021 hatte die europäische Impfkampagne jedoch den Status des anfänglichen Vorreiters USA eingeholt.

### Personelle Veränderungen

Die zentrale personelle Änderung im Kollegium der KommissarInnen war im letzten Jahr der Rücktritt des irischen Kommissars Phil Hogan, der zuletzt für die Handelspolitik<sup>1</sup> zuständig war. Hogan hatte im August 2020 zusammen mit einer größeren Anzahl irischer PolitikerInnen an einem Dinner anlässlich des 50-jährigen Bestehens der irischen parlamentarischen Golfvereinigung teilgenommen, das gegen die irischen Covid-19-Pandemiebestimmungen verstieß.<sup>2</sup> Unter Druck aus Medien und Politik reichte Hogan am 26. August 2020 seinen Rücktritt ein.<sup>3</sup> Eine Woche später schlug die irische Regierung zwei KandidatInnen für das nun vakante Amt vor: Mairead McGuinness, langjähriges Mitglied des Europäischen Parlaments, und Andrew McDowell, ehemaliger Vize-Präsident der Europäischen Investitionsbank.<sup>4</sup> Präsidentin von der Leyen wählte McGuinness und wies ihr die Zuständigkeit für Finanzdienstleistungen zu. Das Portfolio für Handelspolitik übernimmt fortan Exekutiv-Vizepräsident Valdis Dombrovskis, neben seinen bisherigen Zuständigkeiten in der europäischen Wirtschaftspolitik. Die Ernennung McGuinness‘ bringt die Kommission näher zu der von der Kommissionspräsidentin anvisierten Geschlechterparität im Kollegium. Dort amtierten nun 13 Frauen und 14 Männer.<sup>5</sup>

Der Rücktritt Hogans erwies sich zudem als Testfall für die „Drehtürregelung“ im Verhaltenskodex der Kommission, die sie zuletzt 2018 verschärft hatte. Am 1. Februar 2021 informierte Hogan die Kommission, dass er eine Politikberatungsfirma gründen würde, die bereits Klienten wie Vodafone gewinnen konnte. Die Kommission bat den von ihr eingesetzten „Unabhängigen Ethikausschuss“, der die Tätigkeiten ehemaliger KommissarInnen innerhalb von zwei Jahren nach ihrem Ausscheiden aus der Kommission auf die Einhaltung ihrer politischen Unabhängigkeitspflichten prüft, um Stellungnahme.

---

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Außenwirtschaftsbeziehungen“ in diesem Jahrbuch.

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Irland“ in diesem Jahrbuch.

3 Eddy Wax: Phil Hogan’s golfgate downfall: What happened, swing by swing, in: Politico, 27.8.2020; Frankfurter Allgemeine Zeitung: EU-Handelskommissar Hogan tritt zurück, 27.8.2020.

4 Maia de la Baume/Lili Bayer: Ireland picks two very different contenders to replace Phil Hogan, in: Politico.eu, 4.9.2020.

5 David M. Herszenhorn/Florian Eder: Ursula von der Leyen plays safe with minimal Commission reshuffle, in: Politico.eu, 8.9.2020.

Dieser unterstrich, dass Hogan keine Lobbyarbeit im Umfeld der Kommission betreiben dürfe, keine Beratungstätigkeit in den Bereichen Landwirtschaft und Handel (seinen beiden Portfolios innerhalb der Kommission) vornehmen dürfe und die Kommission alle sechs Monate über die KlientInnen seiner Firma informieren solle.<sup>6</sup>

### Covid-19-Pandemie

Nachdem die Kommission in den ersten Monaten nach dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie<sup>7</sup> nur wenig Erfolg in der Koordination gemeinsamer Bevölkerungsschutz- und Gesundheitsmaßnahmen hatte, ergaben sich im weiteren Verlauf größere Hoffnungen mit Blick auf die gemeinsame Beschaffung von Impfstoffen. Deren Entwicklung wurde auch von Pharmakonzernen mit Sitz in Europa in Angriff genommen. Basierend auf gemeinsamen Plänen einiger Mitgliedstaaten, insbesondere Frankreich, Italien, Deutschland und den Niederlanden, präsentierte die Kommission am 17. Juni 2020 eine „EU-Strategie für COVID-19-Impfstoffe“, in der sie ein zentralisiertes Verfahren für die Beschaffung von Impfstoffen ankündigte, um potenzielle Rivalitäten zwischen Mitgliedstaaten zu verhindern. Das Verfahren sollte den Herstellern Abnahmegarantien bieten, um Investitionsrisiken abzufedern. Diese würden aus Mitteln des europäischen Instruments zur Soforthilfe im Krisenfall bereitgestellt werden, das der Rat der Europäischen Union 2016 beschlossen und im März 2020 zum ersten Mal aktiviert hatte.<sup>8</sup> In der Folge trat die Kommission mit mehreren Herstellern in Verhandlungen und schloss eine Reihe von Lieferverträgen ab.<sup>9</sup> Dieses Vorgehen, zunächst gelobt, stieß zum Jahreswechsel auf zunehmende Kritik als deutlich wurde, dass Länder wie die USA und insbesondere das erst im Januar 2020 aus der EU ausgetretene Vereinigte Königreich<sup>10</sup> über besseren Zugang zu Impfstoffen verfügten und ihre Impfkampagnen wesentlich schneller in Gang brachten als die EU. In der Kritik stand der vergleichsweise späte Anfang der Verhandlungen (die Trump-Administration hatte bereits im März 2020 mit der „Operation Warp Speed“ begonnen, Partnerschaften mit pharmazeutischen Unternehmen einzugehen), vermeintlich mangelnde Erfahrung in der Verhandlungsführung mit multinationalen Unternehmen (verbunden mit dem Vorwurf, die britische Regierung hätte wesentlich bessere Vertragsbedingungen mit AstraZeneca ausgehandelt), ihr Fokus auf günstige Preise (laut Berichten zahlen die USA mehr für identische Impfdosen)<sup>11</sup> und ihr Beharren auf klaren Haftungsregelungen, die einen Verhandlungsabschluss verzögert hätten.<sup>12</sup> In der Folge eskalierte zu Jahresbeginn 2021

---

6 Europäische Kommission: Beschluss zu den beruflichen Tätigkeiten des ehemaligen Kommissars Phil Hogan nach seiner Amtszeit, 8.6.2021, C(2021)9011 final; Lili Bayer: Influence: Big Phil's back — Intensifying IP dispute — Revolving doors debate, in: Politico, 11.6.2021.

7 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.

8 Europäische Kommission: Mitteilung, EU-Strategie für COVID-19-Impfstoffe, 17.6.2020, COM(2020) 245 final.

9 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Kommission unterzeichnet ersten Vertrag mit AstraZeneca, 27.8.2020, IP/20/1524; Europäische Kommission: Pressemitteilung, Kommission unterzeichnet zweiten Vertrag, um Zugang zu potenziellem Impfstoff zu sichern, 18.9.2020, IP/20/1680; Europäische Kommission: Pressemitteilung, Kommission genehmigt dritten Vertrag, um Zugang zu potenziellem Impfstoff zu sichern, 8.10.2020, IP/20/1829. Europäische Kommission: Pressemitteilung, Kommission genehmigt Vertrag mit der BioNTech-Pfizer-Allianz, 11.11.2020, IP/20/2081.

10 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich“ und „Brexit“ in diesem Jahrbuch.

11 Martina Stevis-Gridbeff et al.: A European official reveals a secret: The U.S. is paying more for Coronavirus vaccines, in: NYTimes.com, 18.12.2020.

12 Martina Stevis-Gridbeff/Melissa Eddy: Solidarity is not an easy sell as E.U. lags in vaccine race, in: NYTimes.com, 8.2.2021.

der öffentlich ausgefochtene Konflikt zwischen der Kommission und dem britisch-schwedischen Pharmazieunternehmen AstraZeneca, das wiederholt vertraglich vereinbarte Lieferungen an die EU reduzierte, während Lieferverträge mit dem Vereinigten Königreich weitgehend eingehalten wurden. Auch in den Beziehungen zur britischen Regierung führte dies zu Spannungen. Die Kommission hatte zwischenzeitlich mit Exportkontrollen und sogar der Wiedereinführung von Grenzkontrollen in Nordirland gedroht, sollte das Vereinigte Königreich Impfdosen in Anspruch nehmen, die eigentlich der EU zugedacht waren, musste diese Drohung aber nach Protest aus den Mitgliedstaaten zurückziehen.<sup>13</sup> Im weiteren Verlauf des Frühjahrs und des Frühsommers entspannte sich die Situation jedoch deutlich. Impfstoffe standen in größerem Umfang auch in der EU zur Verfügung, und zu Beginn des Sommers hatte die Impfkampagne der EU die Immunisierungsraten der USA eingeholt. Einzelne Mitgliedstaaten wie Spanien, Portugal oder Belgien wiesen Ende im Juli zudem gleiche Impfquoten wie das Vereinigte Königreich auf.<sup>14</sup>

### NextGenerationEU

Der größte Erfolg der Kommission während der Pandemie war das Wiederaufbauprogramm NextGenerationEU, das die Kommission im Mai 2020 vorgeschlagen und welches der Europäische Rat im Juli 2020 gebilligt hatte.<sup>15</sup> Die Verhandlungen über die Ausgestaltung des Programms und dessen Anknüpfung an den Mehrjährigen Finanzrahmen nahmen weite Teile der zweiten Jahreshälfte 2020 in Anspruch. Zentraler Konfliktpunkt der Diskussion war die von der Kommission bereits im Mai 2018 vorgeschlagene Rechtsstaatskonditionalität für die Auszahlung von EU-Haushaltsmitteln.<sup>16</sup> Die Konditionalitätsregelung befand sich in einem separaten Rechtsakt außerhalb des eigentlichen Verfahrens zur Verabschiedung des Mehrjährigen Finanzrahmens, wurde aber in einem Paket verhandelt. Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission hatte sich explizit auf Defizite im Rechtsstaatscharakter der Mitgliedstaaten bezogen und sah ein Vorgehen analog zum Verfahren bei einem übermäßigen Defizit im Rahmen des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts vor: die Kommission würde das Verfahren auf Grundlage ihrer eigenständigen Aufsicht einleiten und dem Rat die Annahme von Sanktionen (insbesondere die Aussetzung von Zahlungen aus dem Haushalt) vorschlagen, die dieser nur mit einer qualifizierten Mehrheit ablehnen könnte.<sup>17</sup> In den Verhandlungen zwischen Rat und Europäischem Parlament wurde der Vorschlag rhetorisch entschärft. Die Rede war nun von einer „allgemeinen Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union“, bei der aber das Rechtsstaatsprinzip weiterhin eine zentrale Rolle einnimmt. Das Prinzip der „umgekehrten Mehrheit“ zur Annahme von Sanktionen wurde zudem aus dem Kommissionsvorschlag gestrichen.<sup>18</sup> Eine politische Einigung fanden die UnterhändlerInnen der beiden Institutionen am 10. November 2020. Da für die Verabschiedung der neuen Kondi-

13 Martina Stevis-Gridbeff/Steven Erlanger: Top E.U. official comes under fire in vaccine wars, in: NYTimes.com, 1.2.2021.

14 Jon Henley: Six EU states overtake UK Covid vaccination rates as Britain's rollout slows, in: The Guardian.com, 6.8.2021.

15 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

16 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Haushaltspolitik“ und „Rechtsstaatlichkeit“ in diesem Jahrbuch.

17 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, 2.5.2018, COM(2018) 324 final.

18 Verordnung 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union vom 16. Dezember 2020, in: Amtsblatt der EU L1 433/1, 22.12.2020.



tionalitätsregeln nur eine qualifizierte Mehrheit im Rat vonnöten war, konnten die Regierungen Polens<sup>19</sup> und Ungarns<sup>20</sup>, gegen die sich diese Regelungen offensichtlich richteten, dies nicht verhindern. Sie drohten aber im Folgenden, den Mehrjährigen Finanzrahmen und NextGenerationEU abzulehnen, wenn die Konditionalitätsregelung Bestand haben sollte.<sup>21</sup> Unter Vermittlung der deutschen Ratspräsidentschaft gelang jedoch im Dezember 2020 ein Kompromiss. Die Regierungen Polens und Ungarns würden das Finanzpaket nicht blockieren, im Gegenzug enthielten die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 11. Dezember 2020 eine „interpretative Erklärung“, die unter anderem hervorhob, dass das neue Verfahren das eigentlich in Artikel 7 EUV vorgesehene Verfahren zur Wahrung der Grundwerte der Union nicht ersetzen solle. Zudem solle die Kommission so lange von einer Anwendung der neuen Regelungen absehen, bis der Europäische Gerichtshof (EuGH) über eine mögliche rechtliche Anfechtung der Regelungen entschieden hat.<sup>22</sup> In der Tat reichten die Regierungen Polens und Ungarns am 11. März 2021 Nichtigkeitsklagen gegen die entsprechende Verordnung ein. Diese Klagen sind dort noch anhängig.<sup>23</sup>

Am 26. Mai 2021 bestätigte die Kommission, dass die 2017 im Wege einer verstärkten Zusammenarbeit eingerichtete Europäische Staatsanwaltschaft unter der Leitung der Rumänin Laura Kövesi ihre Arbeit zum 1. Juni 2021 aufnehmen würde. Diese von der Kommission unabhängige Einrichtung ist zuständig für die Verfolgung von konkreten Straftaten gegen den EU-Haushalt. Justizkommissar Didier Reynders betonte in diesem Zusammenhang, die Europäische Staatsanwaltschaft werde die Umsetzung von NextGenerationEU „mit Argusaugen beobachten, um sicherzustellen, dass die Gelder in vollem Umfang für die wirtschaftliche Erholung von der Krise verwendet werden.“<sup>24</sup> Polen und Ungarn sind allerdings derzeit nicht Teil dieser verstärkten Zusammenarbeit.

Auf Grundlage des Kompromisses über die temporäre Aussetzung der Rechtsstaatlichkeitskonditionalität verabschiedete der Rat mit der notwendigen Einstimmigkeit am 14. Dezember 2020 das Programm NextGenerationEU und am 16. Dezember den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen. Der zeitgleich angenommene „Eigenmittelbeschluss“, der die Kommission befugt, zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie auf den Kapitalmärkten Anleihen bis zu einer Höhe von 750 Mrd. Euro auszugeben, die durch den Haushalt der Union gedeckt würden, stand jedoch unter dem Vorbehalt der Ratifikation durch alle Parlamente der Mitgliedstaaten. Dieser Prozess gestaltete sich in einigen Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, Polen und Finnland, nicht unproblematisch. Letztlich hinterlegten aber am 27. Mai 2021 Österreich und Polen als letzte Mitgliedstaaten ihre Ratifizierungsurkunden. Knapp drei Wochen später, am 15. Juni

---

19 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Polen“ in diesem Jahrbuch.

20 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Ungarn“ in diesem Jahrbuch.

21 Thomas Gutschker/Hendrik Kafsack: Corona-Hilfen für Abstriche beim Rechtsstaat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.11.2020.

22 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 11.12.2020, EUCO 22/20; Gerhard Gnauck et al.: Das Veto verhindern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.12.2020.

23 Europäischer Gerichtshof: Urteil vom 26 März 2021, C-156/21, Ungarn/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union; Europäischer Gerichtshof: Urteil vom 26. März 2021, C-157/21, Polen/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union.

24 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Schutz des EU-Haushalts: Europäische Staatsanwaltschaft nimmt am 1. Juni ihre Arbeit auf, 26.5.2021, IP/21/2591.

2021, platzierte die Kommission die ersten Anleihen in Höhe von 20 Mrd. Euro, für die sich eine hohe Nachfrage abzeichnete.<sup>25</sup>

Vorgesehen sind die neu aufgenommenen Schulden der Union primär für Hilfszahlungen im Rahmen der „Aufbau- und Resilienzfazilität“, die das Herzstück von NextGenerationEU bildet. Über den Aufbau dieser Fazilität hatten sich Rat und Parlament als Teil des Gesamtpakets im Dezember 2020 geeinigt, der offizielle Beschluss dazu erfolgte am 11. Februar 2021. Das Verfahren der Mittelvergabe sieht vor, dass Mitgliedstaaten jährlich jeweils bis zum 30. April sogenannte „Aufbau- und Resilienzpläne“ an die Kommission senden, die wiederum innerhalb von zwei Monaten diese Pläne auf Konformität mit den entsprechenden Verwendungsvorgaben prüft.<sup>26</sup> 37 Prozent aller Ausgaben sollen demnach dem Ziel des ökologischen Wandels dienen, weitere 20 Prozent dem Ausbau der Digitalisierung. Des Weiteren prüft die Kommission die Kompatibilität der Pläne mit ihren länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters – diese Konstruktion beinhaltet also einen gewissen Grad an Konditionalität für die Auszahlung der Mittel. Die endgültige Genehmigung der Hilfszahlungen obliegt dem Rat, der auf Grundlage der Einschätzung der Kommission entscheidet.<sup>27</sup> Als erste Regierung eines Mitgliedslands hatte am 22. April 2021 die portugiesische Regierung ihren Aufbau- und Resilienzplan eingereicht,<sup>28</sup> den die Kommission am 16. Juni billigte.<sup>29</sup>

Das Verhandlungspaket zum Wiederaufbauprogramm vom Dezember 2020 beinhaltete zudem eine inter-institutionelle Vereinbarung, mit der sich der Rat, das Europäische Parlament und die Kommission auf einen Fahrplan zur Einführung neuer Eigenmittel der Union einigten, die nicht zuletzt für die Rückzahlung der für NextGenerationEU aufgenommenen Schulden verwendet werden sollen. Die Kommission wurde darin aufgefordert, bis zum Sommer 2021 Vorschläge für drei Maßnahmen vorzulegen: Ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem, eine Erweiterung des EU-Emissionshandelssystems und eine Digitalsteuer. Zu den ersten beiden Maßnahmen legte die Kommission am 14. Juli 2021 Legislativvorschläge vor. Das CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem gleicht einer Importsteuer auf CO<sub>2</sub>-intensive Güter wie Stahl, Zement oder Düngemittel aus Staaten, die keine Emissionsabgaben erheben. Dies soll eine Abwanderung von Produktion in solche Länder verhindern.<sup>30</sup> Die vorgeschlagene Reform des Emissionshandelssystems beinhaltet eine Senkung der Zertifikatsobergrenze (die eine Emissionsreduktion bedingen soll), eine schrittweise Beendigung der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten an den Luftverkehr, sowie eine Ausdehnung des Zertifikatssystems auf neue Sektoren.<sup>31</sup> Hinsicht der Digitalsteuer plant die Kommission eine Abgabe von 0,3 Prozent auf Güter und Dienstleistungen, die Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mindestens 50 Mio. Euro auf dem europäischen Markt verkaufen. Die Kommission teilte jedoch im Juli 2021 mit, ihren diesbe-

25 Jorge Vallero: Kommission überzeugt die Märkte: Erste Recovery-Anleihen ausgegeben, in: Euractiv.com, 16.6.2021.

26 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

27 Rat der EU: Pressemitteilung, EU-Aufbaupaket: Rat nimmt Aufbau- und Resilienzfazilität an, 11.2.2021, 88/21.

28 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Präsidentin Ursula von der Leyen begrüßt ersten offiziellen Aufbau- und Resilienzplan aus Portugal, 22.4.2021, IP/21/1869.

29 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Europäische Kommission unterstützt Portugals Aufbau- und Resilienzplan in Höhe von 16,6 Mrd. EUR, 16.6.2021, IP/21/2985.

30 Europäische Kommission: Fragen und Antworten, CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem Fragen und Antworten, 14.7.2021, QANDA/21/3661.

31 Europäische Kommission: Fragen und Antworten, Emissionshandel – CO<sub>2</sub>-Bepreisung, 14.7.2021, QANDA/21/3542.

züglichen Gesetzesvorschlag auf den Herbst zu verschieben, um erst Verhandlungen über eine globale Digitalsteuer abzuwarten. KommentatorInnen sahen darin eine Reaktion auf die scharfe Kritik der amerikanischen Regierung an den Plänen.<sup>32</sup>

### Arbeitsplan der Kommission

Im Schatten der Covid-19-Pandemie trieb die Kommission auch im vergangenen Jahr die Arbeit an ihrem Prioritätenprogramm voran. Am 17. September 2020 legte die Kommission als Teil des Europäischen Grünen Deals einen Klimazielpfad vor, der eine detaillierte Folgenabschätzung für eine Anpassung der europäischen Klima- und Energiepolitik beinhaltet, die laut Kommission bis 2030 eine Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in Europa um 55 Prozent gegenüber 1990 ermöglichen sollen.<sup>33</sup> Als Teil dieses Plans schlug die Kommission eine Änderung des erst im März 2020 von ihr vorgestellten Klimagesetzes vor, die das Ziel der Emissionssenkung um 55 Prozent nun verbindlich fest schreibt. Bis 2050 solle Europa zum ersten vollständig klimaneutralen Kontinent werden.<sup>34</sup> Im April 2021 erreichten Rat und Europäisches Parlament eine politische Einigung über das Klimagesetz, das die beiden Institutionen Ende Juni 2021 formell verabschiedeten. Die Arbeit für das kommende Jahr wird sich nun auf die konkrete Umsetzung der Vorgaben fokussieren.<sup>35</sup>

Als Teil ihrer Bemühungen um eine sozialere Wirtschaftspolitik schlug die Kommission am 28. Oktober 2020 eine Mindestlohnrichtlinie vor, die ein angemesseneres Mindestniveau und besseren Zugang zum Mindestlohnschutz herbeiführen soll.<sup>36</sup> Die Richtlinie soll sowohl gesetzlichen als auch tarifvertraglich verankerten Mindestlöhnen gerecht werden, indem sie zu einem Maßnahmen zur Förderung tarifvertraglicher Einigungen vorsieht und die Mitgliedstaaten zum anderen auffordert, klare Kriterien zur Berechnung gesetzlicher Mindestlöhne zu entwickeln.<sup>37</sup> Damit blieb die Kommission gegenüber vorherigen Ankündigungen zurück, den Mindestlohn an nationale Medianlöhne zu koppeln – hierzu fehlt der EU die Gesetzgebungskompetenz.<sup>38</sup> Am 4. März 2021 präsentierte die Kommission einen „Aktionsplan zur Europäischen Säule Sozialer Rechte“, mit dem sie eine Reihe von konkreten Maßnahmen zur Erreichung neu definierter sozialpolitischer Ziele vorstellte. Bis 2030 soll eine Beschäftigungsquote von 78 Prozent der Bevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren erreicht werden, 60 Prozent der Erwachsenen jährlich Fortbildungsmaßnahmen wahrnehmen und die Anzahl an Menschen in Armut oder sozialer Ausgrenzung um 15 Mio. reduziert werden. Teil dieses Plans ist ein Gesetzgebungsvorschlag der Kommission für größere Entgelttransparenz, die die Umsetzung des Ziels paritätischer Gehälter erleichtern soll.<sup>39</sup> Nicht mehr Teil dieses Pakets sind jedoch frühere Pläne der Kommission für eine europäische Arbeitslosen(rück)versicherung – der

---

32 Jakob Hanke Vela: EU to postpone digital tax proposal, in: Politico.eu, 12.7.2021.

33 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Umwelt- und Klimapolitik“ in diesem Jahrbuch.

34 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Kommission fordert mehr Klimaschutz und schlägt Emissionssenkung bis 2030 um 55% vor, 17.9.2020, IP/20/1599.

35 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Große Mehrheit für EU-Klimagesetz, 25.6.2021.

36 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Beschäftigungs- und Sozialpolitik“ in diesem Jahrbuch.

37 Europäische Kommission: Fragen und Antworten, Angemessene Mindestlöhne, 28.10.2020, QANDA/20/1967.

38 Dietrich Creutzburg/Hendrik Kafsack: Brüssel verlangt faire Mindestlöhne, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.10.2020.

39 Europäische Kommission: Informationsblatt, Pay transparency: equal pay for men and women for equal work, 4. 3.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid\\_development\\_cooperation\\_fundamental\\_rights/pay\\_transparency\\_factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/pay_transparency_factsheet_en.pdf) (letzter Zugriff: 26.8.2021).

Fokus der Bemühungen solle nun lieber auf aktivierender Arbeitsmarktpolitik und der Schaffung von Arbeitsplätzen liegen.<sup>40</sup>

Wie in ihrem Arbeitsprogramm angekündigt veröffentlichte die Kommission am 24. März 2021 eine „EU-Kinderrechtsstrategie“, die unter anderem vorsieht, Kindern mehr Beteiligungsrechte in politischen Prozessen einzuräumen, Gerichtsverfahren kindgerechter zu gestalten und die Sicherheit von Kindern im digitalen Umfeld zu erhöhen.<sup>41</sup> Ebenfalls Teil des Vorhabens ist ein Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Einführung einer „Europäischen Garantie für Kinder“, die die Kommission am selben Tag dem Rat vorlegte. Diese fordert die Mitgliedstaaten auf, jedem Kind den gleichen Zugang zu frühkindlicher Bildung und Betreuung zu ermöglichen, Schulen für alle Schüler mit adäquaten Hilfsmitteln auszustatten, in Schulen mindestens eine kostenlose Mahlzeit am Tag anzubieten sowie den Zugang zu medizinischen Vorsorgeuntersuchungen zu erleichtern.<sup>42</sup>

### Rechtsstaatlichkeit

Während in den gegen Polen und Ungarn anhängigen Verfahren zur Wahrung der Grundwerte der EU nach Artikel 7 EUV im letzten Jahr keine wesentlichen neuen Schritte getan wurden, führte die Kommission ihre Strategie fort, mit Vertragsverletzungsverfahren gegen einzelne Maßnahmen der beiden Regierungen vorzugehen. Am 31. März 2021 übergab die Kommission dem EuGH<sup>43</sup> ein Klageschreiben gegen ein polnisches Gesetz vom Dezember 2019, das polnischen RichterInnen mit Disziplinarmaßnahmen droht, wenn sie sich auf kritische internationale Urteile zur schwindenden Unabhängigkeit der polnischen Justiz beziehen. Zudem weitet es die Befugnisse der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts aus, gegen die die Kommission bereits im Jahr davor aufgrund ihrer mangelnden Unabhängigkeit von der polnischen Regierung gerichtlich vorgegangen war.<sup>44</sup> Die Kommission verband die neue Klage wie schon zuvor mit einem Ersuchen um eine einstweilige Anordnung gegen die Reform, dem der Gerichtshof am 14. Juli 2021 stattgab.<sup>45</sup> Ferner eröffnete die Kommission zwei Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn aufgrund der fehlenden Umsetzung früherer Urteile des Europäischen Gerichtshofs. Zum einen betrifft dies ein Urteil vom 18. Juni 2020 gegen ein ungarisches Gesetz, das die Finanzierung von NGOs aus dem Ausland erschwert,<sup>46</sup> zum anderen ein Urteil vom 17. Dezember 2020 gegen die Nicht-Beachtung europäischen Rechts in der Asylpolitik.<sup>47</sup> Die Serie derartiger Fälle wird auch in Zukunft nicht abreißen angesichts etwa des neuen

40 Jorge Valero: EU unemployment reinsurance scheme falls off Commission's radar, in: Euractiv.com, 4.3.2021.

41 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Kommission schlägt Maßnahmen zur Wahrung der Kinderrechte und zum Schutz von Kindern in Not vor, 24.3.2021, IP/21/1226.

42 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Einführung einer Europäischen Garantie für Kinder, 24.3.2021, COM(2021) 137 final.

43 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gerichtshof“ in diesem Jahrbuch.

44 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Europäische Kommission verklagt Polen vor dem Gerichtshof der Europäischen Union, um Unabhängigkeit polnischer Richterinnen und Richter zu schützen, 31.3.2021, IP/21/1524.

45 EuGH: Beschluss der Vizepräsidentin des Gerichtshof vom 14. Juli 2021, C-204/21, Europäische Kommission/Republik Polen.

46 Europäische Kommission: Vertragsverletzungsverfahren im Februar: wichtigste Beschlüsse, 18.2. 2021, INF/21/441.

47 Europäische Kommission: Vertragsverletzungsverfahren im Juni: wichtigste Beschlüsse, 9.6.2021, INF/21/2743.

polnischen Mediengesetzes oder des ungarischen Gesetzes gegen die Darstellung von LGBTQ-freundlichen Inhalten in Kinderliteratur.

Am 9. Juni leitete die Kommission zudem ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu den Anleihekäufen der Europäischen Zentralbank im sogenannten „PSPP-Fall“, in dem sich das deutsche Gericht über ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs hinweggesetzt hatte.<sup>48</sup> Die Entscheidung wurde insbesondere in der deutschen Presse scharf kritisiert,<sup>49</sup> die Kommission argumentierte aber, nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung könne sie den deutschen Fall nicht ignorieren, wenn sie gleichzeitig gegen ungarische oder polnische Weigerungen vorgehe, Urteile des Europäischen Gerichtshofs umzusetzen.

### **Aufbau und Resilienz**

Der Kommission ist es im letzten Jahr gelungen, ihre Prioritäten im europäischen Aufbauplan zu verankern. Wichtige Teile von NextGenerationEU müssen für Maßnahmen aufgewendet werden, die die Ziele des Europäischen Grünen Deals und des Klimagesetzes fördern. Über ihre Schlüsselposition in der Prüfung nationaler Aufbau- und Resilienzpläne kann sie zudem gezielt Einfluss auf nationale Reformvorhaben nehmen. Im Falle Polen und Ungarns deutet sich hier eine Art Konditionalität „durch die Hintertür“ ab. Die Prüfung der entsprechenden Pläne hat die Kommission auf den Herbst verschoben, im Fall Ungarns etwa mit Hinweis auf Defizite in der Korruptionsbekämpfung.<sup>50</sup>

### **Weiterführende Literatur**

Miriam Hartlapp et al.: Which Policy for Europe? Power and Conflict inside the European Commission, Oxford 2014.

Hussein Kassim et al.: The European Commission of the Twenty-First Century, Oxford 2013.

---

48 Europäische Kommission: Vertragsverletzungsverfahren, 2021.

49 Zum Beispiel: Christoph von Marschall: Ist die EU-Kommission von allen guten Geistern verlassen? in: Tagesspiegel.de, 9.6.2021.

50 John Follain: EU Proposes Delaying Assessment of Hungary’s Recovery Plan, in: Bloomberg.com, 26.7.2021.

Das Jahr 2020 stand im Zeichen des Ausscheidens des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (EU) am 1. Februar 2020 (Brexit).<sup>1</sup> Damit begann ein im Austrittsabkommen<sup>2</sup> vorgesehener Übergangszeitraum, der am 31. Dezember 2020 endete. Während des Übergangszeitraums bestand aufgrund des Austrittsabkommens die Zuständigkeit des Gerichtshofs der EU zur Durchsetzung des Unionsrechts fort. Tatsächlich hat die Kommission während des Übergangszeitraums in der noch anhängigen Rechtssache C-692/20 eine Vertragsverletzungsklage gegen das Vereinigte Königreich erhoben, die darauf gerichtet ist, finanzielle Sanktionen wegen der Nichteinhaltung eines früheren Urteils des Gerichtshofs (EuGH) zu verhängen. Des Weiteren haben britische Gerichte im Übergangszeitraum 17 Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH gerichtet,<sup>3</sup> womit sie sich auf dem Niveau der Vorjahre bewegten.

Was die institutionelle Seite des Brexit betrifft, übte die letzte britische Generalanwältin, Eleanor Sharpston, ihr Amt während der im Austrittsabkommen zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich geregelten Übergangszeit bis zum Amtsbeginn ihres von Griechenland vorgeschlagenen Nachfolgers Athanasios Rantos aus, das heißt vom 1. Februar bis zum 6. September 2020.<sup>4</sup> Mit dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der Union am 1. Februar 2020 wurde – so die Ansicht der EU-Vertragsstaaten und des Gerichtshofs der EU – der Posten der vom Vereinigten Königreich benannten Generalanwältin vakant, so dass die Generalanwältin ihre Tätigkeit gemäß der EuGH-Satzung nur noch kommissarisch ausüben konnte.<sup>5</sup> Gegen diese Auslegung des Unionsrechts und des Austrittsabkommens wandte sich die Generalanwältin in verschiedenen Verfahren vor dem Gericht (EuG) und dem EuGH, in denen sie darauf beharrte, ihre ursprünglich bis zum 6. Oktober 2021 festgelegte Amtszeit<sup>6</sup> vollenden zu können. Letztlich hatte sie damit keinen Erfolg. Zwar hatte das EuG ihr in der Rechtssache T-550/20 R<sup>7</sup> zunächst einstweiligen Rechtsschutz gewährt, ihr Anliegen in der Hauptsache schließlich jedoch abschlägig

- 1 Europäische Kommission: Mitteilung über das Inkrafttreten des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, in: Amtsblatt der EU L 29, 31.1.2020, S. 189.
- 2 Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, in: Amtsblatt der EU L 29, 31.1.2020, S. 7.
- 3 Gerichtshof der EU: Jahresbericht 2020 – Rechtsprechungstätigkeit, Februar 2021, abrufbar unter: <https://curia.europa.eu> (letzter Zugriff: 10.8.2021).
- 4 Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten: Beschluss (EU, Euratom) 2020/1251 der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 2. September 2020 zur Ernennung von drei Richtern und eines Generalanwalts beim Gerichtshof, in: Amtsblatt der EU L 292, 7.9.2020, S. 1.
- 5 Gerichtshof der EU: Pressemitteilung, Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU für den Gerichtshof der EU, 10/20.
- 6 Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten: Beschluss (EU, Euratom) 2015/578 der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. April 2015 zur Ernennung von Richtern und Generalanwälten beim Gerichtshof, in: Amtsblatt der EU L 96, 11.4.2015, S. 11.
- 7 EuG: Beschluss vom 4. September 2020, ECLI:EU:T:2020:416, Eleanor Sharpston/Council of the European Union and Representatives of the Governments of the Member States.

beschieden.<sup>8</sup> Entscheidend dafür war gewesen, dass die von der Generalanwältin angegriffenen Handlungen – es ging um die Feststellung der Vakanz der Stelle der Generalanwältin durch eine Erklärung der Konferenz der Regierungen der Mitgliedstaaten<sup>9</sup> und um die Ernennung von Generalanwalt Rantos durch die Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten<sup>10</sup> – nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sein konnten. Dies hat der EuGH am 16. Juni 2021 in den Rechtsmittelverfahren C-684/20 P<sup>11</sup> und C-685/20 P<sup>12</sup> abschließend bestätigt. In diesen Rechtssachen hat der EuGH auch die Rechtsauffassung der Parteien des Austrittsabkommens gebilligt, wonach die Amtszeit der im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs in der Union benannten, ernannten oder gewählten Mitglieder der Organe, Einrichtungen und Agenturen der Union am Tag des Inkrafttretens dieses Abkommens endete. Damit wies der EuGH schließlich auch das Vorbringen der Generalanwältin zurück, ihre reguläre Amtszeit sei erst mit der Ernennung ihres Nachfolgers beendet worden und nicht bereits durch das Austrittsabkommen.

In seinem Urteil vom 5. Mai 2020<sup>13</sup> über verschiedene Verfassungsbeschwerden zum Public Sector Purchase Programme (PSPP) der Europäischen Zentralbank hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass das Urteil des EuGH in der Rechtssache C-493/17,<sup>14</sup> wonach das PSPP in Einklang mit der Unionsrechtsordnung steht, nicht zu beachten sei, da es in einem bestimmten Punkt „schlechterdings nicht nachvollziehbar und insoweit ultra vires ergangen“ sei. Aufgrund zahlreicher Nachfragen veröffentlichte der EuGH hierzu am 8. Mai 2020 eine Pressemitteilung.<sup>15</sup> Er betonte, dass er Urteile nationaler Gerichte nicht kommentiere. Ferner verwies er darauf, dass ein Urteil in einem Vorabentscheidungsverfahren für das vorlegende Gericht bindend ist. Demnach ist nur der EuGH selbst befugt festzustellen, dass eine Handlung eines Unionsorgans gegen Unionsrecht verstößt. Inzwischen hat die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet.<sup>16</sup>

Die Verordnung Nr. 2015/2422,<sup>17</sup> die die Grundlage der jüngsten Reform der EU-Gerichtsbarkeit bildet, verpflichtet den EuGH in Art. 3 Abs. 1, bis zum 26. Dezember 2020 einen Bericht über die Arbeitsweise des EuG zu erstellen. In dem Bericht sollte „der

8 EuG: Beschluss vom 6. Oktober 2020, ECLI:EU:T:2020:475, Eleanor Sharpston/Council of the European Union and Representatives of the Governments of the Member States.

9 Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten: Erklärung zu den Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs auf die Generalanwälte des Gerichtshofs der Europäischen Union, 29.1.2020, XT 21018/20.

10 Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten: Beschluss (EU, Euratom) 2020/1251 der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 2. September 2020 zur Ernennung von drei Richtern und eines Generalanwalts beim Gerichtshof, in: Amtsblatt der EU L 292, 7.9.2020, S. 1.

11 EuGH: Beschluss vom 16. Juni 2021, ECLI:EU:C:2021:486, Eleanor Sharpston/Council of the European Union and Representatives of the Governments of the Member States.

12 EuGH: Beschluss vom 16. Juni 2021, ECLI:EU:C:2021:485, Eleanor Sharpston/Council of the European Union and Representatives of the Governments of the Member States.

13 Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 5.5.2020, Verfahren 2 BvR 859/15 u.a. (zugänglich auf der Website des Bundesverfassungsgerichts, [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de)).

14 EuGH: Urteil vom 11. Dezember 2018, ECLI:EU:C:2018:1000, Heinrich Weiss u.a.

15 Gerichtshof der EU: Pressemitteilung im Nachgang zum Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020, 58/20.

16 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Vertragsverletzungsverfahren im Juni: wichtigste Beschlüsse, 9.6.2021, INF/21/2743, S. 17–20.

17 Europäisches Parlament/Rat: Verordnung (EU, Euratom) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2015 zur Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU L 341, 24.12.2015, S. 14.

Schwerpunkt insbesondere auf die Effizienz des Gerichts, die Notwendigkeit und Wirksamkeit der Erhöhung der Zahl der Richter auf 56 [nach dem Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Union: 54], den Nutzen und die Wirksamkeit der Mittel und die weitere Einsetzung von spezialisierten Kammern und/oder sonstige strukturelle Änderungen gelegt werden“. Hierbei sollte externer Sachverstand hinzugezogen werden. Zu diesem Zweck holte der EuGH Gutachten des Präsidenten des deutschen Bundesverwaltungsgerichts, Klaus Rennert, und des seinerzeitigen Präsidenten der Dritten Kammer des spanischen Tribunal Supremo, Luis María Díez-Picazo Giménez, ein. Seinen Bericht über die Arbeitsweise des EuG hat der EuGH am 21. Dezember 2020 dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission übermittelt.<sup>18</sup> Der umfangreiche und detaillierte Bericht, der sich auf dem Stand vom 30. September 2020 befindet und dem die beiden Gutachten sowie eine Stellungnahme des EuG beigelegt sind, gibt einen tiefen Einblick in die Arbeitsweise des EuG, gleichwohl zieht er noch keine endgültigen Schlussfolgerungen, weil zum Zeitpunkt der Abfassung des Berichts noch nicht alle EuG-Richter im Amt waren, die im Zuge der Reform zu ernennen waren.

Im Februar 2020 veröffentlichte der EuGH eine überarbeitete Fassung der „Praktische[n] Anweisungen für die Parteien in den Rechtssachen vor dem Gerichtshof“ (Praktische Anweisungen),<sup>19</sup> die die Praktischen Anweisungen vom 25. November 2013 ersetzen. Die Neufassung dient der Anpassung der Praktischen Anweisungen an wichtige Entwicklungen, die sich sowohl in technischer Hinsicht als auch im Bereich der Rechtsetzung ergeben haben.

Das Jahr 2020 war auch am Gerichtshof der EU durch die Einschränkungen bestimmt, die mit der Covid-19-Pandemie verbunden waren. Dazu zählten insbesondere die Einführung von Telearbeit und elektronischer Kommunikation sowie die Verschiebung von mündlichen Verhandlungen.<sup>20</sup> Die Covid-19-Pandemie schlug sich auch in den statistischen Kennzahlen nieder.<sup>21</sup> Die Anzahl der beim EuGH im Jahr 2020 anhängig gemachten Rechtssachen ging gegenüber dem Vorjahr deutlich zurück – von 966 auf 735. Auch die Zahl der Vorabentscheidungsersuche reduzierte sich gegenüber dem Vorjahr – von 641 auf 556. Was indes den prozentualen Anteil der Vorabentscheidungsersuchen an den neu anhängig gemachten Rechtssachen angeht, erreichten diese sogar ein höheres Niveau als im Vorjahr – 75 Prozent gegenüber 67 Prozent. Die Zahl der Klagen, die seit jeher einen geringen Anteil an den neu anhängig gemachten Rechtssachen bilden, blieb mit 37 stabil (2019: 41). Die Zahl der Rechtsmittel ging jedoch gegenüber dem Vorjahr stark zurück – von 256 auf 125. Ihr Anteil an den im Jahr 2020 neu anhängig gemachten Rechtssachen betrug daher nur noch 17 Prozent (2019: 26,5 Prozent). Was die Zahl der erledigten Rechtssachen angeht, lag diese Covid-19-bedingt mit 792 ebenfalls unter der Zahl des Vorjahres (2019: 865), gleichwohl war die Zahl der Erledigungen im Berichtsjahr immer noch höher als in den Jahren 2017 und 2018, in denen Covid-19-bedingte Einschränkun-

18 Gerichtshof der EU: Pressemitteilung, Bericht über die Arbeitsweise des Gerichts der Europäischen Union, 173/20.

19 EuGH: Praktische Anweisungen für die Parteien in den Rechtssachen vor dem Gerichtshof, in: Amtsblatt der EU L 42 I, 14.2.2020, S. 1.

20 Gerichtshof der EU: Pressemitteilung, Der Gerichtshof der Europäischen Union nimmt Anpassungen vor, um die Kontinuität der Rechtspflege auf europäischer Ebene zu gewährleisten, 46/20.

21 Die nachstehend wiedergegebenen Informationen und statistischen Daten beruhen auf: Gerichtshof der EU: Jahresbericht 2020 – Rechtsprechungstätigkeit, 2021. Die angegebenen Zahlen sind Bruttozahlen, das heißt, sie stehen für die Gesamtzahl von Rechtssachen unabhängig von Verbindungen wegen Sachzusammenhangs.



gen noch keine Rolle spielten. Infolge des stärkeren Rückgangs der neu anhängig gemachten Rechtssachen gegenüber den erledigten Rechtssachen verringerte sich die Zahl der zum Jahresende noch anhängigen Rechtssachen von 1102 (2019) auf 1045. Die Verfahrensdauer der Vorabentscheidungsverfahren blieb im Vergleich zum Vorjahr praktisch gleich – 15,8 Monate gegenüber 15,5 Monaten (2019). Auch die Verfahrensdauer der Klagen bewegte sich mit 19,2 Monaten auf Vorjahresniveau (2019: 19,1). Die Verfahrensdauer der Rechtsmittel stieg gegenüber dem Vorjahr leicht an – von 11,1 Monaten (2019) auf 13,8 Monate. Das EuG verzeichnete, ebenfalls Covid-19-bedingt, bei den neu anhängig gemachten Rechtssachen einen deutlichen Rückgang – von 939 auf 847 Rechtssachen. Da die Zahl der erledigten Rechtssachen gegenüber dem Vorjahr jedoch noch stärker zurückging – von 874 auf 748 –, erhöhte sich die Zahl der zum Jahresende beim EuG anhängigen Rechtssachen um rund 100 auf 1497. Die durchschnittliche Verfahrensdauer verkürzte sich gegenüber dem Vorjahr weiter – von 16,9 Monaten auf 15,4 Monate.

### **Religionsfreiheit – Ungleichbehandlung wegen der Religion**

Der minderjährige Sohn des lettischen Klägers des Ausgangsverfahrens in der Rechtssache C-243/19<sup>22</sup> litt an einer Herzfehlbildung und musste am offenen Herzen operiert werden. In Lettland ist eine Herzoperation stets mit einer Bluttransfusion verbunden. Als Angehöriger der Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas, nach deren Doktrin Bluttransfusionen verboten sind, lehnte der Kläger eine Operation seines Sohnes in Lettland ab und beantragte beim lettischen Gesundheitsdienst die Genehmigung einer Operation in Polen, die keine Bluttransfusion erforderte. Die Genehmigung wurde ihm jedoch verweigert, so dass der Kläger den Rechtsweg beschritt. Der schließlich mit der Sache befasste Oberste Gerichtshof Lettlands hatte Zweifel daran, ob es mit der Verordnung (VO) Nr. 883/2004/EG<sup>23</sup> oder mit der Richtlinie (RL) 2011/24/EU,<sup>24</sup> jeweils in Verbindung mit dem Verbot von Diskriminierungen wegen der Religion gemäß Art. 21 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh), vereinbar ist, die in diesen Rechtsakten jeweils vorgeschriebene Einholung einer Genehmigung für die Behandlung in einem anderen Mitgliedstaaten zu verweigern, wenn die im Inland angewandte Behandlungsmethode, deren medizinische Wirksamkeit nicht in Frage steht, nicht mit der religiösen Überzeugung des Antragstellers in Einklang steht. In seinem Urteil differenzierte der EuGH zwischen der VO 883/2004 und der Richtlinie 2011/24. Beide Rechtsakte bewegen sich in einem unterschiedlichen unionsrechtlichen Kontext – einerseits geht es um die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, andererseits um die Dienstleistungsfreiheit – und sehen unterschiedlich weit gehende Erstattungs Vorschriften vor. Was zunächst die VO 883/2004 angeht, stellte der EuGH fest, dass die Versicherten nach dieser Verordnung in den Genuss von Rechten kommen, die ihnen der freie Dienstleistungsverkehr, insbesondere RL 2011/24, nicht verleiht. Denn die VO 883/2004 geht davon aus, dass im Falle einer Genehmigung der Auslandsbehandlung der Versicherte im Staat der medizinischen Behandlung so behandelt wird, als sei er nach dessen Rechtsvorschriften

---

22 EuGH: Urteil vom 29. Oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:872, A/Veselibas ministrija.

23 Europäisches Parlament/Rat: Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, in: Amtsblatt der EU L 166, 30.4.2004, S. 1.

24 Europäisches Parlament/Rat: Richtlinie 2011/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, in: Amtsblatt der EU L 88, 4.4.2011, S. 45.

versichert; die Behandlung erfolgt auf Rechnung des zuständigen Trägers. In der Ablehnung der Genehmigung der Auslandsbehandlung sah der EuGH zwar eine mittelbare Ungleichbehandlung wegen der Religion, hielt es jedoch für gerechtfertigt, zum Schutz der finanziellen Stabilität des Krankenversicherungssystems allein medizinische Kriterien anzulegen und religiöse Überzeugungen mit unvorhersehbaren finanziellen Auswirkungen für das Krankenversicherungssystem nicht zu berücksichtigen. Der Erstattungsanspruch nach der RL 2011/24 wird indessen auf der Grundlage der im Versicherungsmitgliedstaat geltenden Gebührenordnung berechnet und erfasst nur die tatsächlich entstandenen Kosten. Somit besteht im Anwendungsbereich der Richtlinie nicht die Gefahr einer finanziellen Überlastung des nationalen Gesundheitssystems. Als legitimes Ziel der Verweigerung der Genehmigung einer Auslandsbehandlung kommt im Falle der RL 2011/24 allerdings die – vom vorlegenden Gericht zu überprüfende – Gewährleistung eines bestimmten Umfangs der medizinischen und pflegerischen Versorgung beziehungsweise eines bestimmten Niveaus der Heilkunde in Betracht. Ungeachtet der Unterschiede, die der EuGH im Ergebnis bei der VO 883/2004 und der RL 2011/24 sieht, handelt es sich bei der Verweigerung der Genehmigung der Auslandsbehandlung in beiden Fällen um eine Durchführung von Unionsrecht gemäß Art. 51 Abs. 1 GRCh, so dass Art. 21 Abs. 1 GRCh einzuhalten ist.

Die Flämische Region Belgiens, die sich in besonderer Weise dem Tierschutz verpflichtet sieht, hob per Dekret die im belgischen Recht für religiöse Riten vorgesehene Ausnahme von der Pflicht zur Schlachtung von Tieren nach der schmerzlosesten Methode auf. Gleichzeitig ordnete sie für die Schlachtung eine „umkehrbare“ Betäubung an, die nicht den Tod des Tieres herbeiführt. In diesem Fall, so das Dekret, ist der Tod des Tieres allein auf das Entbluten zurückzuführen, worauf es Juden und Muslimen ankomme. Gegen das Dekret klagten unter anderem jüdische und muslimische Verbände in der Rechtssache C-336/19.<sup>25</sup> Der belgische Verfassungsgerichtshof befusste den EuGH mit der Sache, um eine Antwort zur Vereinbarkeit des flämischen Dekrets mit der Verordnung 1099/2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung<sup>26</sup> zu erhalten. Die Verordnung erlaubt den Mitgliedstaaten, in Bezug auf Schlachtmethoden, die durch bestimmte religiöse Riten vorgeschrieben sind, einen umfassenderen Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung vorzusehen. In seiner Antwort, die sich auch auf die Querschnittsklausel des Art. 13 AEUV betreffend den Tierschutz und Art. 10 Abs. 1 GRCh betreffend die Religionsfreiheit bezog, stellte der EuGH, gestützt auf wissenschaftliche Erkenntnisse, fest, dass die Befürchtung der Kläger des Ausgangsverfahrens, wonach die (umkehrbare) Betäubung die Entblutung des geschlachteten Tieres negativ beeinflussen könnte, unbegründet ist. Im Ergebnis bestätigte der EuGH die Rechtmäßigkeit des flämischen Dekrets.

### Ungarn: „NGO-Gesetz“ – „Lex CEU“

In der Rechtssache C-78/18<sup>27</sup> erhob die Kommission eine Vertragsverletzungsklage gegen Ungarn, weil sie der Auffassung war, dass das ungarische Transparenzgesetz von 2017

25 EuGH: Urteil vom 17. Dezember 2020, ECLI:EU:C:2020:1031, Centraal Israëlitisch Consistorie van België u.a./Vlaamse Regering.

26 Rat: Verordnung des Rates vom 24. September 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung, in: Amtsblatt der EU L 303, 18.11.2009, S. 1.

27 EuGH: Urteil vom 18. Juni 2020, ECLI:EU:C:2020:476, Kommission/Ungarn.

(das sogenannte NGO<sup>28</sup>-Gesetz) nicht mit dem Unionsrecht in Einklang stand. Dieses Gesetz erlegte ungarischen Organisationen der Zivilgesellschaft, die finanzielle Unterstützung seitens nicht in Ungarn ansässiger natürlicher oder juristischer Personen erhielten, bestimmte sanktionsbewehrte Registrierungs-, Melde- und Offenlegungspflichten auf. Darin sah die Kommission einen Verstoß gegen die Kapitalverkehrsfreiheit gemäß Art. 63 Abs. 1 AEUV und gegen Bestimmungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Zunächst bestätigte der EuGH, dass das Transparenzgesetz in den Anwendungsbereich der Kapitalverkehrsfreiheit fällt, weil es grenzüberschreitende Kapitaltransaktionen ohne Rücksicht auf den Rechtsgrund zum Gegenstand hat. Das Transparenzgesetz führt auch zu einer Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit, da es spezielle Pflichten für die betroffenen Organisationen statuiert, die diese stigmatisieren und zu einem Klima des Misstrauens führen können, wodurch sich Spender aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten gehindert sehen könnten, den Organisationen eine finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen. Was eine mögliche Rechtfertigung der Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit durch das Transparenzgesetz angeht, räumte der EuGH zwar ein, dass die Herstellung von Transparenz der finanziellen Unterstützungen für die Organisationen der Zivilgesellschaft allgemein einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen kann. Ob dies im Einzelfall jedoch der Fall ist, hängt von den Motiven und der gesetzlichen Umsetzung dieses Anliegens ab. Aus der Präambel des Transparenzgesetzes entnahm der EuGH, dass Ungarn durch die finanzielle Unterstützung ungarischer Organisationen aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten seine wichtigen Interessen gefährdet sah. Die pauschale Vermutung jedoch, dass ungarische Organisationen der Zivilgesellschaft, die finanzielle Unterstützung aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten erhalten, die politischen und wirtschaftlichen Interessen Ungarns und das unbeeinflusste Funktionieren seiner Einrichtungen gefährden könnten, hielt der EuGH nicht für plausibel. Ein zwingender Grund des Allgemeininteresses konnte die Regelungen des Transparenzgesetzes daher nicht rechtfertigen. Ferner konnte sich Ungarn auch nicht auf Art. 65 Abs. 1 lit. b) AEUV berufen, wonach nationale Maßnahmen zulässig sind, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gerechtfertigt sind. Diese Bestimmung ist nämlich eng auszulegen. Zudem konnte Ungarn nicht nachweisen, dass das Transparenzgesetz – wie der EuGH in ständiger Rechtsprechung verlangt – auf eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, reagiert. Da der EuGH schließlich auch einen Verstoß des ungarischen Transparenzgesetzes gegen Art. 7 (Achtung des Privat- und Familienlebens), Art. 8 (Schutz personenbezogener Daten) und Art. 12 (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) GRCh feststellte, gab er der Klage der Kommission statt.

In der Rechtssache C-66/18<sup>29</sup> ging es um das ungarische Hochschulgesetz in der Fassung von 2017, das für die Tätigkeit ausländischer Hochschuleinrichtungen in Ungarn neue Bedingungen formulierte und wegen seiner politischen Stoßrichtung auch als „Lex CEU“<sup>30</sup> bezeichnet wird. Danach muss die Lehrtätigkeit einer ausländischen Hochschuleinrichtung mit Sitz außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) durch einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen Ungarn und dem Staat, in dem die ausländische Hochschuleinrichtung ihren Sitz hat, bestätigt werden. Ferner muss die ausländische Hoch-

---

28 Non-Governmental Organization = Nichtregierungsorganisation.

29 EuGH: Urteil vom 6. Oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:792, Kommission/Ungarn.

30 Die Abkürzung CEU steht für Central European University, eine im Jahr 1991 von dem ungarisch-amerikanischen Investor George Soros gegründete Hochschuleinrichtung.

schuleinrichtung im Staat ihres Sitzes, auch wenn dieser innerhalb des EWR liegt, tatsächlich eine Hochschulausbildung durchführen. In diesen Bedingungen sah die Kommission neben einer Verletzung der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit sowie der Charta der Grundrechte der Europäischen Union eine Verletzung des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS<sup>31</sup>), das ebenfalls Teil des Unionsrechts ist. Insoweit prüfte der EuGH die Vereinbarkeit der erwähnten Bedingungen mit Art. XVII GATS, der Ungarn dazu verpflichtet, eine uneingeschränkte Inländerbehandlung in Bezug auf die kommerzielle Präsenz von Erbringern von Hochschuldienstleistungen sicherzustellen. Hierzu stellte der EuGH fest, dass sowohl das Erfordernis des vorherigen Abschlusses eines völkerrechtlichen Vertrages als auch das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat die Wettbewerbsbedingungen zugunsten ungarischer Dienstleistungserbringer ändert. Eine solche unterschiedliche Behandlung kann zwar gemäß Art. XIV GATS gerechtfertigt sein, jedoch erfüllte das Vorbringen Ungarns dessen Tatbestandsmerkmale nicht, so dass der EuGH einen Verstoß beider Bedingungen gegen Art. XVII GATS feststellte. Darüber hinaus verletzt das ungarische Hochschulgesetz, soweit es auf Hochschuleinrichtungen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat Anwendung findet, die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) sowie die Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt,<sup>32</sup> da Ungarn die festgestellte unterschiedliche Behandlung ebenfalls nicht rechtfertigen konnte. Schließlich verstoßen die angegriffenen Regelungen des ungarischen Hochschulgesetzes auch gegen Art. 13 (Freiheit der Kunst und der Wissenschaft), Art. 14 Abs. 3 (Freiheit zur Gründung von Lehranstalten) und Art. 16 (Unternehmerische Freiheit) GRCh.

### **Die See- und Landgrenze zwischen Slowenien und Kroatien – Zuständigkeit des EuGH bei völkerrechtlichen Vorfragen**

Der Verlauf der See- und Landgrenze zwischen Slowenien und Kroatien ist zwischen den beiden Nachbarstaaten umstritten. Um den Streit zu beenden, hatten beide Staaten mit Schiedsvereinbarung vom 4. November 2009 ein Schiedsgericht eingesetzt. Im Laufe des Verfahrens vor dem Schiedsgericht fand ein „inoffizieller Austausch“, das heißt, ein vertrauliches Gespräch, zwischen dem von Slowenien bestellten Schiedsrichter und der slowenischen Bevollmächtigten statt. Nachdem dies ruchbar geworden war, legten beide Personen ihr Amt nieder. Kroatien wertete das erwähnte Verhalten als Vertrauensbruch, der die Integrität des Schiedsverfahrens unwiderruflich beeinträchtigt habe, und unterrichtete das Schiedsgericht von seiner Entscheidung, das Schiedsverfahren nach den Regeln des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge zu beenden. Gleichwohl setzte das Schiedsgericht auf die beiden frei gewordenen Stellen neue Schiedsrichter ein und entschied durch Teilschiedsspruch, dass Slowenien durch den „inoffiziellen Austausch“ zwar gegen die Schiedsvereinbarung verstoßen habe, dass jedoch das Schiedsgericht infolge der anschließend ergriffenen Abhilfemaßnahmen, insbesondere der geänderten Zusammensetzung, unabhängig und unparteiisch einen Endschiedsspruch erlassen könnte. Die Schiedsvereinbarung bleibe daher in Kraft. Am 29. Juni 2017 legte das Schiedsgericht durch Schiedsspruch die Abgrenzung der See- und Landgrenze zwischen Kroatien und Slowenien fest. Indessen wies Kroatien den Schiedsspruch zurück. Daraufhin erhob

31 General Agreement on Trade in Services.

32 Europäisches Parlament/Rat: Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, in: Amtsblatt der EU L 376, 27.12.2006, S. 36.

Slowenien in der Rechtssache C-457/18<sup>33</sup> gegen Kroatien eine Vertragsverletzungsklage, weil es infolge der Nichtumsetzung des Schiedsspruchs durch Kroatien daran gehindert sei, seiner Pflicht zur Umsetzung des Unionsrechts im slowenischen Hoheitsgebiet nachzukommen. Zur näheren Begründung zog Slowenien verschiedene Bestimmungen des primären und sekundären Unionsrechts, insbesondere aus dem Bereich der gemeinsamen Fischereipolitik, heran, deren Verletzung es Kroatien wegen der Nichtanerkennung des Schiedsspruchs vorwarf. Der EuGH ließ sich jedoch nicht auf die Sache ein. Vielmehr befand er, dass die von Slowenien geltend gemachten Verstöße Kroatiens gegen das Unionsrecht gegenüber der umstrittenen Schiedsvereinbarung, bei der die Union nicht Partei ist und deren Gegenstand nicht in den Zuständigkeitsbereich der Union fällt, akzessorisch sind. Er wies auch darauf hin, dass das Unionsrecht in Art. 52 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und Art. 355 AEUV voraussetzt, dass die Mitgliedstaaten in eigener Zuständigkeit die Ausdehnung ihrer Hoheitsgebiete nach den Regeln des Völkerrechts festlegen. Daher erklärte er sich für nicht zuständig, über die Klage zu entscheiden.

### **Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Begriff der „Justizbehörde“**

Der EuGH hat sich bereits zu der Frage geäußert, ob die deutsche Staatsanwaltschaft als „Justizbehörde“ im Sinne des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl anzusehen ist, und dies aufgrund von deren Weisungsunterworfenheit verneint.<sup>34</sup> In der Rechtssache C-584/19<sup>35</sup> ging es erneut um die Bedeutung des Begriffs „Justizbehörde“, diesmal jedoch im Sinne der Richtlinie 2014/41/EU über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen.<sup>36</sup> Nach Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie ist eine Europäische Ermittlungsanordnung eine gerichtliche Entscheidung, die von einer Justizbehörde eines Mitgliedstaats zur Durchführung spezifischer Ermittlungsmaßnahmen in einem anderen Mitgliedstaat zur Erlangung von Beweisen erlassen oder validiert wird. Zu den Anordnungsbehörden zählt gemäß der Richtlinie auch der im Einzelfall zuständige Staatsanwalt. Das vorlegende Gericht hielt es für denkbar, dass die Rechtsprechung des EuGH zum Europäischen Haftbefehl auf die Europäische Ermittlungsanordnung übertragbar sein könnte, und fragte den EuGH, ob die Begriffe Justizbehörde und Staatsanwalt im Sinne der Richtlinie 2014/41/EU dahin auszulegen sind, dass darunter auch Staatsanwaltschaften der Mitgliedstaaten fallen, die Einzelweisungen der Exekutive unterliegen. Zur Beantwortung der Vorlagefrage bezog sich der EuGH in Anwendung der klassischen Auslegungsmethoden zunächst auf den Wortlaut der Richtlinie 2014/41/EU. Anders als der erwähnte Rahmenbeschluss bezeichnet die Richtlinie den Staatsanwalt ausdrücklich als Anordnungsbehörde, wobei die einzige Bedingung ist, dass dieser in der Sache zuständig ist. Aus der Richtlinie folgt auch, dass der Staatsanwalt zu den Behörden zählt, die eine Europäische Ermittlungsanordnung validieren können, ohne dass es insoweit auf die Abwesenheit eines rechtlichen Unterordnungsverhältnisses ankäme. Ferner wies der EuGH auf die gravierenden Verfahrensunterschiede hin, die zwischen dem Europäischen Haftbefehl und

---

33 EuGH: Urteil vom 31. Januar 2020, ECLI:EU:C:2020:65, Slowenien/Kroatien.

34 Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek, Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 115–124, hier S. 119 f.

35 EuGH: Urteil vom 8. Dezember 2020, ECLI:EU:C:2020:1002, A. u. a./Staatsanwaltschaft Wien.

36 Europäisches Parlament/Rat: Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen, in: Amtsblatt der EU L 130, 1.5.2014, S. 1.

der Europäischen Ermittlungsanordnung bestehen. Insbesondere müssen nach der Richtlinie gegen eine Europäische Ermittlungsanordnung wirksame Rechtsbehelfe eingelegt werden können, die innerstaatlichen Rechtsmitteln gleichwertig sind. Ferner betrifft die Europäische Ermittlungsanordnung nur die Beweiserhebung, so dass diese nicht geeignet ist, das in Art. 6 GRCh verbrieftete Recht auf Freiheit zu beeinträchtigen. Insgesamt stellte der EuGH daher fest, dass der Begriff Justizbehörde im Sinne der Richtlinie 2014/41/EU nicht mit dem Begriff Justizbehörde im Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl gleichgesetzt werden kann, sondern auch Behörden umfasst, die, unabhängig von einem etwaigen Verhältnis der Unterordnung, für Ermittlungen in einem nationalen Strafverfahren zuständig sind.

### **Institutionelle Fragen – Sitzungskalender des Europäischen Parlaments – Zusammensetzung des Europäischen Rates**

Das „Sitzprotokoll“<sup>37</sup> bestimmt, dass das Europäische Parlament seinen Sitz in Straßburg hat. Dort, so ist weiter festgelegt, finden die zwölf monatlichen Plenartagungen einschließlich der Haushaltstagung statt. Dabei umfasst der Begriff „Haushaltstagung“ alle Plenartagungen, während deren das Parlament seine Haushaltsbefugnisse ausübt. Im Jahr 2017 wurde jedoch die Aussprache über den Jahreshaushaltsplan 2018, die in Straßburg begonnen hatte, in einer zusätzlichen Plenartagung am 29. und 30. November in Brüssel fortgesetzt und mit der Annahme einer legislativen Entschließung abgeschlossen. Am letzten Tag dieser Plenarsitzung stellte der Präsident des Europäischen Parlaments fest, dass der Haushaltsplan endgültig erlassen sei. Den diesem Ablauf zugrundeliegenden Sitzungskalender hatte das Europäische Parlament im Jahr 2015 beschlossen und anschließend nicht mehr geändert. Frankreich sah darin einen Verstoß gegen das Sitzprotokoll und erhob in der Rechtssache C-92/18<sup>38</sup> Nichtigkeitsklage gegen die Tagesordnungen der zusätzlichen Plenartagung sowie gegen die legislative Entschließung und den Rechtsakt des Präsidenten vom 30. November 2017. Der EuGH stellte zunächst fest, dass das Parlament verpflichtet ist, seine Haushaltsbefugnisse während einer ordentlichen Plenartagung in Straßburg auszuüben. Dieser Pflicht stehen jedoch die Anforderungen des Art. 314 AEUV, zumal die dort niedergelegten Termine und Fristen, gegenüber, die sicherstellen sollen, dass der Haushaltsplan des Folgejahres rechtzeitig vor Jahresbeginn angenommen wird. Beide Vorschriften des Unionsrechts, das Sitzprotokoll und Art. 314 AEUV, sind rechtlich gleichrangig, so dass keine vor der anderen Vorrang beanspruchen kann. Deshalb sind die Anforderungen beider Vorschriften im Einzelfall miteinander in Einklang zu bringen. Dabei verfügt das Parlament über einen Ermessensspielraum. Das Vorbringen Frankreichs, wonach es aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem Haushaltsverfahren möglich gewesen wäre, den Sitzungskalender des Jahres 2017 so zu gestalten, dass der Abschluss des Haushaltsverfahrens noch in Straßburg hätte stattfinden können, wies der EuGH zurück. Die Unvorhersehbarkeiten des Haushaltsverfahrens schließen dies aus. Somit hat das Parlament seinen Ermessensspielraum nicht überschritten. Daher wies der EuGH die Klage ab.

Eine Fallkonstellation besonderer Art lag der Rechtssache T-715/19<sup>39</sup> zugrunde. Der Kläger Lukáš Wagenknecht, Mitglied des Senats der Tschechischen Republik, wollte den

37 Protokoll (Nr. 6) über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen, sonstiger Stellen und Dienststellen der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU C 202, 7.6.2016, S. 265.

38 EuGH: Urteil vom 25. Juni 2020, ECLI:EU:C:2020:506, Frankreich/Parlament.

Premierminister der Tschechischen Republik, Andrej Babiš, daran hindern, an der Tagung des Europäischen Rates vom 20. Juni 2019 sowie an weiteren Tagungen des Europäischen Rates, die die Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) zum Gegenstand haben würden, teilzunehmen. Der Kläger war der Meinung, in der Person des Premierministers bestehe ein Interessenkonflikt zwischen seinen persönlichen und familiären Interessen an dem im Agrar- und Lebensmittelbereich tätigen Agrofert-Konzern und dem Beratungsgegenstand der erwähnten Sitzungen des Europäischen Rates. Eine Pflicht des Europäischen Rates, den tschechischen Premierminister von den erwähnten Tagungen des Europäischen Rates auszuschließen, entnahm der Kläger Art. 325 Abs. 1 AEUV (Schutz der finanziellen Interessen der Union) und Art. 61 Abs. 1 der EU-Haushaltsordnung,<sup>40</sup> der das Verhalten der bei der Rechnungsprüfung und Kontrolle mitwirkenden Personen im Fall von Interessenkonflikten regelt. Da der Europäische Rat nach Ansicht des Klägers seiner Pflicht nicht nachgekommen war, erhob er vor dem EuG Untätigkeitsklage gemäß Art. 265 AEUV. Das EuG wies die Klage „als unzulässig und jedenfalls jeder rechtlichen Grundlage entbehrend“ ab. Für Untätigkeitsklagen natürlicher Personen wie im vorliegenden Fall verlangt Art. 265 Abs. 3 AEUV, dass der Kläger behauptet, der Europäische Rat habe es unterlassen, einen Rechtsakt an ihn zu richten. Jedoch verlangt der Kläger vom Europäischen Rat, einen Rechtsakt an den Premierminister zu richten, so dass dieses Kriterium offensichtlich nicht erfüllt ist. Ferner muss der Kläger den Europäischen Rat gemäß Art. 265 Abs. 2 AEUV aufgefordert haben, tätig zu werden, und binnen zwei Monaten keine Stellungnahme erhalten haben. Tatsächlich hatte der Kläger auf sein Schreiben vom 5. Juni 2019 an den Europäischen Rat, das diesen aufforderte, den tschechischen Premierminister von den genannten Sitzungen des Europäischen Rates auszuschließen, vom Europäischen Rat am 24. Juni 2019 eine Antwort erhalten, in der der Europäische Rat in klaren Worten die Gründe erläuterte, weshalb er nicht in seinem Sinne tätig werden könnte. Diese Antwort des Europäischen Rates hat seine Untätigkeit beendet. Denn Art. 265 Abs. 2 AEUV meint eine Untätigkeit durch Nichtstellungnahme und nicht den Nichterlass des begehrten Rechtsakts. Zur Begründetheit stellte das EuG fest, dass der Europäische Rat unabhängig von der Stichhaltigkeit der gegen den Premierminister erhobenen Korruptionsvorwürfe über keinerlei Handlungsermessen bei der Anwendung von Art. 15 Abs. 2 EUV betreffend die Zusammensetzung des Europäischen Rates verfügt, wenn er die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten zu den Tagungen des Europäischen Rates einlädt. Es ist vielmehr Sache der Mitgliedstaaten zu regeln, ob sie bei Tagungen des Europäischen Rates von ihren jeweiligen Staats- oder Regierungschefs vertreten werden sollen. Dies bestätigt nicht zuletzt Art. 4 Abs. 2 EUV, der die Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb der Mitgliedstaaten schützt.

### Weiterführende Literatur

Anémone Cartier Bresson/Delphine Dero-Bugny: Les réformes de la Cour de justice de l'Union européenne – bilan et perspectives, Brüssel 2020.

Koen Lenaerts: Europäischer Gerichtshof, in: Gregor Kirchhof/Mario Keller/Reiner Schmidt (Hrsg.): Europa: In Vielfalt geeint! 30 Perspektiven zur Rettung Europas vor sich selbst, München 2020, S. 79–99.

---

39 EuG: Beschluss vom 17. Juli 2020, ECLI:EU:T:2020:340, Lukáš Wagenknecht/Europäischer Rat; bestätigt durch EuGH: Beschluss vom 14. April 2021, Rechtssache C-504/20 P, ECLI:EU:C:2021:305, Lukáš Wagenknecht/Europäischer Rat.

40 Europäisches Parlament/Rat: Verordnung (EU, Euratom) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union ..., in: Amtsblatt der EU L 193, 30.7.2018, S. 1.

# Europäische Zentralbank

Martin Selmayr

Wer eines Tages die Finanzgeschichte der durch die Covid-19-Pandemie ausgelösten Krise schreibt, wird für den Euroraum sicherlich eines vermerken: Obwohl die nationalen Regierungen zum Schutz der Gesundheit das öffentliche Leben zunächst im Frühjahr, dann erneut im Winter 2020 und bis weit ins Jahr 2021 herunterfahren mussten, und obwohl der Euroraum dadurch gleich zwei deutliche Wirtschaftseinbrüche erlebte,<sup>1</sup> kam es in keinem der 19 Euro-Länder zu einer Kreditklemme. Unternehmen und private Haushalte erhielten überall im Euroraum auch während der mehrfachen „Lockdowns“ Darlehen zu extrem günstigen Bedingungen. Eine Erweiterung der Renditeabstände („spreads“) auf Staatsanleihen wie in der Finanzkrise fand (mit Ausnahme einiger Tage im März 2020) nicht statt. Das lag zum einen an der starken finanziellen Unterstützung in Höhe von rund 7 Prozent der Wirtschaftsleistung des Euroraums,<sup>2</sup> welche die Regierungen gemeinsam mit den EU-Institutionen mobilisierten, von der Finanzierung der Kurzarbeit über die Subventionierung von Umsatzausfällen sowie staatliche Garantien und Moratorien bis hin zum gemeinsamen Europäischen Aufbauplan „NextGenerationEU“ (NGEU) im Umfang von 750 Mrd. Euro. Zum anderen sorgte die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) während der gesamten Pandemie für günstige Finanzierungsbedingungen für alle Sektoren und Länder im Euroraum. Die EZB handelte dabei nicht nur komplementär zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, sondern ergriff ihre Maßnahmen von Beginn an ähnlich entschlossen wie die US-amerikanische Federal Reserve (Fed). Dass der Euroraum im 2. Quartal 2021 wieder ein Wachstum von 2,2 Prozent (stärker als das der USA, Chinas und Japans) sowie einen Rückgang der Arbeitslosigkeit auf 7,6 Prozent (nach 8,4 Prozent ein Jahr zuvor) verzeichnete, war auch der EZB und ihren mittlerweile 3923 Mitarbeitern (1231 davon in der Bankenaufsicht, Stand: 31.12.2020) zu verdanken. Die Erfahrungen, welche die EZB mit ihrem frühen geldpolitischen Gegensteuern in der Covid-19-Krise sammelte, beeinflussten auch ihre am 8. Juli 2021 beschlossene neue geldpolitische Strategie. Die EZB möchte sich für die Zukunft als moderne Zentralbank aufstellen, die Inflation und Deflation gleichermaßen im Blick hat, die Folgen des Klimawandels berücksichtigt und sich in verständlicher Sprache an eine breitere Öffentlichkeit richtet. Gut zu erkennen ist hier die Handschrift von EZB-Präsidentin Christine Lagarde, die durch geschickte Führungsarbeit innerhalb der Notenbankgremien und kluge Abstimmung mit Politik und Finanzwelt dem Euroraum zunehmend ihren Stempel aufdrückt.

---

1 BIP-Wachstum im 2. Quartal 2020: –11,4 Prozent; im 4. Quartal 2020: –0,4 Prozent. Alle Zahlen in diesem Beitrag, soweit nicht anders angegeben, nach EZB: Wirtschaftsbericht 5/2021.

2 Stephan Haroutunian et al.: Die finanzpolitischen Reaktionen der Länder des Euro-Währungsgebiets in den Anfangsphasen der Covid-19-Krise, in: EZB: Wirtschaftsbericht 1/2021, S. 91–115; Malin Andersson et al.: Die konjunkturelle Entwicklung im Euro-Währungsgebiet und in den Vereinigten Staaten im Jahr 2020, in: EZB: Wirtschaftsbericht 2/2021, S. 55–62, hier S. 58.



## Geldpolitik: Mit Zentralbankbillionen gegen die Pandemiefolgen

Die EZB hatte gleich in den ersten Tagen der Pandemie im März 2020 ihre Geldpolitik massiv gelockert, um die äußerst negativen wirtschaftlichen Folgen der Krise abzufedern. Diese Politik behielt sie 2021 im Wesentlichen bei, wobei sie ihre Instrumente mehrfach rekaliбриerte und so an den Verlauf der Pandemie anpasste.

Prioritär war für die EZB, das Finanzsystem in der Krise großzügig mit Liquidität zu versorgen. Sie stellte deshalb Kreditinstituten über neue geldpolitische Geschäfte unbegrenzt Liquidität zu historisch günstigen Bedingungen zur Verfügung. Der EZB-Leitzins lag bereits seit März 2016 bei 0 Prozent, der Zinssatz der Einlagefazilität seit September 2019 bei -0,5 Prozent. Um die Kreditvergabe an die Realwirtschaft in der Krise so attraktiv wie möglich zu gestalten, ermöglichte die EZB es darüber hinaus all jenen Banken im Euroraum, die Unternehmen weiterhin oder verstärkt Kredite gewährten, diese über sogenannte gezielte längerfristige Refinanzierungsgeschäfte (GLRG III<sup>3</sup>) bei der EZB zu refinanzieren. Je nach Kreditvergabepraxis refinanzierte die EZB in der Krise zunächst bis zu 50 Prozent, ab Dezember 2020 sogar 55 Prozent<sup>4</sup> der vergebenen Kredite zu einem Zinssatz von -1 Prozent, zu gelockerten Sicherheitsauflagen sowie für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren. Während der Pandemie mussten Kreditinstitute also für einen dreijährigen Zentralbankkredit von 100 Euro nur 99 Euro zurückzahlen, sofern sie diese Liquidität jedenfalls zur Hälfte als Kredite an Unternehmen, insbesondere an kleinere und mittlere Betriebe, weiterreichten. Die GLRG III, die bis Sommer 2022 zur Verfügung stehen, wurden stark in Anspruch genommen. Bis Juni 2021 stellte die EZB über dieses Instrument bereits 3,7 Bio. Euro zur Verfügung.<sup>5</sup>

Parallel bemühte sich die EZB darum, die Marktzinsen für einen längeren Zeitraum auf niedrigem Niveau halten, um so Staaten und Unternehmen überall im Euroraum die Finanzierung von Krisenmaßnahmen zu erleichtern und zugleich für eine rasche Wiederbelebung der Wirtschaft nach Beendigung der durch die Pandemie notwendig gewordenen Restriktionen zu sorgen. Solche längerfristigen Zinssignale kann eine Zentralbank am wirksamsten und direktesten durch den Ankauf von Unternehmens- und Staatsanleihen – also durch ein sogenanntes „Quantitative Easing“ – setzen. Bereits in den ersten Tagen der Krise hatte die EZB zu diesem Zweck ihr seit 2015 bestehendes und seit November 2019 wieder aktiviertes Programm zum Ankauf von Staats- und Unternehmensanleihen (APP<sup>6</sup>) für den Zeitraum von April bis Dezember 2020 um weitere 120 Mrd. Euro aufgestockt,

3 Zur 3. Reihe der GLRG, die erstmals 2014 eingeführt wurden, vgl. EZB: Beschluss (EU) 2019/1311 vom 22.7.2019 über eine dritte Reihe gezielter längerfristiger Refinanzierungsgeschäfte (EZB/2019/21), in: Amtsblatt der EU L204, 2.8.2019, S. 10, geändert durch EZB: Beschluss (EU) 2019/1558 vom 12.9.2019, in: Amtsblatt der EU L238, 16.9.2019, S. 2; im Zuge der Covid-19-Krise geändert durch EZB: Beschluss (EU) 2020/407 vom 16.3.2020, in: Amtsblatt der EU L80, 17.3.2020, S. 23; erneut geändert durch EZB: Beschluss (EU) 2020/614 vom 30.4.2020, in: Amtsblatt der EU L141, 5.5.2020, S. 28; erneut geändert durch EZB: Beschluss (EU) 2021/124 vom 29.1.2021, in: Amtsblatt der EU L39, 3.2.2021, S. 93; erneut geändert durch EZB: Beschluss (EU) 2021/752 vom 30.4.2021, in: Amtsblatt der EU L161, 7.5.2021, S. 1.

4 Martin Arnold: ECB prunes extension of cheap loans, in: Financial Times, 12./13.12.2020, S. 2.

5 Francesca Barbiero/Miguel Boucinha/Lorenzo Burlon: Die GLRG III und ihr Einfluss auf die Kreditvergabebedingungen der Banken, in: EZB: Wirtschaftsbericht 6/2021, S. 118–144, hier S. 120.

6 Beim APP gelten einige von der EZB beschlossene Selbstbeschränkungen hinsichtlich des Anlaufs von Staatsanleihen. Danach kauft die EZB vor allem maximal 33 Prozent der Staatsanleihen eines Mitgliedstaats (sogenanntes „issuer limit“); EZB: Beschluss (EU) 2020/188 vom 3.2.2020 über ein Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten (EZB/2020/9), in: Amtsblatt der EU L39, 12.2.2020, S. 12. Art. 5 Abs. 2(b). Auf diese Weise will die EZB verhindern, dass die Marktmechanismen im Anleihemarkt zu sehr geschwächt werden, und so eine vom EU-Recht verbotene monetäre Finanzierung von Staatsschulden vermeiden.

was die APP-Käufe von monatlich 20 Mrd. Euro auf durchschnittlich rund 33 Mrd. Euro erhöhte.<sup>7</sup> Auch 2021 setzte die EZB die APP-Käufe mit einem Volumen von nun wieder 20 Mrd. Euro pro Monat fort,<sup>8</sup> kaufte also weitere Staats- und Unternehmensanleihen im Gegenwert von insgesamt 120 Mrd. Euro, um das Zinsniveau langfristig niedrig zu halten.

Wegen der drastischen wirtschaftlichen und finanziellen Situation hatte die EZB außerdem ihren Instrumentenkasten gleich zu Pandemie-Beginn durch ein neues, zeitlich begrenztes und im Vergleich zum APP deutlich ehrgeizigeres Pandemie-Notfallankaufprogramm (PEPP<sup>9</sup>) verstärkt. Gemäß dem PEPP kauft die EZB für die Dauer der Pandemie nochmals in deutlich größerem Umfang Staats- und Unternehmensanleihen, und zwar anders als beim APP ohne eine bestimmte monatliche Festlegung, sondern dynamisch je nach Lage der Pandemie.<sup>10</sup> Den Umfang des PEPP hatte der EZB-Rat am 18. März 2020 zunächst auf 750 Mrd. Euro bis jedenfalls Ende Dezember 2020 festgelegt. Wegen der andauernden Pandemie erweiterte die EZB das PEPP am 4. Juni 2020 um 600 Mrd. Euro auf 1.350 Mrd. Euro bis Ende Juni 2021, und schließlich am 19. Dezember 2020 um weitere 500 Mrd. Euro auf nunmehr insgesamt 1,85 Bio. Euro bis Ende März 2022.<sup>11</sup> Die Erträge aus dem PEPP sollen bis jedenfalls Ende 2023 zur Gänze in neue Anleihekäufe reinvestiert werden, was die geldpolitische Wirkung des Krisenprogramms für längere Zeit aufrechterhält.

Vor dem Hintergrund der bis weit ins Jahr 2021 hinein ungewissen Situation ging die EZB bei der Durchführung des PEPP flexibel und im Einklang mit der jeweiligen Pandemielage vor. Hatte sie zu Beginn der Pandemie im April, Mai und Juni 2020 gemäß dem PEPP Anleihen im Gegenwert von jeweils mehr als 100 Mrd. Euro gekauft, fiel das Ankaufvolumen ab Dezember 2020 auf unter 60 Mrd. Euro und im Januar 2021 sogar auf 53 Mrd. Euro. Daran zeigte sich, dass der Wirtschaftseinbruch während der zweiten Welle der Pandemie weniger schwer war. Zugleich war unklar, wie sich die Pandemie weiter entwickeln würde. Zwar gab es seit Jahresbeginn 2021 erste wirksame Impfstoffe gegen Covid-19, auch wenn diese auf Grund einiger organisatorischer Schwierigkeiten in Europa zu Beginn nur langsam verimpft werden konnten. Das Auftreten neuer Virusvarianten und die sich anbahnende dritte Welle der Pandemie belasteten jedoch den Wirtschaftsausblick. Wie die EZB auf diese volatile Lage reagieren sollte, war Hauptthema beim EZB-Rat am 11. März 2021. In der sich anschließenden Pressenkonferenz<sup>12</sup> unterstrich EZB-Präsi-

7 Die monatlichen Nettoankäufe im Rahmen des APP werden von der EZB auf ihrer Website unter „Monetary Policy“, „Instruments“, „Asset purchase programmes“, veröffentlicht; vgl. EZB: Asset purchase programme, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/app/html/index.de.html> (letzter Zugriff: 19.10.2021).

8 EZB: Pressemitteilung, Geldpolitische Beschlüsse, 10.12.2020.

9 EZB: Beschluss (EU) 2020/440 vom 24.3.2020 zu einem zeitlich befristeten Pandemie-Notfallankaufprogramm (EZB/2020/17), in: Amtsblatt der EU L91, 25.3.2020, S. 1, geändert durch EZB: Beschluss (EU) 2020/1143 vom 28.7.2020, in: Amtsblatt der EU L248, 31.7.2020, S. 24; erneut geändert durch EZB: Beschluss (EU) 2021/174 vom 10.2.2021, in: Amtsblatt der EU L50, 15.2.2021, S. 29.

10 Bei den Ankäufen von Staatsanleihen am Sekundärmarkt gemäß dem PEPP orientiert sich die EZB zwar wie beim APP bei deren Verteilung am Kapitalschlüssel der EZB, führt die Käufe allerdings flexibel über den Zeitverlauf, die Anlageklassen und die Länder hinweg durch, um auf die unterschiedliche Betroffenheit der Märkte und Mitgliedstaaten durch die Pandemie jeweils marktstabilisierend reagieren zu können.

11 Martin Arnold: ECB unveils fresh stimulus to aid recovery, in: Financial Times, 11.12.2020, S. 2; Christian Siedenbiedel: Die EZB legt kräftig nach, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.12.2021, S. 1.

12 EZB: Pressekonferenz, Einleitende Bemerkungen, 11.3.2021, abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/722344/b3a63387263364a2004e1abfbd24b6a/mL/2021-03-11-pressekonferenz-download.pdf> (letzter Zugriff: 19.10.2021).

tin Lagarde vor allem die fortbestehende Unsicherheit hinsichtlich der Pandemieentwicklung. Es bestünde zudem die Gefahr, dass die zu Jahresbeginn weltweit im Gefolge des bereits starken Wirtschaftsaufschwungs in den USA deutlich gestiegenen Anleiherenditen einen verfrühten Anstieg der Marktzinsen im Euroraum bewirkten, was die Finanzierungsbedingungen für alle Sektoren der Wirtschaft restriktiver gestalten könnte. Dies sei nicht wünschenswert, da wegen der andauernden Pandemie im Euroraum weiterhin günstige Finanzierungsbedingungen notwendig seien. Die EZB beschloss deshalb, das Tempo ihrer Anleihekäufe gemäß dem PEPP deutlich zu erhöhen.<sup>13</sup> Im März 2021 kaufte die EZB gemäß dem PEPP bereits wieder Anleihen im Gegenwert von 73 Mrd. Euro, und von April bis Juni monatlich jeweils von rund 80 Mrd. Euro. Hinzu kamen die monatlichen Ankäufe gemäß dem APP im Umfang von weiteren 20 Mrd. Euro. In dieser Zeit erweiterte die EZB somit über ihre Anleihekaufprogramme PEPP und APP die Geldmenge monatlich um rund 100 Mrd. Euro, was sich mit den von der Fed nach wie vor jeden Monat angekauften Staats- und Hypothekenanleihen im Gegenwert von rund 120 Mrd. US-Dollar durchaus vergleichen ließ. Erst am 9. September 2021 beschloss der EZB-Rat, angesichts der inzwischen erreichten durchschnittlichen Impfquote von mehr als 70 Prozent der erwachsenen Bevölkerung und der sich deutlich aufhellenden Wirtschaftslage im Euroraum das Tempo der Anleihekäufe moderat zurückzufahren.<sup>14</sup> Seither kauft die EZB im Rahmen des PEPP Anleihen im Gegenwert von monatlich 60-70 Mrd. Euro. EZB-Präsidentin Lagarde machte gleichzeitig sehr deutlich, dass sie noch nicht an eine Drosselung der Anleihekäufe insgesamt denke („the lady isn’t tapering“<sup>15</sup>), also daran festhält, bei Bedarf das beschlossene Gesamtvolumen des PEPP von 1,85 Bio. Euro bis Ende März 2022 vollständig einzusetzen. Bis 1. Oktober 2021 hatte die EZB gemäß dem PEPP bereits Anleihen im Gegenwert von etwas mehr als 1,4 Bio. Euro erworben.<sup>16</sup>

Die Krisenmaßnahmen der EZB sind bisher als erfolgreich zu bewerten. Die Finanzierungsbedingungen für Unternehmen und private Haushalte blieben im Euroraum trotz der Pandemie historisch günstig. Auch deswegen wird für den Euroraum mittlerweile für 2021 und 2022 ein kräftiges Wirtschaftswachstum von 5 beziehungsweise 4,6 Prozent erwartet. Auch die Preisentwicklung erholte sich. War die Inflationsrate im Euroraum 2020 infolge der Pandemie auf 0,3 Prozent gesunken (nach 1,2 Prozent 2019) und hatte sie zwischen September und Dezember 2020 sogar ein Allzeittief von monatlich -0,3 Prozent erreicht, stieg sie Anfang 2021 wieder auf 0,9 Prozent, erreichte im Mai 2021 parallel zur inzwischen kräftig wachsenden Wirtschaft erstmals seit langem wieder 2 Prozent und überschritt ab August 2021 sogar 3 Prozent. Dies ließ sogleich – vor allem im deutschsprachigen Raum – Rufe nach einer Beendigung der lockeren Geldpolitik lauter werden. Folgt man dem legendären Spruch von William McChesney Martin, Fed-Chef von 1951 bis 1970, dann ist es die Aufgabe von Zentralbanken, die Bowle genau dann wegzunehmen, wenn die Party richtig in Stimmung gerät.<sup>17</sup> Mit anderen Worten: Zentral-

13 Martin Arnold/Joshua Oliver: ECB to step up pace of bond buying in bid to keep eurozone recovery on track, in: Financial Times, 12.3.2021, S. 1; Christian Siedenbiedel: Die EZB erhöht Tempo deutlich, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.3.2021, S. 23.

14 EZB: Pressemitteilung, Geldpolitische Beschlüsse, 9.9.2021.

15 Martin Arnold: ECB to slow crisis-era support as confidence grows in recovery, in: Financial Times, 10.9.2021, S. 1.

16 Die Gesamtsumme der PEPP-Käufe sowie das monatliche Kaufvolumen wird regelmäßig veröffentlicht unter EZB: Pandemic emergency purchase programme (PEPP), abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html> (letzter Zugriff: 19.10.2021).

17 John Plender: The case for continuing QE is hard to fathom, in: Financial Times, 20.8.2021, S. 7.

banken haben die unpopuläre Aufgabe, die geldpolitischen Zügel rechtzeitig anzuziehen, also Anleihekäufe zu beenden und Zinsen wieder zu erhöhen, bevor die Inflation außer Kontrolle gerät. Ob sich der Euroraum allerdings bereits in einer solch gefährlichen Lage befindet, ist unter Experten umstritten.<sup>18</sup> Die seit Sommer 2020 im Euroraum deutlich gestiegenen Preise sind vor allem auf zahlreiche temporäre Faktoren (zum Beispiel pandemiebedingte Lieferengpässe und die zur Kompensation der „Lockdowns“ 2020 beschlossene Senkung der deutschen Mehrwertsteuer, die Anfang 2021 wieder rückgängig gemacht wurde) zurückzuführen. Auch spielen sogenannte Basis-Effekte eine Rolle, da oftmals die 2021 deutlich gestiegenen Preise nur das Gegenstück zu den während der „Lockdowns“ 2020 stark gesunkenen Preise darstellen. Die EZB prognostizierte so zwar im September für 2021 eine durchschnittliche Inflationsrate von 2,2 Prozent, erwartet aber, dass diese 2022 wieder auf 1,7 Prozent und 2023 sogar auf 1,5 Prozent zurückgehen wird. Genau beobachtete die EZB die Entwicklung in den USA, die wegen eines anfänglich schnelleren Impftempos dem Euroraum wirtschaftlich um einige Monate voraus sind. Dort erreichte die Inflationsrate im Juni 2021 mit 5,4 Prozent, den höchsten Wert seit 13 Jahren,<sup>19</sup> auch wenn in den USA die Preissteigerung aufgrund struktureller Faktoren ausgeprägter und breiter angelegt ist als im Euroraum.<sup>20</sup> Bei der Fed werden deshalb Beschlüsse zur Drosselung („tapering“) ihrer Anleihekäufe zum Jahreswechsel erwartet.<sup>21</sup> Für die EZB besteht Anlass zu verstärkter Wachsamkeit vor allem wegen der Entwicklung in Deutschland, wo sich seit Herbst 2021 die Preisentwicklung (Inflationsrate im September: 4,1 Prozent<sup>22</sup>) über Tarifabschlüsse nun auch in der Lohnentwicklung spürbar niederschlägt.<sup>23</sup> Im Euroraum dürfte die Inflation daher insgesamt noch einige Monate lang anziehen, was durch weltweit steigende Energiepreise befördert wird.<sup>24</sup> Für Dezember 2021 bereitet die EZB deshalb Beschlüsse vor, die einen ebenso behutsamen wie schrittweisen Ausstieg aus ihren Pandemie-bedingten Krisenmaßnahmen für Frühjahr 2022 einleiten.

### Die neue EZB-Strategie: klarer, symmetrischer und grüner

Am 8. Juli 2021 beschloss die EZB nach monatelangen Anhörungen und Beratungen eine neue geldpolitische Strategie.<sup>25</sup> EZB-Präsidentin Lagarde hatte vor ihrem Amtsantritt gegenüber dem Europäischen Parlament (EP) eine umfassende Überprüfung der EZB-Strategie angekündigt – die erste seit 18 Jahren – und diese sogenannte „Review“ am 23. Januar 2020 eingeleitet. Grund für die Überprüfung waren das durch Globalisierung, demographischen Wandel, Digitalisierung und Klimawandel deutlich veränderte makro-

18 Financial Times: It is time for the ECB to talk about tapering, 9.9.2021, S. 10; Frederik Ducrozet: ECB must reassure asset purchases will not end prematurely, in: Financial Times, 10.9.2021, S. 9; Rana Foroohar: Post-pandemic inflation fears are overblown, in: Financial Times, 19.7.2021, S. 19.

19 Colby Smith/James Politi: Gathering pace of US inflation sets test for Fed policymakers, in: Financial Times, 14.7.2021, S. 1.

20 Gerrit Koester et al.: Vergleich der jüngsten Inflationsentwicklung in den Vereinigten Staaten und im Euro-Währungsgebiet, in: EZB: Wirtschaftsbericht 6/2021, S. 57 ff.

21 Colby Smith/Kate Duguid: Powell eyes year-end tapering move, in: Financial Times, 28./29.8.2021, S. 1.

22 Martin Arnold: German inflation climbs to 29-year high, in: Financial Times, 1.10.2021, S. 2.

23 Martin Arnold: Inflation spurs German pay strikes, in: Financial Times, 2./3.10.2021, S. 2.

24 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Inflation in der Eurozone erreicht 3,4 Prozent, 2.10.2021, S. 27.

25 EZB: Pressemitteilung, ECB's Governing Council approves its new monetary policy strategy, 8.7.2021; vgl. ferner das vom EZB-Rat verabschiedete Dokument „The ECB's monetary policy strategy statement“ und die erläuternde Overview Note, abrufbar unter [https://www.ecb.europa.eu/home/search/review/html/ecb.strategyreview\\_monopol\\_strategy\\_statement.en.html](https://www.ecb.europa.eu/home/search/review/html/ecb.strategyreview_monopol_strategy_statement.en.html) (letzter Zugriff: 19.10.2021).

ökonomische Umfeld, die Erfahrungen der Finanzkrise sowie die Tatsache, dass die EZB seit Jahren trotz einer ausgeprägten Niedrigzinspolitik ihr selbst gesetztes Ziel einer mittelfristigen Preissteigerungsrate von „unter, aber nahe 2 Prozent“ nicht mehr hatte erreichen können, sondern dieses vielmehr seit mehr als einem Jahrzehnt (teilweise deutlich) unterschritt.<sup>26</sup> Wegen der Pandemie verzögerte sich der Überprüfungsprozess zunächst, zumal Lagarde Wert darauflegte, nicht nur Experten und Europa-Abgeordnete, sondern auch Bürger in die „Review“ einzubeziehen was neben Online- auch Präsenzveranstaltungen erforderlich machte. Unter der Überschrift „Die EZB hört zu“ initiierte Bürgerforen zu geldpolitischen Fragen sollten den strategischen Überlegungen der Zentralbanker eine gewisse Bodenhaftung verschaffen und die europäische Notenbank, die in der Finanzkrise im Euroraum viel Rückhalt verloren hatte, wieder näher an die Menschen bringen. Über das eigens hierfür eingerichtete Internet-Portal der EZB<sup>27</sup> gingen immerhin fast 4000 Kommentare zur geldpolitischen Strategie ein.

Die im EZB-Rat am Ende einvernehmlich, also mit Zustimmung jedes seiner 25 Mitglieder beschlossene neue Strategie orientiert sich selbstverständlich weiterhin am rechtlichen Mandat der EZB.<sup>28</sup> Die Mitgliedstaaten haben in den von ihnen allen ratifizierten Verträgen der EZB vorgeben, vorrangig Preisstabilität zu gewährleisten und andere Ziele (Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, Umweltschutz) nur zu unterstützen, soweit dies ohne Beeinträchtigung der Preisstabilität möglich ist (Art. 127 Abs. 1(1,2) AEUV). Im Rahmen dieses rechtlichen Mandats hat die EZB allerdings ein Ermessen, unabhängig ihre geldpolitische Strategie festzulegen. Von diesem Ermessen hatte die EZB bereits 1998 und 2003<sup>29</sup> Gebrauch gemacht, und sie tat dies im Juli 2021 erneut, wobei sie im Wesentlichen sechs Neuerungen beschloss.<sup>30</sup>

Als erste und zentrale Neuerung beschloss der EZB-Rat, das von ihm bisher verfolgte Ziel einer mittelfristigen Preissteigerungsrate von „unter, aber nahe 2 Prozent“ zu ersetzen. Künftig strebt die EZB stattdessen eine mittelfristige Preissteigerungsrate von 2 Prozent an. „Mittelfristig 2 Prozent“ – das ist ein besser verständliches und leichter zu kommunizierendes Ziel. Es ist symmetrisch zu verstehen, das heißt Abweichungen nach oben oder nach unten sind aus Sicht der EZB gleichermaßen unerwünscht, da sie sowohl inflationäre als auch deflationäre Entwicklungen vermeiden will. Zwar hatte die EZB bereits unter Präsident Mario Draghi ein solch symmetrisches Verständnis ihrem früheren Ziel zugrunde gelegt.<sup>31</sup> Doch wies die bisherige Formulierung „unter, aber nahe 2 Prozent“ darauf hin, dass offenbar eine Preissteigerungsrate von 1,5 Prozent für die

26 Die durchschnittliche Inflationsrate im Euroraum lag seit der globalen Finanzkrise 2009 bei nur 1,2 Prozent, in Deutschland bei 1,3 Prozent, also deutlich unter der von der EZB angestrebten Teuerungsrate von 2 Prozent; vgl. Isabel Schnabel: The spectre of inflation [Blog], ECB Blog, 14.9.2021, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2021/html/ecb.blog210914~a514f7c553.en.html> (letzter Zugriff: 19.10.2021).

27 EZB: Die EZB hört zu, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/home/search/review/html/form.de.html> (letzter Zugriff: 10.10.2021); hier findet sich eine Zusammenfassung der Antworten.

28 Michael Ioannidis et al.: The mandate of the ECB: Legal considerations in the ECB's monetary policy strategy review, in: ECB, Occasional Paper Series 276, September 2021.

29 Martin Selmayr: Europäische Zentralbank, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003, Baden-Baden 2003, S. 117 ff.

30 Ausführlich hierzu der Aufsatz EZB: Überblick über die geldpolitische Strategie, in: Wirtschaftsbericht 5/2021, S. 89–106; sowie Deutsche Bundesbank: Die geldpolitische Strategie des Eurosystems, in: Monatsbericht September, 2021, S. 17 ff.

31 Martin Selmayr: Europäische Zentralbank, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2019, Baden-Baden 2019, S. 127 ff., hier S. 132.

Notenbank weniger problematisch wäre als eine Teuerungsrate von 2,5 Prozent. Das neue Ziel einer Preissteigerungsrate von 2 Prozent wird von der EZB weiterhin nicht monatlich oder jährlich, sondern auf mittlere Sicht (das heißt als Durchschnittswert in einem Zeitraum von etwa zwei Jahren) angestrebt. Diese mittelfristige Zielsetzung ermöglicht es der EZB, beständig eine umfassende Verhältnismäßigkeitsprüfung<sup>32</sup> ihrer geldpolitischen Maßnahmen vorzunehmen und dabei kurzfristige Preiseffekte mit längerfristigen Beschäftigungs- und Finanzstabilitätsaspekten abzuwägen.

Als zweite Reform setzt sich die EZB dafür ein, in den kommenden Jahren bei der Inflationsmessung den Preis von selbstgenutztem Wohnraum in den Harmonisierten Verbraucherpreisindex der Europäischen Union einzubeziehen. Wohnkosten machen einen erheblichen Teil der Ausgaben privater Haushalte aus. Aber gerade in Europa hängt es sehr von nationalen Gegebenheiten und Traditionen ab, ob Menschen zur Miete leben oder Wohneigentum auf Kredit erwerben. Die Auswirkungen der Wohnkosten auf die Konsumentenpreise sind in beiden Fällen durchaus vergleichbar, weshalb die EZB mit ihrer Entscheidung – unter anderem auf Wunsch der Notenbanken in Deutschland und Österreich, also aus Ländern, wo traditionell eher gemietet als gekauft wird – eine bestehende Verzerrung bei der Inflationsberechnung zu beseitigen sucht. Allerdings kann nur der EU-Gesetzgeber – also das EP und der Rat der Europäischen Union (Rat) auf Vorschlag der Europäischen Kommission – den Harmonisierten Verbraucherpreisindex ändern, wofür das Vorhandensein von verlässlichen und vergleichbaren Daten Voraussetzung ist. Die EZB empfiehlt dafür nun einen Fahrplan und will außerdem in den kommenden Jahren auch eigene Maßnahmen ergreifen, um die Preisentwicklung bei selbstgenutztem Wohnraum präziser erfassen zu können. Experten erwarten, dass diese Reform – die in ähnlicher Weise aktuell auch von anderen Zentralbanken diskutiert wird<sup>33</sup> – die gemessene Inflation im Euroraum um etwa 0,25 Prozentpunkte erhöhen wird.<sup>34</sup>

Mit der dritten Neuerung in ihrer geldpolitischen Strategie integriert die EZB ihre in der Finanz- und Covid-19-Krise gesammelten Erfahrungen zur angemessenen geldpolitischen Vorgehensweise in und nach Krisenzeiten. Sollte die EZB krisenbedingt mit ihren Leitzinsen die effektive Untergrenze (die sogenannte „effective lower bound“) erreichen, unterhalb derer weitere Zinssenkungen nicht mehr wirkungsvoll sind, so kann dies aus Sicht der EZB „besonders kraftvolle oder lang anhaltende“ Maßnahmen, einschließlich von Anleihekäufen, erfordern, um zu verhindern, dass sich äußerst niedrige oder sogar negative Inflationsraten verfestigen. In einer solchen Situation kann es aus Sicht der EZB ausnahmsweise dazu kommen, dass durch das notwendige geldpolitische Gegensteuern eine Inflationsrate erreicht wird, die vorübergehend moderat über 2 Prozent liegt. Dies ist aber, wie die EZB deutlich macht, eine nur im Zusammenhang mit schweren Krisen denkbare Vorgehensweise. Anders als die Fed möchte die EZB nicht grundsätzlich Phasen niedriger und Phasen höherer Inflation gegeneinander aufrechnen – dies tut die Fed, seitdem sie im Herbst 2020 ein sogenanntes „average inflation targeting“, also eine Geldpoli-

32 Die Bedeutung einer solchen, von der EZB seit jeher vorgenommenen Verhältnismäßigkeitsprüfung war nach dem 5.5.2020 gestiegen, als das deutsche Bundesverfassungsgericht nach Belegen für eine solche Abwägung in den EZB-Beschlüssen und ihren Begründungen verlangte. Zu diesem Konflikt und seiner Lösung vgl. Martin Selmayr: Europäische Zentralbank, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 125 ff., hier S. 134.

33 James Politi: Rising housing costs emerge as big factor in US inflation debate, in: Financial Times, 22.7.2021, S. 2.

34 Deutsche Bundesbank: Die geldpolitische Strategie des Eurosystems, in: Monatsbericht September, 2021, S. 17–64, hier S. 29.

tik anhand von Inflationsdurchschnittswerten, als neue Strategie beschlossen hat.<sup>35</sup> Die EZB toleriert demgegenüber ein vorübergehendes „Überschießen“ der Inflationsrate nur als Nebenwirkung von besonders kraftvollen oder langhaltenden geldpolitischen Sondermaßnahmen, wenn dies nach einer Phase krisenbedingt extrem niedriger Zinsen und Preise ausnahmsweise zur erneuten Verankerung der mittelfristigen Inflationsrate bei 2 Prozent notwendig sein sollte.

Die vierte Reform ihrer geldpolitischen Strategie betrifft den Analyserahmen, mithilfe dessen die EZB ihre Beschlüsse vorbereitet und begründet. Seit Gründung der EZB bestand dieser Rahmen aus einer monetären und einer ökonomischen Säule (sogenanntes „Zwei-Säulen-Konzept“), wobei die EZB ihre Entscheidungen jeweils zunächst mit Entwicklungen der Preise und der Geldmenge zu begründen suchte und dann einen Gegencheck mit der Entwicklung des weiteren makroökonomischen Umfelds vornahm. Hierin spiegelte sich noch das Erbe der Deutschen Bundesbank, deren Experten Inflation immer als monetäres Phänomen angesehen und daher ihren Schwerpunkt stets auf die monetäre Säule gelegt hatten. Eine strikte analytische Trennung zwischen monetären und ökonomischen Entwicklungen ist aber jedenfalls heutzutage nicht mehr sachgerecht, da zwischen beiden in der Realität zahlreiche Wechselbeziehungen und Verflechtungen bestehen. Die EZB nimmt deshalb seit Juli 2021 eine integrierte Analyse vor, in der sie ökonomischen, monetären und finanziellen Entwicklungen gleichermaßen Beachtung schenkt.

Eine weitere, fünfte Reform der geldpolitischen Strategie hat in der Öffentlichkeit besondere Beachtung gefunden,<sup>36</sup> auch weil sich EZB-Präsidentin Lagarde persönlich dafür eingesetzt hatte:<sup>37</sup> die Einbeziehung des Klimawandels in die von der EZB bei geldpolitischen Entscheidungen zu berücksichtigenden Faktoren. Zwar liegt es aus Sicht der EZB in erster Linie in der Verantwortung der Regierungen und Parlamente, Maßnahmen gegen den Klimawandel zu ergreifen. Die EZB erkennt aber die Notwendigkeit an, innerhalb ihres Mandats<sup>38</sup> Klimaschutzaspekte in ihren geldpolitischen Handlungsrahmen einzubeziehen. Dabei stellt die EZB zunächst fest, dass der Klimawandel spürbare Auswirkungen auf die Preise haben kann. Denn zum einen werden durch den Klimawandel Naturkatastrophen und extreme Wetterereignisse wahrscheinlicher, was direkte volkswirtschaftliche Kosten bei öffentlichen und privaten Stellen verursacht und sich so preistreibend auswirken kann. Zum anderen führt die zur Durchführung des Pariser Klimaabkommens seit 2015 weltweit und insbesondere in Europa betriebene Klimapolitik dazu, dass Wirtschaftstätigkeit, die auf fossile Brennstoffe setzt oder auf diese angewiesen ist, schrittweise teurer wird; die gegenwärtig in mehreren Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene beschlossene CO<sub>2</sub>-Besteuerung trägt dazu ebenso bei wie in näherer Zukunft zum Beispiel die von der Europäischen Kommission am 14. Juli 2021 vorgeschlagenen EU-Gesetze zur Einführung eines Emissionshandels für die Sektoren Verkehr und Gebäude oder die geplante Pflicht zur Beimischung von Biotreibstoffen im Flugverkehr. Die EZB,

---

35 Martin Selmayr: Europäische Zentralbank, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2020, Baden-Baden 2020, S. 125 ff., hier S. 139.

36 Markus Frühauf: Unser Planet brennt, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5.6.2021, S. 30; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Europäische Zentralbank will mit Geldpolitik das Klima schützen, 9.7.2021, S. 1.

37 Martin Selmayr: Europäische Zentralbank, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2020, Baden-Baden 2020, S. 125 ff., hier S. 140.

38 EZB-Direktoriumsmitglied Frank Elderson: Greening monetary policy [Blog], ECB Blog, 13.2.2021, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2021/html/ecb.blog210213~7e26af8606.en.html> (letzter Zugriff: 19.10.2021).

die vorrangig Preisstabilität zu gewährleisten hat, kann und darf solche für die Inflationsentwicklung relevanten Umstände nicht ignorieren, sondern muss sie bei der Festlegung ihrer Geldpolitik berücksichtigen. Außerdem verfügt die EZB über einige Instrumente, mit denen sie die von den EU-Institutionen und den 27 Mitgliedstaaten betriebene Klimapolitik unterstützen kann, ohne dabei ihr primäres Ziel der Preisstabilität zu gefährden. Einigen sich die EU-Institutionen zum Beispiel auf eine Klimataxonomie, also auf einen EU-Rechtsrahmen, der bestimmte Investitionen als ökologisch-nachhaltig qualifiziert, so kann die EZB auf diesen EU-Rechtsrahmen zurückgreifen, wenn sie selbst Risiko- und Nachhaltigkeitsbewertungen im Rahmen der von ihr selbst angelegten Portfolios, aber auch bei geldpolitisch motivierten Käufen von Unternehmensanleihen vornimmt.<sup>39</sup> Die EZB hat deshalb gleichzeitig mit ihrer geldpolitischen Strategie einen Aktionsplan beschlossen, demzufolge sie Klimarisiken und Nachhaltigkeitskriterien schrittweise in ihre Entscheidungen einbeziehen will.<sup>40</sup> Sie macht aber dabei deutlich, dass all diese Fragen zunächst vom EU-Gesetzgeber zu regeln sind, bevor die EZB die EU-rechtlich festgelegten Bewertungen unterstützend berücksichtigen kann. Um sich selbst eine gewisse Sachkunde über Preisrisiken und Nachhaltigkeitsbewertungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel anzueignen, hat die EZB ein hauseigenes Klimazentrum geschaffen, in dem zehn EZB-Experten tätig sind, welche die weiteren EZB-Entscheidungen mit ihrem Rat begleiten sollen.<sup>41</sup> Schließlich will die EZB regelmäßig Klimastresstests bei den ihrer Aufsicht unterliegenden Kreditinstituten durchführen, um diese dazu zu bewegen, ihre finanzielle Ausstattung so sicher und nachhaltig wie möglich zu gestalten und zugleich durch den Klimawandel bewirkte Risiken für die Finanzstabilität frühzeitig zu identifizieren.<sup>42</sup>

Eine sechste und letzte bedeutsame Reform ist die der Kommunikation der EZB. Die EZB erkennt an, dass ihre Geldpolitik um so wirkungsvoller ist, wenn sie nicht nur in Fachkreisen, sondern auch in der breiten Öffentlichkeit verstanden wird. Die EZB möchte daher künftig allen Zielgruppen ihre geldpolitischen Beschlüsse so klar wie möglich erläutern. Die bislang unter der Überschrift „Einleitende Bemerkungen“ zu Beginn der EZB-Pressekonferenzen von der Präsidentin vorgetragenen geldpolitischen Beschlüsse des EZB-Rats werden in Zukunft als „Erklärung zur Geldpolitik“ („Monetary Policy Statement“)<sup>43</sup> inhaltlich gestrafft und allgemeinverständlicher formuliert. Für ein Expertenpublikum wird weiterhin der mehrfach im Jahr erscheinende EZB-Wirtschaftsbericht EZB-Beschlüsse und aktuelle Themen eingehend erläutern, wobei verstärkt auf die Leserfreundlichkeit geachtet werden soll. Der Wirtschaftsbericht soll ferner regelmäßige Aktualisierungen zu den Verhältnismäßigkeitsprüfungen der EZB enthalten. Schließlich möchte die EZB stärker visuelle Kommunikationsmittel sowie soziale Medien nutzen. Mitglieder des EZB-Direktoriums wenden sich seit 2020 über den EZB-Blog an die interessierte Öffentlichkeit, um aktuelle Fragen der Geldpolitik zu erklären. EZB-Präsi-

39 Eingehend hierzu Martin Selmayr: Grüne Finanzen für ein nachhaltiges, stärkeres Europa, in: Zeitschrift für Nachhaltigkeitsrecht 2021, S. 290 ff., hier S. 297 ff.

40 EZB: Pressemitteilung, EZB präsentiert Maßnahmenplan zur Berücksichtigung von Klimaschutzaspekten in ihrer geldpolitischen Strategie, 8.7.2021.

41 EZB: Pressemitteilung, ECB sets up climate change centre, 25.1.2021.

42 EZB-Vizepräsident Luis de Guindos: Shining a light on climate risks: the ECB's economy-wide climate stress test [Blog], ECB Blog, 18.3.2021, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2021/html/ecb.blog210318~3bbc68ffc5.en.html> (letzter Zugriff: 10.10.2021); EZB: Pressemitteilung, Firms and banks to benefit from early adoption of green policies, ECB's economy-wide climate stress test shows, 22.9.2021.

43 EZB: Erklärung zur Geldpolitik, 22.7.2021, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2021/html/ecb.is210722~13e7f5e795.de.html> (letzter Zugriff: 19.10.2021).



dentin Lagarde selbst äußert sich regelmäßig per Twitter und LinkedIn. Schließlich bemüht sich die EZB neuerdings darum, ihre Entscheidungen durch pädagogische Graphiken zu veranschaulichen, die sie über ihre Webseite, Twitter und Facebook verbreitet.<sup>44</sup>

Die Neuerungen in der geldpolitischen Strategie der EZB sind insgesamt keine Revolution, sondern vielmehr eine weitgehend sinnvolle Weiterentwicklung im Rahmen ihres Mandats. Es scheint ein wenig, als schließe die EZB nach den nicht immer einfachen Erfahrungen in der Finanz- und Covid-19-Krise nun einen Prozess ab, in dem sie schrittweise zu einer normalen Zentralbank geworden ist. Sogar als „break from conservatism“ feierte die Financial Times die Reform.<sup>45</sup> Zwar bleibt die EZB auch künftig dem für viele Menschen wichtigen Primat der Preisstabilität verpflichtet und berücksichtigt stärker die Wohnkosten. Sie akzeptiert aber mit ihrem mittelfristigen Ziel von 2 Prozent eine leicht höhere Inflationsrate und erkennt zugleich an, dass es auch andere für sie relevante öffentliche Ziele gibt, insbesondere ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum, Finanzstabilität und den Kampf gegen den Klimawandel. Die EZB löst sich mit ihrer neuen Strategie somit ein Stück weiter vom übermächtigen Erbe der Bundesbank, ja man kann sagen: Sie wird erwachsen.<sup>46</sup> Auch wenn die EZB wohl weiterhin einen etwas weniger aggressiven Kurs als die Fed verfolgen wird, wie insbesondere ihr symmetrisches 2-Prozent-Ziel zeigt, und obwohl sie verstärkt Wert auf die Verhältnismäßigkeit ihrer Maßnahmen legt, hat die Neuausrichtung gerade im deutschsprachigen Raum zu Kritik geführt.<sup>47</sup> Die Erfahrungen in den vergangenen Krisenjahren haben jedoch gezeigt, wie wichtig eine ebenso handlungsfähige wie im Rahmen ihres Mandats flexibel agierende Notenbank für Stabilität und Zusammenhalt im Euroraum ist. Auch aus diesem Grund gelang es Lagarde, am 8. Juli 2021 alle 25 Mitglieder des EZB-Rates überraschend schnell zur Zustimmung zu dieser wichtigen Reform zu bewegen.

### Streit um den EZB-Zinsausblick

Zum ersten Testfall für die neue Strategie der EZB kam es am 22. Juli 2021, als der EZB-Rat über die sogenannte „Forward Guidance“, also ihre geldpolitische Ausrichtung für die kommenden Jahre zu entscheiden hatte. Nach kontroversen Diskussionen, in der unterschiedliche Einschätzungen der Risiken für die Preisentwicklung deutlich wurden,<sup>48</sup> beschloss der EZB-Rat mehrheitlich (offenbar gegen die Stimmen der Zentralbankpräsidenten aus Deutschland<sup>49</sup>, Österreich, den Niederlanden und Belgien<sup>50</sup>), den Ausblick zu geben, dass die Leitzinsen auf absehbare Zeit „auf ihrem aktuellen oder einem niedrigeren Niveau bleiben werden“.<sup>51</sup> Eine Zinserhöhung sei erst denkbar, wenn die Inflationsrate „deutlich“ vor Ende des üblichen EZB-Projektionszeitraums von drei Jahren 2 Prozent

---

44 EZB: Unsere Erklärung zur Geldpolitik auf einen Blick, 2021, abrufbar unter: [https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/html/mopo\\_statement\\_explained\\_september.de.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/html/mopo_statement_explained_september.de.html) (letzter Zugriff: 19.10.2021).

45 Martin Arnold: ECB's new 2% inflation target offers room to keep rates at historic low, in: Financial Times, 9.7.2021, S. 1.

46 Martin Sandbu: The European school of central banking has had its day, in: Financial Times, 14.7.2021.

47 Gerald Braunberger: Das unterschätzte Ziel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.7.2021, S. 1.

48 Martin Arnold: ECB faces split over how to apply inflation strategy, Lagarde warns, in: Financial Times, 13.7.2021, S. 1; Martin Arnold: ECB divisions open over shift in inflation and rate-setting stance, in: Financial Times, 23.7.2021, S. 1.

49 Jens Weidmann: „Inflationsraten, die in Richtung 5 Prozent gehen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.7.2021, S. 19.

50 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Kritik an EZB-Zinsausblick, 24.7.2021, S. 27.

51 EZB: Erklärung zur Geldpolitik, 2021.

erreicht, diesen Wert im weiteren Verlauf des Projektionszeitraums „dauerhaft“ hält, und der EZB-Rat der Auffassung ist, „dass die Entwicklung der zugrunde liegenden Inflation hinreichend fortgeschritten ist, um mit einer mittelfristig bei 2 Prozent stabilisierenden Inflation vereinbar zu sein.“<sup>52</sup> Der EZB-Rat ergänzte mehrheitlich: „Dies geht unter Umständen damit einher, dass die Inflation vorübergehend moderat über dem Zielwert liegt.“<sup>53</sup>

Die EZB will sich also in den kommenden Jahren nicht mit einem punktuellen, vorübergehenden oder nicht nachhaltigen Erreichen ihres 2-Prozent-Ziels zufriedengeben, sondern setzt alles daran, um endlich die seit der Finanzkrise historisch niedrigen Inflationsraten zu überwinden, sich von der effektiven Untergrenze der Zinsen dauerhaft zu lösen und so wieder an geldpolitischem Handlungsspielraum zu gewinnen. Auch wenn die EZB wohl ab Frühjahr 2022 ihr Pandemie-Notfallprogramm PEPP zurückfahren wird, ist damit eine erste Zinserhöhung vor 2024 kaum zu erwarten. Dem EZB-Zinsausblick zufolge wird die EZB sogar einige Monate, in denen die Inflationsrate moderat über 2 Prozent liegt, hinnehmen, solange ihre Prognosen für die kommenden Jahre nicht klar zeigen, dass die Inflationsrate sich dauerhaft wieder bei mittelfristig 2 Prozent einpendelt. Das ist nicht ohne Risiko. Doch dieses Risiko will die von Präsidentin Lagarde geführte EZB lieber in Kauf nehmen als eine dauerhafte Unterschreitung ihres Preisstabilitätsziels. Denn dies würde sie auf Jahre zum Festhalten der Leitzinsen an der nicht nur in Zentralbankkreisen ungeliebten effektiven Untergrenze zwingen.

### **Euro-Wechselkurs: Pandemiebedingtes Auf und Ab**

Wie die Geldpolitik war auch der Wechselkurs des Euro stark von der Pandemieentwicklung abhängig. So stieg der nominale effektive Wechselkurs des Euro (gemessen an den Währungen der 42 wichtigsten Handelspartner des Euroraums) zunächst im Verlauf des Jahres 2020 um 7,2 Prozent. Bilateral war hierfür eine Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar um 9,5 Prozent ausschlaggebend (Dezember 2020: 1 Euro = 1,217 US-Dollar), wobei in den USA das volatile Covid-19-Krisenmanagement sowie die Ungewissheit über den Ausgang der Präsidentschaftswahlen die Wachstumsaussichten lange belasteten. Auch gegenüber dem Pfund Sterling stieg der Euro-Kurs 2020 um 7 Prozent, schwankte aber vor allem aufgrund der wechselhaften Erwartungen im Zusammenhang mit dem Brexit und seinen Folgen für das Vereinigte Königreich im Jahresverlauf erheblich. Auch gegenüber dem japanischen Yen und dem chinesischen Renminbi gewann der Euro 2020 4,2 beziehungsweise 2,1 Prozent an Wert.

Mit Jahresbeginn 2021 änderte sich die Lage. Die Wahl von Joe Biden zum US-Präsidenten beflügelte die Märkte, und die von ihm angekündigten billionenschweren Konjunkturprogramme und der zunächst raschere Impffortschritt in den USA im Vergleich zu Europa verstärkten die positive Grundstimmung in den USA. Es wurde deshalb mit einer schnelleren Normalisierung der Geldpolitik in den USA als im Euroraum gerechnet, weshalb der Euro gegenüber dem US-Dollar bis August 2021 um 0,5 Prozent im Jahresvergleich abwertete. Für einen Euro erhielt man im August 2021 1,177 US-Dollar. Auch in Relation zu anderen wichtigen Währungen verlor der Euro an Wert, so beispielsweise zum chinesischen Renminbi (-7 Prozent) und zum Pfund Sterling (-5,3 Prozent), während er gegenüber dem japanischen Yen bis August 2021 wegen des dort nur schleppenden Impf-

52 EZB: Erklärung zur Geldpolitik, 2021.

53 Ibid.

fortschritts um 3,1 Prozent an Wert gewann. Insgesamt gab der nominale effektive Wechselkurs des Euro zwischen August 2020 und August 2021 um 1,7 Prozent nach, was sich unterstützend auf die akkommodierende Geldpolitik der EZB auswirkte.

Einen weiteren Schritt in Richtung Euro-Einführung machte 2021 Kroatien, das mit seiner Währung Kuna seit Juli 2020 am Wechselkursmechanismus II (WKM II) teilnimmt und seit Oktober 2020 Mitglied der die Währungsunion heute ergänzenden Bankenunion ist. Am 10. September 2021 unterzeichnete der kroatische Notenbankgouverneur mit der Europäischen Kommission eine Absichtserklärung, derzufolge Kroatien mit der Vorbereitung für die Prägung von Euro-Testmünzen beginnen kann.<sup>54</sup> Dazu gehört die Auswahl der Motive für die nationale Seite der Münzen durch Kroatien. Nach einem Ideenwettbewerb, gab die kroatische Regierung bekannt, dass auf Kroatiens Euromünzen jeweils das berühmteste Nationalsymbol des Landes zu sehen sein: das auch vom Trikot der Fußballnationalmannschaft bekannte Schachbrettmuster. Auf die Rückseiten der Münzen über fünfzig, zwanzig und zehn Cent will man das Porträt des 1865 in der Habsburg-Monarchie geborenen genialen Erfinders, Physikers und Ingenieurs Nikola Teslas prägen, der auch dem bekannten US-amerikanischen Hersteller von Elektroautos seinen Namen gab. Dies sorgte für einiges Aufsehen, da sich Tesla stets als Serbe und nicht als Kroat verstanden hatte, weshalb es zu Protesten aus Kroatiens Nachbarland Serbien kam.<sup>55</sup> Kroatiens Präsident Zoran Milanovic entgegnete darauf auf Facebook, dass Serbien ebenfalls Tesla als Motiv wählen solle, wenn es eines Tages den Euro einführt. Serbiens Präsident Alexander Vučić zeigte sich schließlich versöhnlich. Tesla sei ein Genie, das der gesamten Menschheit gehöre, es sei daher kein Problem, wenn er auch den Kroaten gehöre.<sup>56</sup> Kroatiens Premierminister Andrej Plenković bekräftigte währenddessen, dass seine Regierung alles tun werde, um die Kriterien für die Euro-Einführung 2023 zu erfüllen.

### Startschuss für den digitalen Euro

Wie in den meisten modernen Volkswirtschaften machen auch im Euroraum Banknoten und Münzen heute weniger als zehn Prozent der Geldmenge aus. Ganz überwiegend besteht Geld aus von Kreditinstituten unter Aufsicht der EZB geschaffenem Giralgeld, und damit nur in digitaler Form. Daneben treten zunehmend von Privatunternehmen geschaffene digitale Zahlungsinstrumente. Teilweise handelt es sich dabei um an reguläre Bankkonten gebundene digitale Zahlungssysteme, die, wie ApplePay oder PayPal, Online-Zahlungen mit dem jeweils geltenden gesetzlichen Zahlungsmittel erleichtern. Teilweise versuchen aber auch Anbieter von sogenannten Kryptowährungen wie Bitcoin, sich an die Stelle gesetzlicher Zahlungsmittel zu setzen. Aktuell gibt es schätzungsweise mehr als 8000 Kryptowährungen weltweit.<sup>57</sup> Im Juni 2021 ging El Salvador sogar soweit, auf Initiative seines schillernden Präsidenten Nayib Bukele Bitcoin zum gesetzlichen Zahlungsmittel zu erklären.<sup>58</sup> Zentralbanken weltweit beobachten Kryptowährungen mit

---

54 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Umstellung auf den Euro: Vereinbarung mit Kroatien zur Vorbereitung der Herstellung von Euro-Münzen geschlossen, 10.9.2021, IP/21/4641.

55 Michael Martens: Ein Serbe auf kroatischen Münzen?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.8.2021, S. 11.

56 ORF-Online: Tesla-Euro? Kroatien darf jetzt seine Münzen prägen, 11.9.2021, abrufbar unter: <https://orf.at/stories/3228062/> (letzter Zugriff: 19.10.2021).

57 Gary Gorton/Jeffery Zhang: Taming Wildcat Stablecoins, in: SSRN Papers, 1.10.2021, abrufbar unter: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3888752](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3888752) (letzter Zugriff: 19.10.2021).

58 Tjerk Brühwiller: Präsident mit Laser-Augen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.6.2021, S. 26; Christine Murray: Salvadorans give bitcoin lukewarm welcome, in: Financial Times, 11./22.9.2021, S. 4.

erheblichem Misstrauen, da diese wegen der mit ihnen verbundenen Anonymität nicht nur ein beliebtes Instrument für Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und andere kriminelle Aktivitäten darstellen, sondern auch im Wert extrem volatil sind und deshalb erhebliche Risiken für die Finanzstabilität mit sich bringen. Zudem könnten Kryptowährungen das gesetzliche Monopol der Zentralbanken über die Geldschöpfung in Frage stellen. Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel – gewissermaßen die Zentralbank der Zentralbanken – bezeichnete deshalb im Juli 2021 das Entstehen von Kryptowährungen als eine für Finanzsystem und Wettbewerb problematische Entwicklung, die mit dem öffentlichen Gemeinwohl nicht vereinbar sei, und empfahl den Zentralbanken, selbst digitale Zentralbankwährungen („central bank digital currency“, CBDC) anzubieten.<sup>59</sup>

Die EZB erwägt schon seit einiger Zeit die Schaffung eines digitalen Euros.<sup>60</sup> Die geldähnlichen Angebote zahlreicher US-Internetunternehmen, aber auch die Arbeiten Chinas an einem digitalen Renminbi,<sup>61</sup> zeigen, wie strategisch wichtig ein digitaler Euro für die Zukunft der einheitlichen Währung sein könnte. Die EZB geht dabei allerdings Schritt für Schritt vor, da sie sicherstellen will, dass neue Geldformen und Zahlungsarten, die die EZB in Zukunft anbieten könnte, das Vertrauen der Bevölkerung genießen. Im Oktober 2020 leitete die EZB so mit einem Bericht zum digitalen Euro eine öffentliche Konsultation ein.<sup>62</sup> Auf Basis der Ergebnisse dieser Konsultation startete die EZB am 14. Juli 2021 die Untersuchungsphase eines Projekts zum digitalen Euro.<sup>63</sup> „Unsere Arbeit soll sicherstellen, dass Privatpersonen und Unternehmen im digitalen Zeitalter weiterhin Zugang zu der sichersten Form von Geld – dem Zentralbankgeld – haben“, sagte EZB-Präsidentin Lagarde, als sie in Frankfurt am Main den Startschuss für die Arbeiten am digitalen Euro gab. Diese Arbeiten, die voraussichtlich zwei Jahre in Anspruch nehmen werden, sollen ergebnisoffen geführt werden, das heißt die Entscheidung, ob ein digitaler Euro eingeführt wird, ist noch nicht getroffen. In jedem Fall, so betont die EZB bei jeder Gelegenheit, würde ein digitaler Euro das Bargeld nur ergänzen, es aber nicht ersetzen. Dies ist angesichts der aktuellen Rechtslage auch geboten. Denn Art. 128 Abs. 1(3) AEUV schützt laut einem aktuellen Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union das Bargeld in Gestalt von Euro-Banknoten verfassungsrechtlich.<sup>64</sup> Ein digitaler Euro darf deshalb nicht zur Abschaffung des (vor allem im deutschsprachigen Raum nach wie vor sehr beliebten) Bargeldes führen, das auch weiterhin neben einem digitalen Euro zur Verfügung stehen muss. Die EZB ist sich dieser Herausforderungen nur zu bewusst. Neben technischen und rechtlichen Fragen muss sie ferner untersuchen, wie bei einem digitalen

59 Bank für Internationalen Zahlungsausgleich: CBDCs: an opportunity for the monetary system, BIS Annual Report 2020/2021, 29.6.2021, S. 65 ff.; Financial Times: A blueprint for central bank digital currencies, 24.6.2021, S. 16; Eva Szalay: Central Banks step up fight with bitcoin and rivals, in: Financial Times, 24.6.2021, S. 8; sowie Eva Szalay: Central banks sceptical of reserve role for bitcoin, in: Financial Times, 8.7.2021, S. 9.

60 Dafür plädiert insbesondere das für den digitalen Euro zuständige EZB-Direktoriumsmitglied Fabio Panetta; vgl. das Interview mit diesem von Martin Arnold: Digital euro 'would combat unstable coins', in: Financial Times, 21.6.2021, S. 2. Die EZB-Webseite „Ein digitaler Euro“ erhält umfangreiche, pädagogisch aufbereitete Hintergrundinformationen; abrufbar unter: [https://www.ecb.europa.eu/paym/digital\\_euro/html/index.de.html](https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/html/index.de.html) (letzter Zugriff: 19.10.2021).

61 Diana Choyleva: China advances in challenge to dollar hegemony, in: Financial Times, 2.7.2021, S. 9.

62 EZB: Pressemitteilung, EZB intensiviert Arbeiten am digitalen Euro, 2.10.2020; EZB: Report on a digital euro, 2.10.2020.

63 EZB: Pressemitteilung, Das Eurosystem startet Projekt zum digitalen Euro, 14.7.2021.

64 Europäischer Gerichtshof: Urteil vom 26.1.2021, Hessischer Rundfunk/Johannes Dietrich, Norbert Häring, C-422/19.

Euro der Datenschutz gewährleistet und was für Veränderungen er im gegenwärtig weitgehend auf Kreditinstituten als Intermediären zum Endverbraucher beruhenden Geldsystem bewirken würde. Zugleich kann sich die EZB einer Entwicklung nicht verschließen, in der Online-Zahlungen auch infolge der Erfahrungen in der Covid-19-Krise zunehmend zum Alltag gehören. Eine moderne Zentralbank muss sich deshalb besser früher als später auf das anbrechende digitale Währungszeitalter<sup>65</sup> einstellen, wenn sie in der Lage sein will, ihre vorrangige Aufgabe, Preisstabilität zu gewährleisten, auch künftig noch zu erfüllen.<sup>66</sup> Die Europäische Kommission<sup>67</sup> und die Finanzminister der Euro-Länder<sup>68</sup> unterstützen deshalb die Arbeiten der EZB am digitalen Euro.

### Weiterführende Literatur

EZB: Jahresbericht 2020, Frankfurt am Main 2021.

EZB: EZB-Jahresbericht zur Aufsichtstätigkeit 2020, Frankfurt am Main 2021.

Sandra Grünewald et al.: Digital Euro and ECB Powers, in: Common Market Law Review 58/2021, S. 1029–1056.

Joscha Wullweber: Zentralbankkapitalismus, Berlin 2021.

---

65 Markus Brunnermeier: Central banks face tough choices over digital currencies, in: Financial Times, 8.7.2021, S. 17, der den Sommer 2021 insofern als „a turning point“ bezeichnet. Sogar „ein neues digitales Bretton Woods“ fordert Ravi Menon, der Notenbankchef Singapurs; Christoph Hein: Ein digitales Bretton Woods, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.7.2021, S. 25.

66 Martin Wolf: Money must adapt to new technology, in: Financial Times, 21.7.2021, S. 19.

67 Die Kommission begrüßte die Entscheidung der EZB, den Startschuss für einen möglichen digitalen Euro zu geben, vgl. Europäische Kommission: Daily News, 14.7.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex\\_21\\_3703#3](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_21_3703#3) (letzter Zugriff: 19.10.2021). Die Kommission sieht in einem digitalen Euro auch Chancen für eine stärkere internationale Rolle des Euro und die strategische Autonomie der EU und will deshalb eng mit der EZB bei der technischen Vorbereitung eines digitalen Euro zusammenarbeiten; Europäische Kommission: Mitteilung, Das europäische Wirtschafts- und Finanzsystem: Mehr Offenheit, Stärke und Resilienz, 19.1.2021, COM(2021) 32, S. 12 ff.

68 Deutsches und Französisches Finanzministerium: Gemeinsame Erklärung zum digitalen Euro, 14.7.2021, abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/statement-digitaler-euro.html> (letzter Zugriff: 19.10.2021).

# Rechnungshof

Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek

Im Jahr 2020 verabschiedete der Europäische Rechnungshof seine Jahresberichte zum Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union (EU) erstmals in zwei Teilen, am 24. September über die Ausführung des EU-Haushaltsplans und am 20. Juli über die Tätigkeiten im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds sowie am 9. November zur Leistung des EU-Haushalts, jeweils zum Haushaltsjahr 2019.<sup>1</sup> Für das Jahr 2019 erstellte er zudem zwei besondere Jahresberichte, unter anderem über den Jahresabschluss der 13 Europäischen Schulen. 41 Agenturen<sup>2</sup> – bis auf zwei Ausnahmen<sup>3</sup> – und die neun Gemeinsamen Unternehmen erhielten uneingeschränkte Prüfungsurteile zur Zuverlässigkeit der Rechnungsprüfung sowie zu den Einnahmen und Ausgaben. Der Rechnungshof veröffentlichte 26 Sonderberichte, unter anderem zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, zum EU-Kernstraßennetz, zur Energieeffizienz von Gebäuden, zum Emissionshandelssystem und zur Kapitalmarktunion, sowie sechs Analysen, unter anderem zur Verfolgung der Klimaschutzausgaben, zu 20 Jahren „bessere Rechtsetzung“ und zu Lehren aus der Finanz- und Staatsschuldenkrise 2008–2012. In 11 Stellungnahmen äußerte sich der Rechnungshof mehrfach zu Rechtsvorschlägen in den Bereichen „Covid-19“ und Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR 2021–2027). Im Rahmen der Zusammenarbeit leitete der Rechnungshof sechs mutmaßliche Betrugsfälle an das OLAF.<sup>4</sup> Die neue Strategie des Rechnungshofs für 2021–2025 zielt auf eine Verbesserung der Prüfungsregelungen, der Prüfungsausrichtungen und der Prüfungssicherheit.<sup>5</sup> Das Arbeitsprogramm für 2021+ umfasst insbesondere die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie.<sup>6</sup> Die Europäische Zentralbank (EZB) unterliegt der Prüfung des Rechnungshofs nur hinsichtlich ihrer Verwaltungseffizienz, im Übrigen unabhängigen externen Prüfern, die vom EZB-Rat empfohlen und vom Rat anerkannt werden.<sup>7</sup> Auch der Rechnungshof selbst unterwirft sich einer externen Prüfung.<sup>8</sup>

In seinem Jahresbericht über die Ausführung des EU-Gesamthaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019 stellt der Rechnungshof fest, dass die konsolidierte Jahresrechnung die Vermögens- und Finanzlage der EU, die Ergebnisse ihrer Vorgänge und ihre Cash-flows sowie die Veränderungen ihres Nettovermögens vorschriftsmäßig und in allen

- 1 Die neuen Berichte sind nicht mehr im Amtsblatt der EU, sondern auf der Website des Rechnungshofs ([eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)) veröffentlicht; vgl. zu dieser Änderung auch den Hinweis des Rechnungshofs, in: Amtsblatt der EU C 377, 9.11.2020, S. 13.
- 2 Zwei Agenturen – Europäische Staatsanwaltschaft (EStA) und Europäische Arbeitsbehörde (ELA) – waren 2019 noch nicht finanziell autonom und deshalb nicht betroffen.
- 3 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) (jeweils betreffend Zahlungen).
- 4 Office Européen de Lutte Anti-Fraude = Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung.
- 5 Rechnungshof: Strategie des Europäischen Rechnungshofs für 2021–2025, 2021.
- 6 Rechnungshof: Unser Arbeitsprogramm für 2021+, 2021.
- 7 Art. 27 EZB-Satzung; vgl. für 2020 den Independent Auditor's Report vom 10. Februar 2021, in: European Central Bank: Annual Accounts of the ECB 2020, Frankfurt a. M. 2021, S. 68–70.
- 8 Weitere Nachweise zu den vorstehenden Angaben finden sich in: Rechnungshof: Unsere Tätigkeiten im Jahr 2020, Jährlicher Tätigkeitsbericht des Europäischen Rechnungshofs, 2021 (zugänglich auf der Website des Rechnungshofs: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)).

wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht darstellt. Während die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Einnahmen in allen wesentlichen Belangen recht- und ordnungsmäßig sind, weisen die Ausgaben eine wesentliche Fehlerquote von 2,7 Prozent auf. Hauptsächlich betroffen sind mit 4,9 Prozent erstattungsbasierte – im Unterschied zu anspruchsbasierten – Ausgaben vor allem im Kohäsionsbereich.<sup>9</sup> Die Covid-19-Krise wie auch der erst 2020 erfolgte Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union (Brexit) hatten 2019 noch keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

Die Einnahmen der Union belaufen sich auf insgesamt 163,9 Mrd. Euro. Die Fehlerquote bei den Einnahmen ist nicht wesentlich und die untersuchten Systeme sind – bis auf Mängel bei der Kontrolle von Zöllen – insgesamt wirksam. Die Einnahmen bestehen zu 88 Prozent aus Eigenmitteln, ferner aus sonstigen Quellen, wie Beiträgen und Erstattungen im Rahmen von EU-Programmen, Geldbußen und Verzugszinsen. Die traditionellen Eigenmittel (TEM: Zölle und Zuckerabgaben) belaufen sich auf 21 Mrd. Euro (13 Prozent), die Mehrwertsteuer-Eigenmittel auf 18 Mrd. Euro (11 Prozent) und die Eigenmittel gemäß dem Bruttonationaleinkommen (BNE) auf 106 Mrd. Euro (64 Prozent). Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, bei den TEM-Kontrollen einschlägige Daten auf EU-Ebene zu analysieren und ein Überwachungssystem zu entwickeln sowie den Mitgliedstaaten Fristen für die Mängelbehebung und für Folgemaßnahmen zu setzen.

Die Ausgaben der Union belaufen sich auf 159,1 Mrd. Euro. Dies entspricht 2,1 Prozent der Gesamtausgaben der Mitgliedstaaten und 1,0 Prozent des Bruttonationaleinkommens der Union. Bei einer allgemein angenommenen Wesentlichkeitsschwelle von 2,0 Prozent ist weiterhin noch ein insoweit geprüfter MFR-Bereich in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet, nämlich der Bereich „Intelligentes und integratives Wachstum“ mit den Teilbereichen „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ (4,0 gegenüber 2,0 Prozent im Vorjahr) sowie „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ (Kohäsion) (4,4 gegenüber 5,0 Prozent im Vorjahr). Der Rechnungshof stellt weiterhin einen engen Zusammenhang mit komplexen Vorschriften sowie zwischen Zahlungsweise und Fehlerquoten fest, die bei Kostenerstattungen höher sind als bei Direktzahlungen.

Der MFR-Teilbereich „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ umfasst 22 Mrd. Euro (14 Prozent der Haushaltsmittel), davon 12 Mrd. Euro für Forschung, 2,8 Mrd. Euro für Bildung, Jugend und Sport, 2,5 Mrd. Euro für Verkehr und Energie, 1,7 Mrd. Euro für Weltraum und 2,8 Mrd. Euro für sonstige Maßnahmen und Programme. Die Ausgaben fließen als Finanzhilfen an öffentliche und private Empfänger im Rahmen von Forschungs- und Bildungsprogrammen wie Horizont 2020, Erasmus+ oder Galileo. Sie werden von der Kommission direkt verwaltet, das Erasmus +-Programm zu 80 Prozent im Auftrag der Kommission von den Mitgliedstaaten. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission im Rahmen des Horizont 2020-Programms weiterhin gezielte Kontrollen von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie eine weitere Vereinfachung und deutliche Kenntlichmachung der Vorschriften zu den Personalkosten.

Der MFR-Teilbereich „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ (Kohäsion) umfasst Ausgaben in Höhe von 54 Mrd. Euro (34 Prozent der Haushaltsmittel). Davon entfallen 30 Mrd. Euro auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und andere regionale Maßnahmen, 14 Mrd. Euro auf den Europäischen Sozialfonds (ESF), 8,8 Mrd. Euro auf den Kohäsionsfonds (KF) und 1,5 Mrd. Euro auf

---

9 Nähere Angaben dazu finden sich in den folgenden Abschnitten zu den einzelnen Ausgabenbereichen.

sonstige Maßnahmen. Diese Instrumente dienen der Kofinanzierung von mehrjährigen flexiblen Programmen mit dem Ziel, die Entwicklungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen zu verringern sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen zu fördern. Der Rechnungshof stellt fest, dass die von ihm seit dem Jahresbericht 2016 an die Kommission gerichteten Empfehlungen noch nicht vollständig umgesetzt wurden. Er empfiehlt ihr zusätzlich, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, dass die Nichtaufdeckung nicht förderfähiger Vorhaben verhindert wird, sowie die Hauptursachen für die nicht aufgedeckten Fehler zu analysieren und Abhilfemaßnahmen mit den Prüfbehörden zu entwickeln.

Der MFR-Bereich „Natürliche Ressourcen“ wird durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und durch den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) finanziert. Von den Ausgaben in Höhe von 60 Mrd. Euro (37 Prozent der Haushaltsmittel) entfallen a) auf Direktzahlungen (Betriebs-, Flächen-, Produktionsprämien) 41 Mrd. Euro und auf marktbezogene Ausgaben (Einlagerung, Ausfuhrerstattungen, Nahrungsmittelhilfe) 2,4 Mrd. Euro im Rahmen des EGFL, b) auf die Entwicklung des ländlichen Raums 14 Mrd. Euro im Rahmen des ELER, c) auf den Meeres- und Fischereisektor 0,8 Mrd. Euro im Rahmen des EMFF und d) auf sonstige Bereiche (Umwelt, Klimapolitik) 0,7 Mrd. Euro im Rahmen sonstiger Finanzierungsmaßnahmen. Die Maßnahmen aus dem EGFL werden vollständig aus Unionsmitteln, diejenigen aus dem ELER und dem EMFF zusätzlich aus nationalen Mitteln finanziert. Der Rechnungshof stellt fest, dass die Direktzahlungen keine, die übrigen Zahlungen jedoch eine wesentliche Fehlerquote aufweisen, und empfiehlt der Kommission eine häufigere Aktualisierung der Betrugsrisiken-Analyse.

Der MFR-Bereich „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ umfasst ein Ausgabenvolumen von 3,3 Mrd. Euro (2,0 Prozent der Haushaltsmittel) und dient der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen. Davon entfallen 1,6 Mrd. Euro auf Migration und Sicherheit, 1,0 Mrd. Euro auf Dezentrale Agenturen, 0,2 Mrd. Euro auf Lebens- und Futtermittel, 0,2 Mrd. Euro auf Kreatives Europa, 0,3 Mrd. Euro auf Sonstiges, das heißt auf Ausgaben für Verbraucher, Recht, Gleichstellung, Unionsbürgerschaft. Der Rechnungshof stellt bei einigen Bereichen einen Verbesserungsbedarf fest und empfiehlt der Kommission, den Prüfbehörden der Mitgliedstaaten verpflichtende Leitlinien für die Stichprobenverfahren und zur ausreichenden Dokumentation zur Verfügung zu stellen.

Im MFR-Bereich „Europa in der Welt“ mit einem Volumen von 10 Mrd. Euro (6,3 Prozent der Haushaltsmittel) werden die Maßnahmen im Außenbereich („Außenpolitik“) finanziert durch das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) mit 2,6 Mrd. Euro, das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) mit 2,1 Mrd. Euro, die Humanitäre Hilfe mit 2,1 Mrd. Euro, das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) mit 1,6 Mrd. Euro sowie sonstige Maßnahmen und Programme mit 1,7 Mrd. Euro. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, im Rahmen der Stichprobenverfahren eine Annäherung bei der Berechnung der geschätzten Restfehlerquoten zu erreichen sowie wiederkehrende Fehler zu ermitteln und zu verhindern.

Der MFR-Bereich „Verwaltung“ umfasst ein Ausgabenvolumen von 10 Mrd. Euro (6,5 Prozent der Haushaltsmittel), davon 6,1 Mrd. Euro für die Kommission, 2,0 Mrd. Euro für das Parlament, 1,0 Mrd. Euro für den Europäischen Auswärtigen Dienst, 0,6 Mrd. Euro für den Rat, 0,4 Mrd. Euro für den Gerichtshof, 0,1 Mrd. Euro für den Rechnungshof, 0,1 Mrd. Euro für den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) sowie 0,1



Mrd. Euro für die anderen Organe und Einrichtungen der Union. Die Mittel verteilen sich zu 60 Prozent auf die Personal- und zu 40 Prozent auf die Sachkosten (Gebäude, Ausstattung, Energie, Kommunikation, Informationstechnologie). Zum EWSA stellt der Rechnungshof fest, dass dieser seit 2014 noch keine umfassende Risikobewertung durchgeführt sowie weder eine Definition sensibler Positionen oder Funktionen vorgelegt noch eine Strategie für den Umgang mit sensiblen Positionen entwickelt hat.

Zu „Haushaltsführung und Finanzmanagement“ stellt der Rechnungshof fest, dass im Haushaltsjahr 2019 die MFR-Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen bei 164,1 Mrd. Euro und für Zahlungen bei 166,7 Mrd. Euro lagen. Bewilligt wurden an Mitteln für Verpflichtungen 166,2 Mrd. Euro und für Zahlungen 148,5 Mrd. Euro. Die Verwendungsraten beliefen sich bei den Mitteln für Verpflichtungen auf 99,4 Prozent und bei den Mitteln für Zahlungen auf 98,5 Prozent. Was die Mittel für Zahlungen angeht, berücksichtigt die eingangs genannte höhere Summe von 159,1 Mrd. Euro nicht nur die Zahlungen zulasten des Haushalts 2019 in Höhe von 146,2 Mrd. Euro, sondern auch aus Mittelübertragungen auf das folgende Haushaltsjahr in Höhe von 1,7 Mrd. Euro und aus zweckgebundenen Einnahmen in Höhe von 11,2 Mrd. Euro. Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen erreichten einen weiter erhöhten Stand von 298 Mrd. Euro, der insbesondere auf die langsame Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) zurückzuführen ist. Zusätzliche Probleme sind für die Zukunft infolge der Covid-19-Krise zu erwarten. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, den Zahlungsbedarf genau zu verfolgen und die Verfügbarkeit der Mittel sicherzustellen sowie weiterhin einen jährlichen Bericht über Finanzinstrumente, insbesondere Darlehenoperationen und Haushaltsgarantien, vorzulegen. Der Haushaltsbehörde (Parlament und Rat) empfiehlt er, die Europäische Investitionsbank (EIB) zu ersuchen, es dem Rechnungshof zu ermöglichen, deren nicht unter ein konkretes EU-Mandat fallende Finanzierungstätigkeit zu prüfen.

Im zweiten Teil seines Jahresberichts überprüfte der Rechnungshof die Leistungs- und Wirtschaftlichkeitsaspekte der Ausgabenprogramme zulasten des EU-Haushalts 2019 anhand der von der Kommission jährlich vorzulegenden Management- und Leistungsbilanz. In seinen Schlussfolgerungen stellt er fest, dass sich die Struktur der Leistungsberichterstattung weiter verbessert hat. Die Kommission erstellt die Berichte aufgrund zweckdienlicher Verfahren, garantiert die Zuverlässigkeit der Informationen jedoch nicht vollständig. Die Berichte konzentrieren sich auf die Wirksamkeit, jedoch weniger auf die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung. Ein bedeutender Fortschritt zeigt sich nunmehr in Abschnitten zur Bewertung von Programmleistungen. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, die Leistungsberichterstattung zum MFR 2014-2020 im Hinblick auf größere Zahlungsbeträge auch über dessen Zeitablauf hinaus fortzusetzen sowie die Zuverlässigkeit der Leistungsinformationen – etwa durch Qualitätskontrollen – weiter zu verbessern. Zudem untersuchte der Rechnungshof, inwieweit seinen 315 Empfehlungen aus dem Jahr 2016 von der Kommission, dem Europäische Auswärtigen Dienst, der EZB und den EU-Agenturen entsprochen wurde, während die an die Mitgliedstaaten gerichteten 38 Empfehlungen insoweit wie bisher ausgenommen blieben. Die Kommission setzte von den 270 an sie gerichteten Empfehlungen knapp 77 Prozent vollständig oder weitgehend um, 14 Prozent teilweise und 9 Prozent gar nicht. Die übrigen Organe und Einrichtungen setzten von den 45 an sie gerichteten Empfehlungen 91 Prozent vollständig und 9 Prozent teilweise um.

# Ausschuss der Regionen

Otto Schmuck

Auch im vergangenen Jahr führte die Covid-19-Pandemie zu erheblichen organisatorischen Problemen im Arbeitsablauf des Ausschuss der Regionen (AdR). Die Plenartagungen sowie Sitzungen der Fachkommissionen fanden virtuell beziehungsweise hybrid mit wenigen Mitgliedern vor Ort statt. Trotz dieser widrigen Bedingungen konnten die vertraglichen Verpflichtungen erfüllt und wesentliche inhaltliche Akzente gesetzt werden.

Zu Beginn der neuen Mandatsperiode 2020–2025 beschlossen die 329 AdR-Mitglieder am 2. Juli 2020 ein Arbeitsprogramm für den Fünfjahreszeitraum mit drei Prioritäten, denen 74 Einzelmaßnahmen zugeordnet wurden, die sukzessive abgearbeitet werden sollen:<sup>1</sup>

- Die Europäische Union (EU) bürgernäher gestalten: Stärkung der demokratischen Verfasstheit der EU und gemeinsame Anstrengungen für ihre Zukunft.
- Die Folgen des tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandels in puncto Digitalisierung, Umweltschutz und demografischer Entwicklung für den Aufbau widerstandsfähiger regionaler und lokaler Gemeinschaften verstehen und bewältigen.
- Sicherstellen, dass die EU auf der Grundlage der Grundwerte des sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalts stets im Interesse ihrer Bürgerinnen und Bürger und deren Heimatorte handelt.

Von Juni 2020 bis Mai 2021 fanden insgesamt sechs Plenartagungen statt.<sup>2</sup> Dabei wurden von den 329 Vertreterinnen und Vertretern der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften sechs Resolutionen und 71 Stellungnahmen beschlossen. Die Bandbreite der dabei behandelten Themen umfasste neben den obligatorischen Stellungnahmen zu Initiativen der Europäischen Kommission mit lokalem und regionalem Bezug auch Initiativsternstellungen und Resolutionen zu übergreifenden politischen Fragen (siehe Tabelle 1).

Wie auch in den Vorjahren nahmen zahlreiche Mitglieder der Europäischen Kommission, Vertreterinnen und Vertreter der jeweiligen EU-Ratspräsidentschaften sowie Berichterstatterinnen und Berichterstatter und Ausschussvorsitzende des Europäischen Parlaments an den virtuell beziehungsweise hybrid durchgeführten Plenar- und Fachkommissionsitzungen teil und nutzten die Gelegenheit zu politischen Aussprachen. Am 13. Oktober 2020 erläuterte Bundeskanzlerin Angela Merkel die Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 und warb um die Unterstützung von Regionen und Kommunen bei der Bewältigung der Pandemie.<sup>3</sup> Der portugiesische Premierminister António Costa, selbst früheres AdR-Mitglied, erläuterte am 5. Mai 2021 die Prioritäten seines Landes für die sechsmonatige Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2021.

- 
- 1 Europäischer Ausschuss der Regionen: Entschlüsseungen, Empfehlungen und Stellungnahmen, in: Amtsblatt der EU C 324, 1.10.2020, S. 8–15.
  - 2 Europäischer Ausschuss der Regionen: Plenary sessions, abrufbar unter: <https://cor.europa.eu/de/our-work/plenaries/Pages/default.aspx> (letzter Zugriff: 15.6.2021); Ausschuss der Regionen: Members' Portal, abrufbar unter: <https://memportal.cor.europa.eu/> (letzter Zugriff: 15.6.2021).
  - 3 European Week of Regions and Cities 2020: Debate on Germany's presidency of the Council of the European Union [Video], 13.10.2020, abrufbar unter: <https://euregionsweek2020-video.eu/video/debate-on-germanys-presidency-of-the-council-of-the-european-union> (letzter Zugriff: 8.6.2021).

## Schwerpunkte der Arbeit des AdR

Einmal mehr war die Themenpalette im AdR breit gefächert und umfasste alle Aspekte des Handelns der EU mit regionalem und kommunalem Bezug. Aus der Vielzahl der behandelten Themen kann aus Platzgründen nachfolgend lediglich auf zwei besonders wichtige Arbeitsfelder eingegangen werden: Die Zukunft Europas und die Covid-19-Pandemie.

*Tabelle 1: AdR-Sitzungen Juni 2020 bis Mai 2021 im Überblick*

| Plenartagung              | Stellungnahmen | Resolutionen | Inhaltliche Schwerpunkte                                                                                                                                                                                                                                        | Wichtige Gesprächspartner                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------|----------------|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 139. am 30.6./1.–2.7.2020 | 8              | 3            | Online-Tagung unter anderem zu European Green Deal; Covid-19-Krise; mehrjähriger Finanzrahmen.                                                                                                                                                                  | Haushaltskommissar Johannes Hahn; Binnenmarktkommissar Thierry Breton, MdEP Pascal Canfin, Vorsitzender des Umweltausschusses.                                                                                                                                                     |
| 140. am 12.–14.10. 2020   | 25             | 1            | Europäische Woche der Regionen und Kommunen; Digitale Strategie; Grenzüberschreitende Gesundheitspolitik; Gleichstellung; Europäischer Aufbauplan zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie; Gleichwertige Lebensverhältnisse in der EU.                            | Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen; Bundeskanzlerin Angela Merkel, Kommissionsvizepräsident Frans Timmermans; Wirtschaftskommissar Paolo Gentiloni; Beschäftigungskommissar Nicolas Schmit; Präsident der Europäischen Investitionsbank Werner Hoyer.                     |
| 141. am 8.–10.12. 2020    | 9              | 1            | Territoriale Konsequenzen des Brexit; Nachhaltiger Tourismus; Wiederbelebung des ländlichen Raums; Klimawandel; Stärkung lokaler Governance und repräsentativer Demokratie durch neue digitale Technologien; Herausforderungen für den öffentlichen Nahverkehr. | Erweiterungskommissar Olivier Várhelyi; Agrarkommissar Janusz Wojciechowski; Kommissarin für Migration und Inneres Ylva Johansson; Bundesumweltministerin Svenja Schulze; Sadiq Khan, Bürgermeister von London.                                                                    |
| 142. am 3.–5.2. 2021      | 8              | 1            | Covid-19-Impfkampagne; Europäische Bürgerinitiative; Erholung des Kultur- und Kreativsektors und des neuen europäischen Forschungsraums; Prioritäten der portugiesischen Ratspräsidentschaft; Wettbewerbspolitik; Jugendbeschäftigung; Umweltaktionsprogramm    | Kohäsionskommissarin Elisa Ferreira; Forschungskommissarin Mariya Gabriel; Portugiesische Europa-staatssekretärin Paula Zacarias; Präsidentin des Wirtschafts- und Sozialausschusses Christa Schweng; Regionaldirektor Europa der Weltgesundheitsorganisation Hans Henri P. Kluge. |
| 143. am 17.–19.3.2021     | 8              | 0            | Migrations- und Asylpaket, Europäischer Bildungsraum 2025; Angemessene Mindestlöhne; Öffentliche Gesundheit; Klimawandel, European Green Deal; Beschäftigung, Handelspolitik.                                                                                   | Präsident des Europäischen Rates Charles Michel; Kommissionsvizepräsident Valdis Dombrovskis; Gesundheitskommissarin Stella Kyriakides; MdEP Eva Maydell,                                                                                                                          |
| 144. am 5.–7.05.2021      | 13             | 0            | Konferenz zur Zukunft Europas; Klimaneutrale Wirtschaft; Gleichstellungspolitik; Lehren aus der Covid-19-Pandemie; Gesundheitspolitik; Europäische Säule sozialer Rechte.                                                                                       | António Costa, Ministerpräsident Portugals; EP-Präsident David Sassoli.; Gleichstellungskommissarin Helena Dalli; Herman Van Rompuy, Vorsitzender der hochrangigen Gruppe zu Fragen der Demokratie des AdR.                                                                        |
| <b>Gesamt</b>             | <b>71</b>      | <b>6</b>     |                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

## Zukunft Europas

Seit vielen Jahren ist die Weiterentwicklung der EU ein Arbeitsschwerpunkt des AdR. In den vergangenen Jahren waren in der Reihe „Nachdenken über Europa“ bereits zahlreiche Veranstaltungen in Brüssel und dezentral durchgeführt worden, bei denen Ziele und Wünsche der Bürgerinnen und Bürger abgefragt und diskutiert worden waren. Diese Aktivitäten wurden im Hinblick auf die nach dem Amtsantritt der Europäischen Kommission unter Präsidentin Ursula von der Leyen von den EU-Organen beschlossene Konferenz zur Zukunft Europas intensiviert. Der AdR reklamierte wegen dieser Vorarbeiten und wegen seines besonderen Einsatzes für Bürgernähe und Subsidiarität für sich eine tragende Rolle bei der Vorbereitung und Durchführung dieser Konferenz und konnte erreichen, dass er an der Organisation und am Funktionieren der Zukunftskonferenz in verschiedener Weise beteiligt wird:<sup>4</sup>

- Der AdR-Präsident wirkt als Mitglied im Exekutivausschuss der Konferenz.
- 18 AdR-Mitglieder sind in der Plenarversammlung der Konferenz vertreten.
- Der AdR organisiert eine Vielzahl von Informationsmaßnahmen und leitet die Ergebnisse an die Konferenz weiter.

Zudem setzte der AdR im Dezember 2020 eine hochrangige Gruppe zu Fragen der Demokratie ein, die unabhängig aber in engem Kontakt mit dem AdR handeln soll. Sie steht unter dem Vorsitz des ehemaligen Präsidenten des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, und hat neben ihm noch sechs weitere hochrangige Mitglieder.<sup>5</sup>

In mehreren Entschlüssen, unter anderem am 7. Mai 2021, beschloss der AdR seine Erwartungen an und Ziele für die Zukunftskonferenz:<sup>6</sup>

- Die Konferenz müsse im Hinblick auf demokratische Teilhabe und Bürgerbeteiligung ein Erfolg werden. Der verzögerte Beginn der Konferenz müsse zu einer Verdopplung des Arbeitseinsatzes führen, um die Verkürzung des ursprünglich auf zwei Jahre angelegten Prozesses auf ein Jahr auszugleichen.
- Der Konferenz werde es nur möglich sein, tragfähige Vorschläge vorzulegen, wenn ein wesentlicher Teil dieser Vorschläge aus einem aktiven Dialog und Konsultationen mit der subnationalen Ebene hervorgegangen ist. Denn die meisten Themen der Konferenz fielen in die Zuständigkeit der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften.
- Die Konferenz müsse einen ergebnisoffenen Ansatz im Hinblick auf die Reform der Politikbereiche und der Organe und Einrichtungen verfolgen und den Weg für dauerhafte Reformen der EU ebnen, die über die Laufzeit der Konferenz hinausreichen.

## Covid-19-Pandemie

Das im Auftrag des AdR erstellte und am 12. Oktober 2020 erstmals vorgelegte regionale und lokale Jahresbarometer zeigte, dass 2020 mehr als die Hälfte der subnationalen Regierungen sehr starke Auswirkungen der Pandemie auf ihre finanzielle Situation bekundet hatten.<sup>7</sup> Es basierte auf den Ergebnissen einer gemeinsamen Umfrage von AdR und

- 
- 4 Europäischer Ausschuss der Regionen: 204th meeting of the European Committee of the Regions Bureau, 28.5.2021, COR-2021-02113-02-00-NB-TRA, Item 3b.
  - 5 Europäischer Ausschuss der Regionen: Pressemitteilung, Herman Van Rompuy übernimmt Vorsitz der Hochrangigen Gruppe „Europäische Demokratie“ des AdR zur Stärkung der regionalen und lokalen Dimension der Konferenz zur Zukunft Europas, 10.12.2020, abrufbar unter: <https://cor.europa.eu/de/news/Pages/future-of-europe-group.aspx> (letzter Zugriff: 9.6.2021).
  - 6 Europäischer Ausschuss der Regionen: Entschließung zu der Konferenz zur Zukunft Europas, 144. Plenartagung, 5.–7. Mai 2021, RESOL-VII/011.
  - 7 Europäischer Ausschuss der Regionen: EU annual regional and local barometer, Full Report, Brüssel 2020.

der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in 300 Kommunen und Regionen und befasste sich hauptsächlich mit den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie.

Auf der Grundlage dieser Ergebnisse verwies der AdR in seiner EntschlieÙung vom 14. Oktober 2020 darauf, „dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften vor Ort für die Krisenbewältigung zuständig sind und im Einklang mit der Zuständigkeitsverteilung zwischen den verschiedenen Governance-Ebenen in den Mitgliedstaaten für wesentliche Aspekte der Eindämmungsmaßnahmen, der Gesundheitsversorgung, der Sozialdienste und der wirtschaftlichen Entwicklung verantwortlich sind.“<sup>8</sup> Er betonte die Notwendigkeit eines koordinierten Notfallmanagements sowie einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich, um eine kohärente und effiziente Reaktion auf künftige Krisen zu gewährleisten.<sup>9</sup> Die Krise habe zu höheren Ausgaben und sinkenden Einnahmen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften geführt. Deshalb müssten diese von den nationalen Regierungen und der EU ausreichende Mittel erhalten, um ihre Gesundheitssysteme jetzt und auf Dauer zu stärken. Regionale Unterschiede bei der Gesundheitsversorgung sollten durch die zuständigen nationalen Behörden ausgeglichen werden. Ergänzt werden sollte dies sollten durch Fördermaßnahmen aus dem Programm EU4Health, die rescEU-Reserve und Flexibilitätsmaßnahmen.

### Die Pandemie als Herausforderung für die praktische Arbeit

Unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie musste die Arbeit des AdR völlig anders organisiert werden als üblich. Persönliche Kontakte waren erschwert beziehungsweise unmöglich geworden. Jedoch erlaubte die Durchführung virtueller Sitzungen vielfach auch die Teilnahme von Mitgliedern und Gästen, die ansonsten aus organisatorischen und Zeitgründen kaum möglich gewesen wäre. So konnten die Ratspräsidentenschaften Deutschlands und Portugals auf Regierungsebene erläutert und diskutiert werden. Hinzuweisen ist auch darauf, dass die Europäische Woche der Städte und Regionen 2020 erstmals unter dem Motto „Restart. Europe. Together“ virtuell durchgeführt wurde und mit 12 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern ein Rekordergebnis erzielte.<sup>10</sup>

### Weiterführende Literatur

Isabelle Christine Büttner: Political Interest vs. Regional Interest in the European Committee of the Regions, Bachelor-Arbeit 2020, University of Twente, abrufbar unter: [http://essay.utwente.nl/82391/1/B%C3%BCttner\\_BA\\_faculty%20of%20behavioural%2C%20management%20and%20social%20sciences.pdf](http://essay.utwente.nl/82391/1/B%C3%BCttner_BA_faculty%20of%20behavioural%2C%20management%20and%20social%20sciences.pdf) (letzter Zugriff: 8.6.2021).

Justus Schönlau: Beyond mere ‘consultation’: Expanding the European Committee of the Regions’ role, in: Journal of Contemporary European Research 2/2017, S. 1167–1184.

Salvatore Fabio Nicolosi/Lisette Mustert: The European Committee of the Regions as a watchdog of the principle of subsidiarity, in: Maastricht Journal of European and Comparative Law 3/2020, S. 284–301.

Birte Wassenberg: The History of the Committee of the Regions. 25 years of cities and regions furthering European integration, Brüssel 2020.

---

8 Europäischer Ausschuss der Regionen: EntschlieÙung zum Jahresbarometer zur Lage der Gemeinden und Regionen 2020 – Lokale und regionale wegweisend im Kampf gegen COVID-19 und beim Wiederaufbau, in: Amtsblatt der EU C 440, 18.12.2020, S. 1.

9 Europäischer Ausschuss der Regionen: EntschlieÙung zum Jahresbarometer, 2020.

10 European Week of Cities and Regions: Results, 2020, abrufbar unter: [https://europa.eu/regions-and-cities/results-2020\\_en](https://europa.eu/regions-and-cities/results-2020_en) (letzter Zugriff: 10.6.2021).

# Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Doris Dialer/Thomas Walli

Seit dem 28. Oktober 2020 hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) eine neue Präsidentin. Die Österreicherin Christa Schweng (Gruppe I Arbeitgeber) löste den Italiener Luca Jahier (Gruppe III Verschiedene Interessen, heute Vielfalt Europa) als bislang fünfte Frau an der Spitze ab. Das Motto ihrer zweieinhalbjährigen Präsidentschaft lautet „Gemeinsam für die Zukunft Europas“, wobei der Fokus auf der wirtschaftlichen Erholung der Europäischen Union (EU) nach der Covid-19-Pandemie liegt, welche „sozial inklusiv“ und „ökologisch nachhaltig“ sein müsse.<sup>1</sup> Vervollständigt wird die neue Führungsriege durch Giulia Barbucci (Italien), Vizepräsidentin für Haushaltsfragen und Cillian Lohan (Irland), Vizepräsident für Kommunikation.

## Neue Mandatsperiode 2020-2025<sup>2</sup>

Der EWSA weist in der 16. Mandatsperiode seit seiner Gründung 1958 den höchsten Anteil an neuen Mitgliedern (41,64 Prozent, 137 von 329) und an Frauen (32,82 Prozent, 108 von 329) auf. Im Vergleich dazu ist im Europäischen Ausschuss der Regionen (AdR)<sup>3</sup> sowohl der Mitglieder- (31 Prozent) als auch der Frauenanteil (29,10 Prozent) geringer als im EWSA. Das jüngste Mitglied ist 27 und das älteste 76 Jahre alt; der Altersdurchschnitt liegt bei 55 Jahren.

Die Spitzenpositionen wurden im Rahmen der konstituierenden Online Plenartagung am 28. Oktober 2020 neu besetzt.<sup>4</sup> Neben der Präsidentin und den beiden VizepräsidentInnen wurden auch die neuen Gruppen- und Fachgruppenvorsitzenden gewählt. Oliver Röpke (Österreich, seit 2008 EWSA-Mitglied) wurde für weitere zweieinhalb Jahre als Vorsitzender der Gruppe II bestätigt. Stefano Mallia (Malta, seit 2010 EWSA-Mitglied) wurde zum Vorsitzenden der Gruppe I und der Landwirt Séamus Boland (Irland, seit 2011 EWSA-Mitglied) zum Vorsitzenden der Gruppe III gewählt. Deutschland und Österreich sind mit je zwei Mitgliedern im Präsidium vertreten.

## Der EWSA in der Kritik

Eine Priorität der neuen Präsidentin ist unter anderem die „Wiederherstellung des Vertrauens innerhalb des EWSA und seines Ansehens nach außen“<sup>5</sup>. Hintergrund sind die Untersuchungen gegen EWSA-Mitglied Jacek Krawczyk, der des Mobbing und schwerwiegenden Fehlverhaltens gegenüber seinen MitarbeiterInnen beschuldigt wird. Aus

- 
- 1 Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss: Gemeinsam für die Zukunft Europas. Prioritäten der Präsidentschaft von Christa Schweng. Mandatsperiode 2020–2023, 2020, S. 2.
  - 2 EWSA info: Sonderausgabe - Neue EWSA-Präsidentschaft, November 2020/21.
  - 3 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Ausschuss der Regionen“ in diesem Jahrbuch.
  - 4 Zur Erfüllung seines Auftrags hat sich der Ausschuss am 17.7.2002 gemäß Art. 260 Abs. 2 des EG-Vertrags eine Geschäftsordnung gegeben, diese wurde am 27.2.2003, am 31.3.2004, am 5.7.2006, am 12.3.2008, am 14.7.2010 und zuletzt am 20.2.2019 geändert; Vgl. dazu Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss: Geschäftsordnung, Januar 2021, 28.1.2021, EESC-2019-00980-01-00-REGL-TRA (FR) 1/53.
  - 5 Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss: Gemeinsam für die Zukunft Europas, 2020, S. 22.

institutioneller Sicht erreichte die Affäre im Herbst 2020 einen vorläufigen Höhepunkt: Zunächst trat Krawczyk von seiner Kandidatur als nächster EWSA-Präsident zurück, ehe er von den Mitgliedstaaten - entgegen der Empfehlung der Europäischen Kommission (EK) - für weitere fünf Jahre als EWSA-Mitglied bestätigt wurde.<sup>6</sup> Das EP hat die Entlastung des EWSA-Haushalts 2018 verweigert und in einer Resolution Kritik geübt.<sup>7</sup>

Um der anhaltenden Kritik zu begegnen,<sup>8</sup> wurde im Januar 2021 die Geschäftsordnung (GO) aktualisiert sowie ein neuer Verhaltenskodex ausgearbeitet.<sup>9</sup> Darin werden die Rechte des internen Ethikbeirates gestärkt sowie die Sanktionen bei Fehlverhalten verschärft.<sup>10</sup>

## Leistungsbilanz

Im vergangenen Jahr hat der EWSA durchschnittlich 20 Stellungnahmen pro Plenartagung verabschiedet. Das waren doppelt so viele wie 2020 (10), aber dennoch weniger als 2019 (24). Mit 181 Stellungnahmen nähert sich der EWSA den Zahlen von vor der Pandemie (2019: 195). 70 Prozent der Stellungnahmen wurden auf Ersuchen der EK, des EP oder des Rates abgegeben. Der Anteil an Initiativstimmungen halbierte sich von 34 (32) auf rund 15 Prozent (28). Der Rückgang an Stellungnahmen 2020 ist in erster Linie der pandemiebedingten Verschiebung von Legislativvorhaben geschuldet.

12 Prozent der Stellungnahmen sind sogenannte Sondierungsstimmungen. Auf Ersuchen des deutschen Ratsvorsitzes wurden zehn Sondierungsstimmungen<sup>11</sup> zu folgenden Politikbereichen erstellt: Neufassung der Territorialen Agenda der EU, der Leipzig-Charta und der EU-Städteagenda; Rolle der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik beim wirtschaftlichen Wandel; Stärkung der gemeinnützigen Sozialunternehmen; Digitalisierung und Nachhaltigkeit aus Sicht der Zivilgesellschaft; Nachhaltige Lieferketten und menschenwürdige Arbeit im internationalen Handel, Integration (inkl. Zielsprachniveau) von Frauen, Müttern und Familien mit Migrationshintergrund; Diversity Management in den EU-Mitgliedstaaten; demokratiepolitische Grundsätze für öffentliche Dienstleistungen (z.B. Bürgerdienste, öffentliche Verwaltung); Sozialer zivilgesellschaftlicher Dialog als Pfeiler wirtschaftlicher Nachhaltigkeit und Resilienz und zu guter Arbeit in der Plattformökonomie. Für die portugiesische Ratspräsidentschaft wurden sieben und für das EP und die EK insgesamt vier Sondierungsstimmungen verabschiedet. Weitere 82 Stellungnahmen sind in Ausarbeitung (Stand 15.06.2021).

## Arenafunktion

Der EWSA versteht sich selbst als „Brücke zur organisierten Zivilgesellschaft“ (Art. 300 Abs. 1 AEUV), daher erfüllen die EWSA-Plenardebatten eine wichtige Öffentlichkeitsfunktion. Von Mitte 2020 bis Mitte 2021 fanden neun Plenartagungen statt.<sup>12</sup> 14 Mal nahmen Mitglieder des College an Plenartagungen teil, etwa Vize-Präsident Frans

---

6 Hans von der Burchard: The EU's €140M 'zombie committee' faces pressure to reform, in: Politico, 28.10.2020.

7 Europäisches Parlament: Plenarsitzungsdokument, Zweiter Bericht über die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2018, Einzelplan VI – Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2019/2060(DEC), 12.10.2020, A9-0188/2020.

8 Hans von der Burchard: The EU's €140M 'zombie committee' faces pressure to reform, 2020.

9 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Geschäftsordnung, Januar 2021.

10 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Überblick. Wichtigste Änderungen im überarbeiteten Verhaltenskodex, 28.1.2021, EESC-2021-00391-01-02-INFO-TRA.

11 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Die Tätigkeiten des EWSA während des deutschen Ratsvorsitzes Juli-Dezember 2020, 2020.

Timmermans zum „European Green Deal“ im Juni 2021 oder Wirtschafts- und Währungskommissar Paolo Gentiloni im Juli 2020. Die EK-Präsidentin Ursula von der Leyen war im Zuge der konstituierenden Sitzung am 29. Oktober 2020 via Videobotschaft zugeschaltet. Peter Altmaier, deutscher Bundesminister für Wirtschaft und Energie, erläuterte am 15. Juli 2020 die Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschaft und António Costa, portugiesischer Ministerpräsident, präsentierte am 27. Januar 2021 das portugiesische Vorsitzprogramm. David Sassoli, EP-Präsident, und Apostolos Tzitzikostas, Präsident des AdR, nahmen am 29. Oktober 2020 an der Plenardebatte zur Zukunft der EU teil.

Auch die organisierte Zivilgesellschaft, InteressensvertreterInnen und internationale Organisationen waren im EWSA-Plenum vertreten: Olivier De Schutter, Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen (UN) für extreme Armut und Menschenrechte, erläuterte am 28. Januar 2021 die UN-Vertretung bei den EU-Institutionen. Luca Visentini, Generalsekretär des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB), beteiligte sich an der Antrittsagung der neuen EWSA-Präsidentschaft ebenso wie Jeremy Wates, Generalsekretär des Europäischen Umweltbüros, und Geert Pauwels, CEO des Schienenverkehrsunternehmens Lineas. Sinéad Burke, irische Schriftstellerin und Aktivistin, diskutierte am 2. Dezember 2020 im Plenum die Situation von Menschen mit Behinderung.

### Der Wiederaufbau Europas: Next Generation EU

Der EWSA unterstützte von Anfang an die Pläne der EK, die Pandemie als Chance für einen wirtschaftlichen Umbau zu nutzen. Dabei solle die Neustrukturierung der europäischen Wirtschaft nicht nur auf ökologische, sondern auch auf soziale, demokratische und menschenrechtliche Grundsätze beruhen. Im Europäischen Semester sieht der EWSA ein wichtiges Instrument, um die Initiativen und Investitionen im Rahmen von „NextGenerationEU“ (NGEU) zu überwachen, und fordert eine stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft und Sozialpartner.<sup>13</sup> Auch in Bezug auf die Finanzierung<sup>14</sup> von NGEU soll die organisierte Zivilgesellschaft in einen neu zu konstituierenden Beirat vertreten sein.

### Die Konferenz zur Zukunft Europas

Der EWSA plädierte in einer Entschließung vom 27. April 2021 für seine aktive Miteinbeziehung in die Leitungsstruktur der Konferenz zur Zukunft Europas.<sup>15</sup> Er begründet das damit, dass er über die „erforderlichen Netze“ und das „Fachwissen“<sup>16</sup> verfüge, um „das Versprechen aus Artikel 11 des Vertrags über die Europäische Union einzulösen“<sup>17</sup>. Gemeint ist damit das dort angesprochene Leitbild der partizipativen Demokratie unter Mitwirkung der Verbände und der organisierten Zivilgesellschaft als „HüterIn[nen] des

12 553. Plenartagung 15.–16.7.2020, 554. Plenartagung 16.–18.9.2020, 555. Plenartagung 27.–29.10.2020, 556. Plenartagung 2.–3.12.2020, 557. Plenartagung 27.–28.1.2021, 558. Plenartagung 24.–25.2.2021, 559. Plenartagung 24.–25.3.2021, 560. Plenartagung 27.–28.4.2021, 561. Plenartagung 9.–10.6.2021.

13 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Vorschläge des EWSA für den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Erholung nach der Covid19-Krise: „Die EU muss sich von dem Grundsatz leiten lassen, dass sie eine Schicksalsgemeinschaft bildet.“, Brüssel 2020.

14 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über eine neue Finanzierungsstrategie zur Finanzierung von NextGenerationEU, 8.7.2021, EESC-2021-02011-00-00-AC-TRA, S. 3.

15 Vgl. hierzu den Beitrag „Konferenz zur Zukunft Europas“ in diesem Jahrbuch.

16 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Ein neues Narrativ für Europa. Entschließung des EWSA zur Konferenz zur Zukunft Europas, April 2021, abrufbar unter: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-08-21-138-de-n.pdf> (letzter Zugriff: 3.6.2021), S. 2.

17 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Ein neues Narrativ, 2021, S. 2.



Gemeinwohls“<sup>18</sup>. Inhaltlich solle die EU ein neues Narrativ aufbauen, das Werte wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit Nachhaltigkeit, Multilateralismus und dem europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell verbindet. In all dem könne und müsse die Zivilgesellschaft eine starke Rolle spielen. Eine Ad-hoc-Gruppe wird den Prozess organisatorisch begleiten.<sup>19</sup>

Als Auftakt der geplanten Veranstaltungsreihe im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas fand am 10. Juni 2021 die „Conference on the Future of Europe - Bringing the European project back to citizens“ in Brüssel statt.<sup>20</sup> Zudem sind im Laufe des Jahres vor allem erweiterte „Going Local“-Veranstaltungen mit nationalen VertreterInnen der Zivilgesellschaft geplant. Dabei sollen auch die bereits bestehenden Netzwerke, allen voran das Netzwerk der nationalen Wirtschafts- und Sozialräte sowie die Liaison-Gruppe, eine wichtige Rolle spielen.<sup>21</sup>

### Weiterführende Literatur

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Europa gestalten. Die jüngsten Erfolge des EWSA, Brüssel 2021.

Thomas Walli: Die Strategie der Vernetzung. Die interinstitutionellen und externen Beziehungen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, Baden-Baden/Innsbruck 2020.

---

18 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Ein neues Narrativ, 2021, S. 4.

19 Ibid., S. 7.

20 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Conference on the Future of Europe - Bringing the European project back to citizens, 10.6.2021.

21 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Planned activities for the Conference on the Future of Europe, 27.4.2021, abrufbar unter: <https://www.eesc.europa.eu/de/our-work/civil-society-citizens-participation/conference-on-future-of-europe> (letzter Zugriff: 15.6.2021).

# Europäische Agenturen

Michael Kaeding

Aktuell gibt es 49 Agenturen der Europäischen Union (EU-Agenturen), deren Standorte in über 23 Mitgliedstaaten verteilt sind.<sup>1</sup> Sie sind unabhängige Organe, die spezielle Aufgaben für die EU oder deren Mitgliedstaaten übernehmen. Die Europäische Kommission unterscheidet zwei Typen von EU-Agenturen. Neben drei Agenturen im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und zwei Euratom-Agenturen<sup>2</sup> sind aktuell sechs Exekutivagenturen für eine begrenzte Zeit eingerichtet und werden durch die Europäische Kommission verwaltet. Daneben gibt es 34 dezentralisierte beziehungsweise regulative EU-Agenturen, die im Gegensatz zu den Exekutivagenturen unabhängige Einrichtungen mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit und individueller Rechtsgrundlage sind und die je nach Bedarf zeitlich unbegrenzt gegründet werden. Ihre Aufgaben betreffen rechtliche, verwaltungstechnische, wissenschaftliche oder technische Fragen sowie Regulierungsaufgaben. Sie reichen dabei von schlichter Beobachtung und Beratung bis hin zur eigenständigen Aufsicht, Entscheidung und Kontrolle in unterschiedlichsten Politikfeldern.<sup>3</sup>

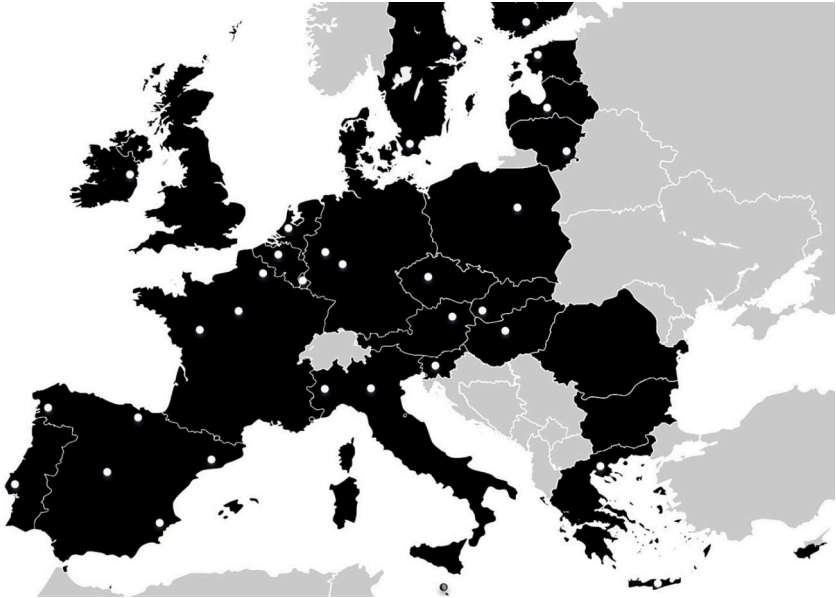
EU-Agenturen gibt es seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses. Mitte der 1970er Jahre wurden mit dem Europäischen Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop) und der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) die ersten zwei Agenturen geschaffen. Die Vollendung des EU-Binnenmarktes Mitte der 1990er Jahre läutete eine weitere Welle von Neugründungen europäischer Agenturen ein. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts wurden dann vermehrt sogenannte regulative EU-Agenturen mit Befugnissen bei der Umsetzungskontrolle von EU-Recht gegründet. Im Zuge der globalen Finanz- und Staatsschuldenkrise kamen 2011 weitere hinzu. Drei Agenturen sind aktuell in Planung beziehungsweise kurz vor der Aufnahme ihrer Tätigkeit.

Mit Hilfe der EU-Agenturen ist es von Beginn an gelungen, einerseits die europäischen Institutionen zu entlasten, hier insbesondere die Europäische Kommission, und andererseits die Zusammenarbeit zwischen den mitgliedstaatlichen Regierungen und der Kommission in vielen Bereichen der Politik durch die Bündelung des auf europäischer und nationaler Ebene vorhandenen Fach- und Expertenwissens zu stärken. Immer häufiger stehen EU-Agenturen für Lösungen europäischer Probleme. Neben den exponierten EU-Agenturen wie dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache im Zusammenhang mit der euro-

- 
- 1 Europäische Union: Agenturen und sonstige Einrichtungen, abrufbar unter: [http://europa.eu/about-eu/agencies/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/index_de.htm) (letzter Zugriff: 15.6.2020).
  - 2 Euratom = Europäische Atomgemeinschaft, 1957 durch die Römischen Verträge gegründet.
  - 3 Esther Versluis/Erika Tarr: Improving Compliance with European Union Law via Agencies: The Case of the European Railway Agency, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2013, S. 316–333; Berthold Rittberger/Arndt Wonka: Introduction: agency governance in the European Union, in: *Journal of European Public Policy* 6/2011, S. 780–789; Morten Egeberg/Jarle Trondal: EU-level agencies: new executive centre formation or vehicles for national control, in: *Journal of European Public Policy* 6/2011, S. 868–887.

päischen Flüchtlingspolitik sowie den drei Europäischen Finanzaufsichtsbehörden im Zuge der europäischen Finanz-, Banken- und Staatsschuldenkrise sind in Zeiten der Covid-19-Pandemie und der deutschen EU-Ratspräsidentschaft insbesondere vier EU-Agenturen in den Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt: das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten im schwedischen Solna, die Europäische Arzneimittel-Agentur in Amsterdam, die Europäische Agentur für Flugsicherheit in Köln und die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte in Wien.

*Abbildung 1: Sitze der EU-Agenturen*



Quelle: [www.eipa.eu](http://www.eipa.eu).

### **Rolle der EU-Agenturen in der Covid-19-Pandemie**

Das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) mit Sitz in Solna bei Stockholm ist an der Bereitstellung von Informationen und der Risikobewertung im Rahmen der Covid-19-Pandemie beteiligt. Das ECDC reagiert, indem es den EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission Risikobewertungen, Anleitungen und Ratschläge für Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit zur Verfügung stellt. Jeden Morgen untersucht ein Team von EpidemiologInnen bis zu 500 relevante Quellen, um die neuesten Zahlen zu sammeln. Ein Auszug aus dieser Datenbank mit aktuellen Zahlen und Datenvisualisierungen wird auf der Website des ECDC veröffentlicht. Darüber hinaus gibt die Agentur ein wöchentliches Bulletin und einen vergleichenden Länderbericht heraus.<sup>4</sup> Diese Bulletins geben die Anzahl der Fälle (nach Definition der Mitglieder) und die Anzahl der Todesfälle in den einzelnen Mitgliedstaaten, im Euro-

<sup>4</sup> Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten: COVID-19 surveillance report, abrufbar unter: <https://covid19-surveillance-report.ecdc.europa.eu/>; Weekly COVID-19 country overview, abrufbar unter: <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/country-overviews> (letzter Zugriff: 3.7.2021).

päischen Wirtschaftsraum (EWR) und im Vereinigten Königreich an. Am 28. Mai 2020 veröffentlichte das ECDC zudem eine Methodik, die den Gesundheitsbehörden in den EU/EWR-Mitgliedstaaten und im Vereinigten Königreich helfen soll, die Punktprävalenz der Covid-19-Infektion durch gepoolte Tests abzuschätzen, anstatt Einzelfälle zu melden, die die Ausbreitung des Virus unterschätzen.<sup>5</sup>

Die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) bietet MedizinentwicklerInnen und pharmazeutischen Unternehmen eine Anleitung zur Beschleunigung der Entwicklung und Zulassung von Medikamenten und Impfstoffen zur Bekämpfung der Pandemie und zur Herangehensweise an regulatorische Herausforderungen. Für EntwicklerInnen potenzieller Covid-19-Behandlungen und relevanter Impfstoffe stehen Leitlinien zu den Schnellprüfverfahren zur Verfügung, die die EMA zur Beschleunigung der Entwicklung und Zulassung eingeführt hat. Sie stehen für Erstzulassungs- und Verlängerungsanträge für zugelassene Arzneimittel zur Verfügung, die für die Behandlung von Covid-19 wiederverwendet werden. Darüber hinaus informiert die EMA regelmäßig über den aktuellsten Kenntnisstand rundum Behandlungen und der Verfügbarkeit von Impfstoffen.

Die EU-Agentur für Grundrechte (FRA) informiert in regelmäßigen Abständen über die Einschränkungen der Menschen- und Grundrechte, die sich im Zuge der Covid-19-Pandemie zwangsläufig ergeben haben. Alle Regierungen mussten Maßnahmen zur Eindämmung seiner Ausbreitung ergreifen, um die öffentliche Gesundheit zu schützen und denjenigen, die sie benötigen, medizinische Versorgung zukommen zu lassen. Sie handelten derart, um die Menschenrechte auf Gesundheit und auf das Leben selbst zu verteidigen. Unvermeidlich schränken diese Maßnahmen jedoch auch die Menschen- und Grundrechte in einem Maße ein, wie es in Friedenszeiten selten vorkommt. Die FRA veröffentlicht hierzu Berichte über die Auswirkungen der Beschränkungen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie auf die Grundrechte.<sup>67</sup>

Die Europäische Flugsicherheitsagentur (EASA) ergreift die erforderlichen Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass der Betrieb in der Luftfahrtindustrie so normal wie möglich fortgesetzt werden kann und dennoch für alle Beteiligten – PilotInnen, Besatzungen und Passagiere – durch Hygienestandards in Flugzeugen, Anwendung bestehender Vorschriften für die Lizenzierung und Ausbildung, Instandhaltungsfragen etc. sicher bleibt. Am 13. Mai 2020 legte die Europäische Kommission hierfür Leitlinien vor, die EASA und ECDC beauftragen, weitere operative Leitlinien für den Luftfahrtsektor herauszugeben. Am 20. Mai 2020 veröffentlichten die beiden Agenturen entsprechend das „COVID-19 Aviation Health Safety Protocol“ mit operativen Leitlinien, die Flugzeugbetreiber, Flughafenbetreiber und nationale Luftfahrtbehörden dabei unterstützen sollen, die Gesundheit und Sicherheit von Passagieren, Besatzungen und Personal zu schützen und gleichzeitig einen sicheren Betrieb aufrechtzuerhalten.<sup>8</sup>

5 Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten: Considerations for travel-related measures to reduce spread of COVID-19 in the EU/EEA, 26.5.2020, abrufbar unter: <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Considerations-related-to-measures-for-travellers-reduce-spread-COVID-19-in-EUEEA.pdf> (letzter Zugriff: 3.8.2020).

6 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications – Bulletin 6, 27.11.2020, abrufbar unter: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-november-1> (letzter Zugriff: 2.7.2021).

7 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rechtsstaatlichkeit“ in diesem Jahrbuch.

8 Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit: Aviation Industry Charter for COVID-19, 20.5.2020, abrufbar unter: <https://www.easa.europa.eu/aviation-industry-charter-covid-19> (letzter Zugriff: 3.8.2020).

## **Rolle der EU-Agenturen in der europäischen Flüchtlingspolitik**

Infolge der sogenannten Flüchtlingskrise standen zwei Agenturen weiterhin im Mittelpunkt: die Europäische Agentur für operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EU (Frontex)<sup>9</sup> und das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO). Der Vorschlag der Europäischen Kommission für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union sieht einen weiteren Bedeutungszuwachs beider Agenturen vor. Das Ziel des Ausbaus beider Agenturen ist es, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Asylbereich zu stärken und diese bei der Bewältigung von Krisensituationen zu unterstützen.<sup>10</sup> 2021 erschien zudem zum zehnten Mal der EASO-Asylbericht über die Situation von AsylbewerberInnen in der Europäischen Union.<sup>11</sup>

## **Europäische Finanzaufsichtsbehörden**

Neben der Covid-19-Pandemie und der Flüchtlingskrise stand weiterhin die europäische Finanz-, Banken- und Staatsschuldenkrise auf der tagespolitischen Agenda. Die zur Sicherstellung eines gemeinschaftlichen Aufsichtshandelns über das europäische Finanzsystem, dessen Stabilität und Widerstandsfähigkeit gegründeten Europäischen Finanzaufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities, ESA) spielten hierbei immer noch eine wichtige Rolle. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (European Securities and Markets Authority, ESMA) und die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) koordinierten im letzten Jahr weiterhin die tägliche Arbeit der nationalen Aufsichtsbehörden. Es wurden weitere technische Standards entwickelt, die von der Europäischen Kommission als delegierte und Durchführungsrechtsakte erlassen wurden. Es wurden ferner weitere Leitlinien und Empfehlungen für nationale Aufsichtsbehörden und Finanzinstitute erstellt, Risiken beziehungsweise Schwachstellen im Finanzsektor in Form von Stresstests aufgedeckt beziehungsweise bewertet und Verletzungen des europäischen Rechts durch nationale Aufsichtsbehörden untersucht.

## **Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs (EURH) über die Zukunft der EU-Agenturen**

Neben der alljährlichen Prüfung der Rechnungsführung, Einnahmen und Zahlungen aller EU-Agenturen veröffentlichte der Europäische Rechnungshof (EuRH) im Oktober 2020 die erste Gesamtbewertung der „Bedingungen, die von der EU geschaffen wurden, um alle EU-Agenturen bei der Umsetzung der Politik zum Wohle der Bürger zu unterstützen“<sup>12</sup>. Auf 122 Seiten stellt der EuRH fest, dass die Agenturen immer wichtiger für die Arbeit der EU werden, jedoch die Wirksamkeit ihrer Rolle für das Wohl der EU-BürgerIn-

---

9 Europäische Union: Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex), abrufbar unter: [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/frontex/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_de.htm) (letzter Zugriff: 3.8.2020).

10 Verordnung (EU) Nr. 439/2010 zur Errichtung eines Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen vom 19. Mai 2010, in: Amtsblatt der EU L 132/11, 29.5.2010.

11 European Asylum Support Office: EASO Asylum Report 2021, abrufbar unter: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2021.pdf> (letzter Zugriff: 3.7.2021).

12 Europäischer Rechnungshof: Sonderbericht 22/2020: Die Zukunft der EU-Agenturen – Flexibilität und Zusammenarbeit könnten verstärkt werden, 22.10.2020, abrufbar unter: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20\\_22/SR\\_Future\\_of\\_EU\\_Agencies\\_DE.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_22/SR_Future_of_EU_Agencies_DE.pdf) (letzter Zugriff: 3.7.2021).

nen sorgfältiger bewertet werden muss.<sup>13</sup> Weiterhin ergab die Prüfung, dass die Agenturen in ihrer Errichtung, Arbeitsweise und potenzieller Abwicklung flexibler gehandhabt werden müssen. Die PrüferInnen stellten außerdem fest, dass es Agenturen gibt, die ihre Aufgabe wegen mangelnder Unterstützung der Mitgliedstaaten, der Industrie, der Europäischen Kommission oder anderer EU-Agenturen nicht zufriedenstellend erfüllen können. Der Europäische Rechnungshof empfiehlt der Europäischen Kommission und den EU-Agenturen, die Arbeit der Agenturen sorgfältiger aufeinander abzustimmen, um die Effizienz im Bereich der Ressourcen und der Governance zu verbessern. So könne erreicht werden, dass neben ihrer Tätigkeit auch der wichtige Beitrag der Agenturen zur Politikumsetzung Anerkennung erfährt und dass sie Unterstützung dabei erhalten, als Kompetenz- und Netzwerkzentren zusammenzuarbeiten.<sup>14</sup>

### **Brexit, das Handels- und Kooperationsabkommen und EU Agenturen:**

EU-Agenturen werden auch in den zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich eine Rolle spielen. Das seit Anfang des Jahres 2021 in Kraft getretene Handels- und Kooperationsabkommen spricht sieben EU-Agenturen explizit an, die Politikbereiche von gemeinsamem Interesse abdecken: Energie (ACER), Verkehr (EASA und EMSA), die Bereiche Freiheit, Sicherheit und Recht (eu-Lisa, Eurojust, Europol) und geistiges Eigentum (EUIPO). Allerdings deckt das Abkommen auf Wunsch des Vereinigten Königreichs nicht die Zusammenarbeit in den Bereichen Außenpolitik, äußere Sicherheit und Verteidigung ab, obwohl dies ursprünglich in der politischen Erklärung vorgesehen war. Darüber hinaus deckt es weder Entscheidungen über Äquivalenzen für Finanzdienstleistungen noch mögliche Entscheidungen über die Angemessenheit des britischen Datenschutzregimes oder die Bewertung seines sanitären und phytosanitären Regimes zum Zweck der Auflistung als Drittland, das Lebensmittel in die EU exportieren darf, ab.

Aus Sicht der EU betont das Abkommen daher zwei allgemeine EU-Verhandlungs-Leitlinien:

1. Das Vereinigte Königreich hat sich bewusst für das am wenigsten ehrgeizige Modell entschieden und deshalb sollte die EU nicht defensiv sein oder versuchen, bei der Umsetzung des Abkommens flexibel zu sein.
2. Das Handels- und Kooperationsabkommen stellt ein einheitliches Regelwerk und Abkommen dar, das umgesetzt werden muss. Es ist kein Plug-in-Modell, also mehr als eine Grundlage für jahrelange zukünftige Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich.

Letztendlich werden alle sieben im Abkommen erwähnten EU-Agenturen Arbeitsvereinbarungen mit dem Vereinigten Königreich treffen müssen, da dieses als Drittstaat nicht mehr an den Entscheidungsprozessen der EU teilnimmt. Diese Vereinbarungen müssen insbesondere die Art und Weise der Beteiligung dieser Länder an den Arbeiten der Agentur festlegen, einschließlich Bestimmungen über die Mitwirkung in bestimmten internen Gremien, finanzielle Beiträge und die Beschäftigung von Personal.

13 Michael Kaeding: More important than ever – EU agencies in times of crisis, in: EIPA Briefing 8/2020, abrufbar unter: [https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2020/11/EIPA-Briefing\\_Michael-Kaeding\\_More-important-than-ever-%E2%80%93-EU-agencies-in-times-of-crisis\\_2020-8.pdf](https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2020/11/EIPA-Briefing_Michael-Kaeding_More-important-than-ever-%E2%80%93-EU-agencies-in-times-of-crisis_2020-8.pdf) (letzter Zugriff: 3.7.2021).

14 Europäischer Rechnungshof: Sonderbericht 22/2020.

### **Ausblick: Weitere neue EU-Agenturen**

Im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit nahmen die 20 Mitgliedstaaten (darunter Deutschland) im Oktober 2017 die Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EPPO) an. Ihre Aufgabe wird sein,

„Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union zu ermitteln und zu verfolgen sowie die Täter vor Gericht zu bringen. Damit werden die europäischen und die nationalen Strafverfolgungsmaßnahmen zur Bekämpfung von Betrug zulasten der EU gebündelt.“<sup>15</sup>

Derzeit können nur nationale Behörden Betrug zu Lasten des EU-Haushalts untersuchen und strafrechtlich verfolgen. Aber ihre Befugnisse enden an nationalen Grenzen. Bestehende EU-Einrichtungen wie Eurojust, Europol und das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF, aus dem Frz. Office Européen de Lutte Anti-Fraude) verfügen nicht über die notwendigen Befugnisse, um strafrechtliche Ermittlungen und Verfolgungen durchzuführen. Die neue Europäische Staatsanwaltschaft wird in allen 20 teilnehmenden EU-Ländern als eine einzige Stelle fungieren und die europäischen und nationalen Strafverfolgungsbemühungen in einem einheitlichen Ansatz zentral bündeln. Die neue EU-Agentur nahm am 1. Juni 2021 ihre Tätigkeit auf.

Neben der EPPO einigten sich im Frühjahr 2019 das Europäische Parlament und der Rat der EU auf die Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) mit Sitz in Bratislava. Sie soll spätestens ab 2024 sicherstellen, dass alle EU-Vorschriften zur Arbeitskräftemobilität auf „gerechte, einfache und wirksame Art und Weise durchgesetzt werden“. ELA setzt somit direkt einen Teil der Europäischen Säule der sozialen Rechte um, indem sie den Zugang von Einzelpersonen und Arbeitgebern zu Informationen über ihre Rechte und Pflichten sowie zu relevanten Dienstleistungen vereinfacht, die Zusammenarbeit zwischen den EU-Ländern bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung des einschlägigen Unionsrechts, einschließlich der Durchführung gemeinsamer Inspektionen, erleichtert und Lösungen bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten zwischen nationalen Behörden oder bei Störungen des Arbeitsmarktes ermöglicht.

Zu guter Letzt wurde am 12. Mai 2021 die Agentur für das Europäische Globale Satellitennavigationssystem (GSA) mit Sitz in Prag geschaffen bzw. vergrößert und wurde in die neue EU-Weltraumorganisation (EUSPA) transformiert. Prag wird damit das neue Weltraumfahrt-Zentrum der EU. Mit der Umwandlung wird die Anzahl der MitarbeiterInnen von 100 auf 700 aufgestockt, da neben der GSA auch das Erdbeobachtungsprogramm „Copernicus“ und das Satellitenkommunikationssystem „GovSatcom“ integriert werden sollen. Die Erweiterung ist Teil eines langfristigen Plans der EU, in der Raumfahrt konkurrenzfähiger zu werden.

### **Weiterführende Literatur**

Michelle Everson et al.: European Agencies in between Institutions and Member States, Alphen aan den Rijn 2014.

Morten Egeberg/Jarle Trondal: Researching European Union Agencies: What Have We Learnt (and Where Do We Go from Here)?, in: Journal of Common Market Studies 4/2017, S. 675–690.

Michael Kaeding: Europäische Agenturen – ein Forschungsfeld im Werden, in: integration 1/2019, S. 55–66.

---

15 Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung: Europäische Staatsanwaltschaft, 26.5.2020, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/european\\_public\\_prosecutor\\_de](https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/european_public_prosecutor_de) (letzter Zugriff: 3.8.2020).

# Europäische Investitionsbank

Tobias Kunstein

Traditionell verfolgt die Europäische Investitionsbank (EIB) als „Bank der Europäischen Union“ vier übergeordnete Finanzierungsziele: Kleine und Mittlere Unternehmen (KMU), Infrastruktur, Umwelt und Innovation. Im Januar 2021 berichtete sie hierzu für das Jahr 2020 über Finanzierungen durch die EIB-Gruppe (bestehend aus EIB und Europäischem Investitionsfonds, EIF) in Höhe von rund 77 Mrd. Euro.<sup>1</sup> Auf die beiden Querschnittsziele Klimaschutz und Kohäsion entfielen dabei 40 Prozent beziehungsweise 35 Prozent. Darüber hinaus stand das letzte Jahr im Zeichen der Covid-19-Pandemie und der Abfederung ihrer wirtschaftlichen Folgen, für die die Bank rund 25,5 Mrd. Euro bereitstellte.<sup>2</sup>

## Entwicklung, Struktur und Kapital

Die EU-Mitgliedstaaten als Eigentümer der EIB zeichnen das Kapital der Bank. Der Anteil jedes Mitgliedstaats setzt sich aus eingezahltem und abrufbarem Kapital zusammen. Das Kapital der EIB umfasste Ende letzten Jahres 248,8 Mrd. Euro (2019: 243,3 Mrd. Euro), die sich in 22,2 Mrd. Euro (2019: 21,7 Mrd. Euro) eingezahltes Kapital und 226,6 Mrd. Euro (2019: 221,6 Mrd. Euro) abrufbares Kapital aufteilten.<sup>3</sup> Hinzu kamen Reserven in Höhe von 49,6 Mrd. Euro (2019: 47,3 Mrd. Euro).

Das Kapital des 1994 speziell mit Blick auf KMU geschaffenen EIF soll mit Beschluss aus dem Februar 2021 um 64 Prozent auf 7,4 Mrd. Euro erhöht werden. Haupteigentümer des EIF sind EIB (rund 60 Prozent) und Europäische Kommission (rund 30 Prozent). Die Zahl der öffentlichen und privaten Finanzinstitutionen, die sich die verbleibenden 10 Prozent aufteilen, hat sich bis Mitte 2021 auf über drei Dutzend weiter erhöht.<sup>4</sup>

Die Bedeutung der EIB hat durch die Finanz- und Schuldenkrise, sowie die Covid-19-Pandemie weiter zugenommen. Die Bilanzsumme stieg von rund 219 Mrd. Euro zur Jahrtausendwende auf 554,3 Mrd. Euro im Jahr 2020 (2019: 553,6 Mrd. Euro).<sup>5</sup> Auch die Zahl der Mitarbeitenden hat sich in den letzten 20 Jahren auf 3.542 Ende 2020 (Ende 2019: 3439)<sup>6</sup> mehr als verdreifacht. 2020 sagte die EIB Finanzierungen über 66,1 Mrd. Euro zu (2019: 63,3 Mrd. Euro).<sup>7</sup> Die Zusagen des EIF stiegen auf 12,9 Mrd. Euro (2019: 10,2 Mrd. Euro).<sup>8</sup>

---

1 Europäische Investitionsbank: Jahrespressekonferenz, Zusammenfassung der wichtigsten Zahlen, 20.1.2021, abrufbar unter: [https://www.eib.org/attachments/apc\\_2021\\_key\\_data\\_de.pdf](https://www.eib.org/attachments/apc_2021_key_data_de.pdf) (letzter Zugriff: 22.6.2021), S. 1.

2 Europäische Investitionsbank: Zusammenfassung, 2021.

3 Europäische Investitionsbank: Financial Report 2020, 3.5.2021, abrufbar unter: [https://www.eib.org/attachments/general/reports/eib\\_financial\\_report\\_2020\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/general/reports/eib_financial_report_2020_en.pdf) (letzter Zugriff: 22.6.2021), S. 9.

4 European Investment Fund: Register of members as of 4 May 2021, abrufbar unter: [https://www.eif.org/who\\_we\\_are/shareholder/register.htm](https://www.eif.org/who_we_are/shareholder/register.htm) (letzter Zugriff: 16.5.2021).

5 Europäische Investitionsbank: Financial Report 2020, 2021, S. 8.

6 Ibid., S. 67.

7 Ibid., S. 12.

8 Europäischer Investitionsfonds: Annual Report 2020, 22.4.2021, abrufbar unter: [https://www.eif.org/news\\_centre/publications/eif-annual-report-2020.pdf](https://www.eif.org/news_centre/publications/eif-annual-report-2020.pdf) (letzter Zugriff: 22.6.2021), S. 65.



Trotz des gestiegenen Risikos etwa durch pandemiebedingte Insolvenzen sieht die EIB ihr Kreditportfolio als nach wie vor sehr stabil. Seit ihrer Gründung hat sie jedes Geschäftsjahr mit einem Überschuss beendet. 2020 lag dieser bei 1,7 Mrd. Euro (2019: 2,4 Mrd. Euro) und floss vollständig in die Reserven der Bank. Die EIB finanziert ihre Aktivitäten zum überwiegenden Teil über Anleiheemissionen an den internationalen Kapitalmärkten. 2020 nahm sie auf diese Weise 70 Mrd. Euro (2019: 50,3 Mrd. Euro) auf.<sup>9</sup> Im April 2021 emittierte die EIB erstmals eine digitale Anleihe auf Basis des frei verfügbaren Blockchain-Protokolls Ethereum.<sup>10</sup>

### Die EIB als „Klima-Bank“?

Ein Teil ihrer Anleihen ist so gestaltet, dass das aufgenommene Kapital in gesellschaftlich erwünschte Verwendungen fließt. Die EIB hat 2007 mit ihren „Klimaschutzanleihen“ weltweit die ersten „grünen“ Anleihen aufgelegt.<sup>11</sup> 2018 folgten „Nachhaltigkeitsanleihen“, die den Grundsätzen für grüne, soziale und nachhaltige Anleihen entsprechen. 2020 hat die Bank mit diesen beiden Typen von Anleihen mehr als zehn Mrd. Euro aufgenommen, was 15 Prozent ihres Mittelbeschaffungsprogramms entspricht (2019: 7 Prozent).<sup>12</sup> Neben ihrem Engagement im Tagesgeschäft betont die EIB auch ihre führende Rolle bei der Entwicklung von internationalen Standards in diesem neuen und rasch wachsenden Marktsegment.

Die EIB hat sich zum Ziel gesetzt, Finanzierungen in den Bereichen Klima- und Umweltschutz bis 2025 auf die Hälfte ihrer Aktivitäten auszubauen und sieht sich als globaler Vorreiter bei der Umsetzung des Pariser Klimaschutzabkommens. Als größter multilateraler Kapitalgeber für Projekte zum Klimaschutz bezeichnet sich die EIB als „Klima-Bank“. Wie sie diesen Anspruch in den nächsten fünf Jahren konkret umsetzen will, beschreibt der „Klimabank-Fahrplan“.<sup>13</sup> Die 2019 verabschiedete Strategie im Energiebereich sieht vor, bis Ende 2021 die Finanzierung von Projekten mit fossilen Energieträgern einzustellen.<sup>14</sup> EIB-Präsident Werner Hoyer sagte auf der Jahrespressekonferenz dazu sehr direkt: „To put it mildly, gas is over.“<sup>15</sup>

An diesem Selbstbild gibt es aber auch Kritik von Nichtregierungsorganisationen (NGO), die der EIB unter anderem vorwerfen, Kohle und Gas weiterhin indirekt zu unterstützen oder den Ausbau klassischer, mithin klimaschädlicher, Verkehrsinfrastruktur zu fördern.<sup>16</sup> Positiv bleibt anzumerken, dass die EIB im Bericht des NGO-Verbunds selbst Stellung zu dieser Kritik bezieht und beide Seiten einen offenen Dialog führen.

---

9 Europäische Investitionsbank: Financial Report 2020, 2021, S. 8.

10 Europäische Investitionsbank: Presseerklärung: EIB issues its first ever digital bond on a public blockchain, 28.4.2021, 2021-141-EN.

11 Europäische Investitionsbank: Evaluation of the EIB's Climate Awareness Bonds, April 2021, abrufbar unter: [https://www.eib.org/attachments/ev/ev\\_report\\_evaluation\\_eib\\_climate\\_awareness\\_bonds\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/ev/ev_report_evaluation_eib_climate_awareness_bonds_en.pdf) (letzter Zugriff: 22.6.2021), S. 1.

12 Europäische Investitionsbank: Wege aus der Krise, Tätigkeitsbericht 2020, 20.1.2021, abrufbar unter: [https://www.eib.org/attachments/general/reports/eib\\_activity\\_report\\_2020\\_de.pdf](https://www.eib.org/attachments/general/reports/eib_activity_report_2020_de.pdf) (letzter Zugriff: 22.6.2021), S. 62.

13 Europäische Investitionsbank: EIB Group Climate Bank Roadmap 2021–2025, November 2020 abrufbar unter: [https://www.eib.org/attachments/thematic/eib\\_group\\_climate\\_bank\\_roadmap\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/thematic/eib_group_climate_bank_roadmap_en.pdf) (letzter Zugriff: 22.6.2021).

14 Europäische Investitionsbank: EIB Group Corporate Governance Report 2019, 12.10.2020, abrufbar unter: [https://www.eib.org/attachments/general/reports/eib\\_group\\_corporate\\_governance\\_report\\_2019\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/general/reports/eib_group_corporate_governance_report_2019_en.pdf) (letzter Zugriff: 22.6.2021), S. 3; vgl. hierzu auch den Beitrag „Umwelt- und Klimapolitik“ in diesem Jahrbuch.

15 The Economist: The Energy Transition. The gaseous mega-bet, 24.4.2021, S. 51.

## Die EIB als EU-Entwicklungsbank?

Während der Schwerpunkt der EIB innerhalb des Binnenmarktes liegt, gehört zu ihren Aufgaben auch die Förderung der Entwicklungszusammenarbeit, sodass derzeit rund 13 Prozent ihrer Aktivitäten außerhalb der EU stattfinden.<sup>17</sup> Auch die Klimaziele sind laut EIB ohne langfristige internationale Kooperation nicht zu erreichen.<sup>18</sup> Wie die Struktur der zahlreichen in der kreditfinanzierten Entwicklungszusammenarbeit tätigen Institutionen verbessert werden kann, diskutiert die EU schon seit mehreren Jahren. Im September 2020 plädierte Hoyer für eine EU-Entwicklungsbank unter dem Dach der EIB.<sup>19</sup> Dem hielten Kritiker entgegen, dass sich die EIB zu wenig mit den unbeabsichtigten Folgen ihrer Projekte auseinandersetze: Sie verfüge außerhalb der EU nur über 120 Mitarbeitende, die darüber hinaus Fachleute für Finanzierung seien, nicht für Entwicklung.<sup>20</sup>

## Hebelwirkung für Investitionen

Langfristig zeigen sich für die Entwicklung der EIB zwei Trends. Erstens bildet die EIB mit ihren Aktivitäten einen Ausgleich für die mangelnde fiskalpolitische Koordinierung auf europäischer Ebene. Zweitens kommen zunehmend innovative Finanzierungsmechanismen zum Einsatz, die beispielsweise das EU-Budget als Hebel nutzen.<sup>21</sup> Ein jüngeres Beispiel hierfür ist der Europäische Fonds für Strategisches Investment (EFSI) von 2014. Der EFSI umfasste Garantien von 16 Mrd. Euro aus dem EU-Haushalt und 5 Mrd. Euro seitens der EIB. Diese Garantien versetzten EIB und EIF in die Lage, 63 Mrd. Euro Kapital bereitzustellen, die private und öffentliche Investitionen von bis zu 315 Mrd. Euro mobilisieren sollten. Nachdem dieses Ziel innerhalb von drei Jahren erreicht wurde, stellte die EU zusätzliche Garantien für den EFSI bereit und legte ein neues Investitionsziel von 500 Mrd. Euro bis Ende 2020 fest. Zum Abschluss des EFSI förderte die EIB 1.549 Projekte im Umfang von 102,8 Mrd. Euro und rechnete mit insgesamt 546,6 Mrd. Euro an Investitionen.<sup>22</sup> Der EFSI wurde für den Zeitraum des neuen mittelfristigen EU-Haushaltsplans 2021-2028 durch das Programm InvestEU abgelöst. Wiederum soll eine Garantie aus dem EU-Haushalt in Höhe von 26,2 Mrd. Euro ein Vielfaches an Investitionen mobilisieren. War die EIB-Gruppe im Rahmen des EFSI noch alleiniger Kreditgeber auf Basis der EU-Haushaltsgarantie, entfallen bei InvestEU 25 Prozent auf nationale und internationale Förderbanken, um deren sektorspezifische Expertise nutzbar zu machen.<sup>23</sup>

## Reaktion auf die Covid-19-Pandemie

Die EIB ist eingebunden in die Krisenmaßnahmen der EU. Sofortmaßnahmen, die teils Umschichtungen innerhalb bestehender Portfolios darstellen, umfassen (i) 10 Mrd. Euro

- 16 Counter Balance: The EU Climate Bank – Greenwashing or a banking revolution? Report, 7.7.2020, abrufbar unter: <https://counter-balance.org/uploads/files/Reports/Flagship-Reports-Files/2020-EU-Climate-Bank-Report.pdf> (letzter Zugriff: 22.6.2021), S. 7.
- 17 Europäische Investitionsbank: Die EIB in Zahlen, 2021, abrufbar unter: [https://www.eib.org/de/about/key\\_figures/index.htm](https://www.eib.org/de/about/key_figures/index.htm) (letzter Zugriff: 13.5.2021); vgl. hierzu auch den Beitrag „Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe“ in diesem Jahrbuch.
- 18 Europäische Investitionsbank: Roadmap 2021–2025, 2020.
- 19 Die Welt: Europa braucht eine gemeinsame Entwicklungsbank, 23.9.2020.
- 20 Tagesschau.de: Kritik am EIB-Expansionskurs. Eine Bank will in die Welt, 9.11.2020.
- 21 Daniel Mertens/Matthias Thiemann: Building a hidden investment state? The European Investment Bank, national development banks and European economic governance, in: Journal of European Public Policy 1/2017, S. 23-43, hier S. 24.
- 22 Europäische Investitionsbank: Financial Report 2020, 2021, S. 15.
- 23 Europäische Investitionsbank: Financial Report 2020, 2021, S. 12.

zusätzliches Betriebskapital über Liquiditätslinien für Banken, (ii) 10 Mrd. Euro KMU-Kredite über spezielle Kaufprogramme für forderungsbesicherte Wertpapiere, (iii) 8 Mrd. Euro für KMU-Kredite über Garantieprogramme für Sofortfinanzierungen, (iv) 6,7 Mrd. Euro für Covid-19-Projekte außerhalb der EU und (v) 6 Mrd. Euro für Investitionen in die Gesundheitsinfrastruktur und die Impfstoff- und Medikamententwicklung. Beispielsweise vergab die EIB 2020 einen vom EFSI garantierten Kredit über 100 Mio. Euro für das Covid-19-Impfstoffprogramm von BioNTech.<sup>24</sup>

Darüber hinaus hat die EIB den Paneuropäischen Garantiefonds (EGF) aufgelegt, der Teil des EU-Aufbauplans ist. Mit einem Umfang von knapp 25 Mrd. Euro aus Garantien bzw. Beiträgen der teilnehmenden Mitgliedstaaten soll der EGF bis Ende 2021 Investitionen von bis zu 200 Mrd. Euro zur Bewältigung der Pandemiefolgen vor allem für KMUs ermöglichen.<sup>25</sup> Der EGF hatte bereits im Mai 2021 knapp die Hälfte seiner für 2021 geplanten Finanzierungen für europäische Unternehmen erreicht.<sup>26</sup>

### Ausblick

Trotz der jüngsten Fortschritte bei der Senkung der Infektionszahlen und beim Impfprogramm ist offen, welche Folgen die Pandemie auf das Wirtschafts- und Finanzsystem und in der Folge auf die Tätigkeit der EIB hat. Sie selbst sieht sich, nicht zuletzt aufgrund des 2009 etablierten Zugangs zu den geldpolitischen Operationen des Eurosystems, in einer stabilen Situation und auf mögliche wirtschaftliche und finanzielle Verwerfungen gut vorbereitet.

Im vergangenen Jahr beschäftigten die EIB weiterhin Vorwürfe zu mangelhaften Geldwäschekontrollen, die ein interner Whistleblower 2019 erhoben hatte. Hoyer stellte dazu Ende 2020 in einem Brief an den Haushaltsausschuss im Europäischen Parlament fest, dass die Bank ihre Regeln und Verfahren weiter anpassen müsse.<sup>27</sup>

### Weiterführende Literatur

- Judith Clifton et al.: The European Investment Bank: Development, Integration, Investment?, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2018, S. 733–750.
- Benedikt Erforth: The Future of European Development Banking. What Role and Place for the European Investment Bank?, in: *German Development Institute Discussion Paper* 11/2020.
- Helen Kavvadia: The European Investment Bank's 'Quantum Leap' to Become the World's First International Climate Bank, in: *Politics and Governance* 2/2021, S. 185–195.
- Moritz Liebe/David Howarth: The European Investment Bank as Policy Entrepreneur and the Promotion of Public-Private Partnerships, in: *New Political Economy* 2/2020, S. 195–212.

---

24 Europäische Investitionsbank: Soforthilfe auf Europäisch, abrufbar unter: <https://www.eib.org/de/stories/guarantee-fund-bolsters-small-businesses> (letzter Zugriff: 11.5.2021).

25 Europäische Investitionsbank: Operativer Plan der EIB-Gruppe 2021, 20.1.2021, abrufbar unter: [https://www.eib.org/attachments/strategies/eib\\_group\\_operational\\_plan\\_2021\\_de.pdf](https://www.eib.org/attachments/strategies/eib_group_operational_plan_2021_de.pdf) (letzter Zugriff: 22.6.2021), S. 2.

26 Europäische Investitionsbank: Presseerklärung: Europäischer Garantiefonds: schnellere Erholung für EU-Unternehmen, 5.5.2021, 2021-147-DE.

27 Süddeutsche Zeitung: Europäische Investitionsbank: „Vorwürfe konsequent aufklären“, 12.11.2020.

### 3. Die politische Infrastruktur



# Nationale Parlamente

Valentin Kreilinger

Die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten wurden im vergangenen Jahr bei wegweisenden europäischen Entwicklungen einbezogen: Die Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss und die Beteiligung an den Aufbau- und Resilienzplänen gaben den nationalen Parlamenten neue Möglichkeiten zur Mitwirkung am EU-Integrationsprozess. Die nationalen Parlamente sind außerdem in der Konferenz zur Zukunft Europas mit insgesamt 108 Mitgliedern (vier Sitze für jedes der 27 nationalen Parlamente) direkt vertreten. Zudem erfüllen die nationalen Parlamente weiterhin ihre europapolitischen Kernaufgaben, das heißt, sie sind im sogenannten Frühwarnmechanismus zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips, im politischen Dialog mit der Europäischen Kommission, bei der Kontrolle der eigenen Regierung und in der interparlamentarischen Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament aktiv. Allerdings beschränkte die Covid-19-Pandemie eine Reihe von Aktivitäten der nationalen Parlamente in EU-Angelegenheiten.

## NextGenerationEU

Bevor die Europäische Kommission Anleihen zur Finanzierung der Zuschüsse und Kredite für die Mitgliedstaaten im Rahmen des Wiederaufbauplans NextGenerationEU aufnehmen konnte, mussten die Mitgliedstaaten den Eigenmittelbeschluss einstimmig billigen.<sup>1</sup> Dies geschah den verfassungsrechtlichen Vorschriften folgend, also in der Regel nach einem positiven Votum des nationalen Parlaments. Am 31. Mai 2021 waren die entsprechenden Notifikationen von allen 27 Mitgliedstaaten beim Ratssekretariat eingegangen.<sup>2</sup>

Es gab Zweifel, ob alle nationalen Parlamente den Prozess zügig abschließen können. Insbesondere in Finnland war die Zustimmung nicht sicher, da der Verfassungsausschuss des Parlaments angesichts eines Kompetenztransfers durch NextGenerationEU eine Zweidrittelmehrheit im Plenum für nötig erachtete.<sup>3</sup> Am 18. Mai 2021 stimmte das Parlament dann mit 134 zu 57 Stimmen zu und machte somit den Weg frei für die finnische Ratifizierung.<sup>4</sup>

Als Teil von NextGenerationEU legten die Regierungen der Mitgliedstaaten im Frühjahr 2021 bei der Europäischen Kommission Aufbau- und Resilienzpläne vor. Die von der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters vorgelegten länderspezifischen Empfehlungen erfuhren dabei durch die Verknüpfung von wirtschaftlichen Reformen und finanziellen Mitteln eine politische Aufwertung. Bei der Erarbeitung der Pläne war eine Beteiligung der nationalen Parlamente nicht vorgeschrieben, sondern erfolgte lediglich auf Basis innerstaatlicher Bestimmungen. Die Informationen, welche die nationalen Parla-

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

2 Rat der EU: Pressemitteilung, EU-Mittel für den Aufschwung: Mitgliedstaaten geben grünes Licht, 31.5.2021, 425/21.

3 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Finnland“ in diesem Jahrbuch.

4 Eduskunta: Pressemitteilung, Parliament has approved EU's own resources decision by a vote of 134–57, abrufbar unter: <https://www.eduskunta.fi/EN/tiedotteet/Pages/Parliament-has-approved-EUs-own-resources-decision-by-a-vote-of-134-57.aspx> (letzter Zugriff: 20.6.2021).

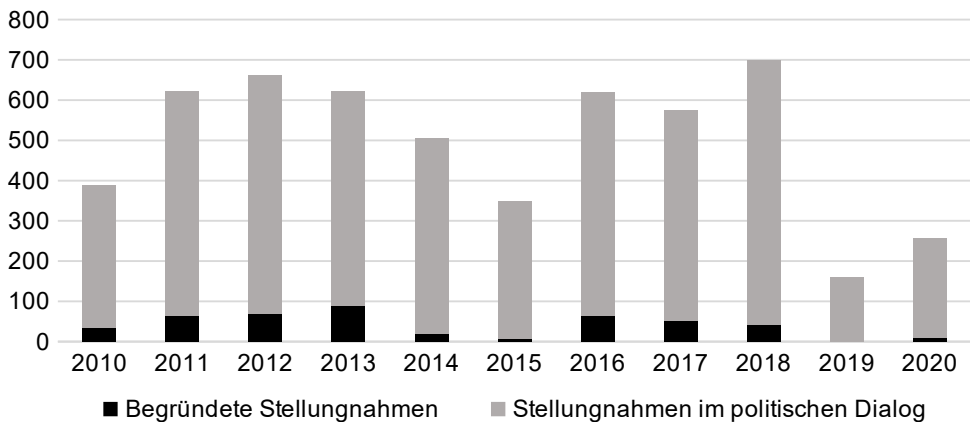
mente von ihren nationalen Regierungen zu den Entwürfen der Wiederaufbaupläne erhielten, variierten – ebenso wie die tatsächliche Parlamentsbeteiligung – deutlich.

### Subsidiaritätskontrolle und politischer Dialog

Im sogenannten Frühwarnmechanismus haben die nationalen Parlamente die Möglichkeit, eine „begründete Stellungnahme“ abzugeben, falls sie bei einem Legislativvorschlag der Europäischen Kommission Subsidiaritätsbedenken hegen. Wenn sich mehr als ein Drittel der nationalen Parlamente entsprechend äußert, ist die Hürde für eine „gelbe Karte“ erreicht. Die Kommission muss dann ihren Vorschlag erneut prüfen. Seit 2009 war dies nur drei Mal der Fall. Auch im Jahr 2020 es keine „gelbe Karte“. Die Gesamtzahl der begründeten Stellungnahmen (9) lag 2020 unter dem langjährigen Durchschnitt von 40.

Darüber hinaus erlaubt es der „politische Dialog“ mit der Europäischen Kommission einem nationalen Parlament, eine allgemeine Stellungnahme zu Kommissionsdokumenten oder Politikbereichen, in denen die Europäische Kommission handlungsbefugt ist, abzugeben. Im Jahr 2020 lag die Aktivität der nationalen Parlamente mit insgesamt 246 Stellungnahmen deutlich über dem Niveau von 2019 (159), was auch darauf zurückzuführen ist, dass die Europäische Kommission im Jahr von Wahlen zum Europäischen Parlament weniger aktiv ist.

Abb. 1: Aktivität der nationalen Parlamente (2010–2020)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den Jahresberichten der Europäischen Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit und die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten (2010–2020).

### Kontrolle der eigenen Regierung

Die nationalen Parlamente kontrollieren selbstverständlich auch die europapolitischen Aktivitäten der eigenen Regierung. Durch eine Reihe von Entwicklungen in der Covid-19-Pandemie wurde diese Aufgabe der nationalen Parlamente jedoch erschwert: In der Bewältigung der Pandemie waren die nationalen Parlamente von den angepassten Bera-

tungs- und Entscheidungsprozessen in der EU erheblich betroffen und oftmals schlechter informiert und beteiligt.<sup>5</sup>

Zum einen wurden wichtige Entscheidungen von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat getroffen. Seit Langem ist es für nationale Parlamente nicht einfach, diese Gipfeltreffen zu kontrollieren. Viele der Gipfeltreffen des Europäischen Rates fanden zudem als informelle Videokonferenzen statt und anstelle der üblichen Schlussfolgerungen wurden oftmals lediglich „Schlussfolgerungen des Präsidenten“ oder „Erklärungen der Mitglieder des Europäischen Rates“ veröffentlicht. Für die nationalen Parlamente wurde es dadurch noch schwieriger, den jeweiligen Staats- oder Regierungschef zu kontrollieren.

Zum anderen sank durch die häufige Anwendung des schriftlichen Verfahrens im Rat der EU die Transparenz dort ebenfalls. Die politische Verantwortung nationaler Ministerinnen und Minister gegenüber ihrem Parlament ist geschwächt, da Abstimmungen lediglich im Ausschuss der Ständigen Vertreter stattfinden. Im Verlauf von ordentlichen Gesetzgebungsverfahren konnten die nationalen Parlamente deshalb insbesondere bei Verhandlungen zwischen Rat und Europäischem Parlament (Trilogie) weniger Einfluss ausüben als unter normalen Umständen möglich gewesen wäre.<sup>6</sup>

### Parlamentarische Dimension der deutschen Ratspräsidentschaft

Covid-19 stellte auch eine große Herausforderung für die normale Arbeitsweise interparlamentarischer Zusammenarbeit dar, weil sie auf der physischen Anwesenheit vieler Personen, zahlreichen Sitzungen und häufigen Reisen basiert. Interparlamentarische Konferenzen und andere Treffen von nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament fanden deshalb weiterhin digital statt.

Während einer Ratspräsidentschaft befindet sich das nationale Parlament des entsprechenden Mitgliedstaates im Rahmen der parlamentarischen Dimension der Ratspräsidentschaft in einer besonderen Rolle.<sup>7</sup> Als Deutschland in der zweiten Jahreshälfte 2020 die Ratspräsidentschaft innehatte, waren Bundestag und Bundesrat gemeinsam als sogenanntes „Presidency Parliament“ in einer koordinierenden Rolle der pandemiebedingt ausschließlich digital stattfindenden interparlamentarischen Zusammenarbeit tätig.

Bundestag und Bundesrat leiteten, gegebenenfalls gemeinsam mit dem Europäischen Parlament, folglich Sitzungen der Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der EU (Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union, COSAC), politikfeldspezifische interparlamentarische Konferenzen (die Interparlamentarische Konferenz für Stabilität, wirtschaftliche Koordinierung und Steuerung sowie die Interparlamentarische Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik) und Sitzungen des Gemeinsamen Parlamentarischen Kontrollausschusses für

- 5 Vgl. hierzu ausführlicher Selma Bendjaballah/Valentin Kreiling: The EU legislative process proves resilient and adaptable, but democracy has suffered, in: European Policy Analysis, Swedish Institute for European Policy Studies 12/2021, hier: S. 10–14, abrufbar unter: <https://www.sieps.se/en/publications/2021/covid-19-the-eu-legislative-process-proves-resilient-and-adaptable-but-democracy-has-suffered/> (letzter Zugriff: 8.10.2021).
- 6 Rik de Ruiter/Christine Neuhold: Subsidiarity watchdogs and the kennel of trilogues: when do they bark? The role of National Parliaments in trilogue negotiations, in: Journal of European Public Policy 1/2021, S. 93–111.
- 7 Deutsche Ratspräsidentschaft: Parlamentarische Dimension der deutschen Ratspräsidentschaft, abrufbar unter: <https://www.parleu2020.de> (letzter Zugriff: 20.6.2021).



Europol. Bei der Konferenz der Parlamentspräsidenten im Mai 2021 hatte Deutschland turnusgemäß ebenfalls den Vorsitz inne.

Zum ersten Mal kamen am 1. Dezember 2020 außerdem Abgeordnete der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments zur Evaluierung der Aktivitäten von Eurojust zusammen. Auf Basis der neuen Eurojust-Verordnung (EU) 2018/1727 wird die Tätigkeit von Eurojust seit 2020 mindestens einmal jährlich im Rahmen einer interparlamentarischen Sitzung im Europäischen Parlament unter Beteiligung des Präsidenten der Agentur bewertet. Wie bei der Einrichtung des Europol-Kontrollausschusses im Jahr 2017 soll der Kompetenzzuwachs für Eurojust mit einer Steigerung der demokratischen Kontrolle einhergehen.

Schließlich war der Austritt des Vereinigten Königreichs auch während des deutschen Vorsitzes ein wiederkehrendes Thema interparlamentarischer Zusammenarbeit.<sup>8</sup> Das Abkommen über die künftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU wurde als „EU-only“-Abkommen aber lediglich vom Rat und dem Europäischen Parlament gebilligt. Die nationalen Parlamente waren daher keine Vetospieler bei der Ratifizierung des Abkommens.

### Konferenz zur Zukunft Europas

Viele nationale Parlamente suchen noch immer ihre Rolle in EU-Angelegenheiten. Die Konferenz zur Zukunft Europas könnte für sie ein Instrument sein, um eine direkte und aktive Rolle auf EU-Ebene zu spielen. Bereits Anfang 2020 hatten die Vorsitzenden der Ausschüsse für EU-Angelegenheiten eine Beteiligung der nationalen Parlamente an der Konferenz und ihren Lenkungsorganen gefordert.

Die nationalen Parlamente mussten im Verlauf der Verhandlungen zur Einrichtung der Konferenz allerdings um ihre Berücksichtigung bei der Zusammensetzung des Exekutiv-ausschusses kämpfen. Zwar waren sich Europäische Kommission, Rat und Europäisches Parlament einig, dass die nationalen Parlamente eine Rolle in der Konferenz spielen sollten, die konkrete Ausgestaltung blieb allerdings bis zum Start der Konferenz unklar. Die Vorsitz-Troika der COSAC darf laut der Geschäftsordnung der Konferenz nun als „ständiger Beobachter“ an den Beratungen des Exekutiv-ausschusses teilnehmen<sup>9</sup> und in der Plenarversammlung besetzen die nationalen Parlamente 108 der 433 Sitze<sup>10</sup>, vier pro Mitgliedstaat beziehungsweise Parlament.

### Weiterführende Literatur

Ben Crum: Patterns of contestation across EU parliaments: four modes of inter-parliamentary relations compared, in: *West European Politics* 2020 (im Erscheinen), S. 1–17.

Deutscher Bundestag/Bundesrat: Parlamentarische Dimension der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, 17.12.2020, abrufbar unter: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/sonstiges/abschlussdokument-eu-ratspraesidentschaft-deutschland.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/sonstiges/abschlussdokument-eu-ratspraesidentschaft-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (letzter Zugriff: 20.6.2021).

Thomas Winzen: The institutional position of national parliaments in the European Union: developments, explanations, effects, in: *Journal of European Public Policy* 2021 (im Erscheinen), S. 1–15.

---

8 Valentin Kreilinger: Nationale Parlamente, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2020, Baden-Baden 2020, S. 167–170, hier: S. 170.

9 Konferenz zur Zukunft Europas: Art. 6, Geschäftsordnung der Konferenz zur Zukunft Europas, 2021, abrufbar unter: <https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/9243/sn02700.de21.pdf> (letzter Zugriff: 20.6.2021).

10 Konferenz zur Zukunft Europas: Artikel 16, Geschäftsordnung der Konferenz zur Zukunft Europas, 2021.

# Europäische Parteien

Michael Weigl

Die Jahre 2017 bis 2019 waren infolge von Neuregelungen der Anerkennung und Finanzierung europäischer Parteien von einem Konzentrationsprozess des Parteiensystems auf europäischer Ebene geprägt. Inzwischen kann dieser Prozess als weitgehend abgeschlossen bezeichnet werden, die Zeichen stehen nunmehr auf Konsolidierung und Kontinuität. Auch 2020 erkannte die seit 2017 tätige „Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen“ (BEUPS) zehn politische Parteien an, die damit in den Genuss von Mitteln der Parteienfinanzierung durch die EU kommen. Keine der im Jahr zuvor anerkannten Parteien verlor ihren Status, keine weitere kam hinzu (vgl. Tabelle 1). Anträge auf Registrierung der „Europäischen Allianz für Freiheit und Demokratie“ (EAFD) vom Juli 2020 und der rechtsradikalen „Allianz für Frieden und Freiheit“ (APF) vom August 2020 lehnte die Behörde ab. In beiden Fällen verwies die BEUPS darauf, dass die ihr vorgelegten Unterlagen nicht den Mindestanforderungen an europäische politische Parteien entsprochen hätten.<sup>1</sup>

*Tabelle 1: Anerkannte politische Parteien auf europäischer Ebene*

| <i>M = Mitgliedspartei<br/>VM = Vollmitglied(partei)<br/>AM = Assoziiertes Mitglied<br/>B = Beobachter<br/>PM = persönliche Mitglieder<br/>SM = Special Members<br/>(nur bei EGP)</i> | <i>Kürzel</i>                            | <i>Gründung<br/><br/>Reform<br/><br/>Regis-<br/>trierung<br/>BEUPS</i> | <i>Sitz</i> | <i>Mitglieds-<br/>Parteien</i>                                    | <i>korresp. EP-<br/>Fraktion und<br/>Anzahl<br/>Abgeordnete</i> | <i>Politische<br/>Ausrichtung</i>        | <i>EU-<br/>Finan-<br/>zierung<br/>2019 in<br/>Mio. Euro<br/>(gerundet)</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Sozialdemokratische Partei Europas                                                                                                                                                    | PES (engl.)<br>SPE (dt.)<br>PSE (franz.) | 1974<br>1992<br>2017                                                   | BE          | 33 VM aus<br>27 Staaten<br>11 AM / 12 B                           | S&D (138)                                                       | sozialdemokratisch /<br>sozialistisch    | 8,117                                                                      |
| Europäische Volkspartei                                                                                                                                                               | EPP (engl.)<br>EVP (dt.)<br>PPE (franz.) | 1976<br>1999<br>2017                                                   | BE          | 50 VM aus<br>27 Staaten<br>(1 VM sus-<br>pendiert)<br>7 AM / 21 B | EVP (174)                                                       | christ-<br>demokratisch<br>(konservativ) | 12,328                                                                     |
| Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa                                                                                                                                       | ALDE                                     | 1976<br>1993<br>2017                                                   | BE          | 52 VM aus<br>38 Staaten<br>17 AM                                  | Renew<br>Europe (65)                                            | liberal                                  | 5,303                                                                      |
| Europäische Freie Allianz                                                                                                                                                             | EFA                                      | 1982<br>1994<br>2004<br>2017                                           | BE          | 47 VM aus<br>21 Staaten<br>(1 VM sus-<br>pendiert)                | Grüne / EFA;<br>ECR; GUE /<br>NGL (9)                           | regional /<br>„nationalistisch“          | 1,074                                                                      |
| Europäische Grüne Partei                                                                                                                                                              | EGP                                      | 1983<br>1993<br>2004<br>2017                                           | BE          | 40 VM aus<br>34 Staaten<br>3 AM / 3 B /<br>55 SM                  | Grüne / EFA<br>(57)                                             | grün / alternativ                        | 4,348                                                                      |
| Europäische Linke                                                                                                                                                                     | EL                                       | 2004<br>2017                                                           | BE          | 25 VM aus<br>22 Staaten<br>7 B                                    | GUE / NGL<br>(29)                                               | sozialistisch / post-<br>kommunistisch   | 1,836                                                                      |

1 Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen: Abgelehnte Anträge, abrufbar unter: <http://appf.europa.eu/appf/en/applications/applications-not-approved> (letzter Zugriff: 23.7.2021).

|                                                    |                           |                      |    |                               |                              |                                                         |       |
|----------------------------------------------------|---------------------------|----------------------|----|-------------------------------|------------------------------|---------------------------------------------------------|-------|
| Europäische Demokratische Partei                   | EDP                       | 2004<br>2017         | BE | 18 M aus<br>15 Staaten<br>1 B | Renew<br>Europe;<br>S&D (10) | zentristisch<br>(liberal)                               | 0,914 |
| Europäische Christliche Politische Bewegung (ECPM) | ECPM                      | 2002<br>2010<br>2017 | NL | 23 VM aus<br>20 Staaten       | ECR;<br>EVP (4)              | christlich /<br>evangelikal                             | 0,733 |
| Europäische Konservative und Reformer              | ECR (engl.);<br>EKR (dt.) | 2009<br>2017         | BE | 32 aus<br>29 Staaten          | ECR (54)                     | nationalkonservativ /<br>europaskeptisch                | 4,143 |
| Identität und Demokratie                           | IDP                       | 2019                 | FR | 14 M aus<br>13 Staaten        | ID (60)                      | europaskeptisch,<br>rechtsextrem,<br>rechtspopulistisch | 4,621 |

Stand der Angaben: Juni 2021.<sup>2</sup>

Stetige Veränderungen in der Mitgliedschaft der Europäischen Parteien – manche Mitglieder treten aus den Parteien aus, andere kommen hinzu – ist eines ihrer Merkmale und Verweis auf ihre interne Heterogenität sowie ihren Charakter als dynamische Netzwerkorganisationen. Anders als bei den Fraktionen des Europäischen Parlamentes handelt es sich hierbei zumeist nur um kleinere Veränderungen mit nur geringen Konsequenzen für das Selbstverständnis und die Machtstruktur einer Europäischen Partei. Auch 2020/21 war dies nicht anders. Besonderes Aufsehen erregte es allerdings, als die ungarische Fidesz-Partei am 18. März 2021 aus der EVP austrat.

Mit dem Beschluss des ungarischen Ministerpräsidenten und Fidesz-Vorsitzenden Victor Orbán, seine Partei aus der EVP zurückzuziehen, endete der seit Jahren schwelende Konflikt zwischen der EVP und der Fidesz. Bereits seit dem 20. März 2019 war die Mitgliedschaft der Fidesz in der EVP – unter anderem aufgrund von Angriffen Orbáns gegen Persönlichkeiten der eigenen Parteienfamilie – suspendiert gewesen. Der fortgesetzte, wiederholt vom Europäischen Gerichtshof angeprangerte Bruch Ungarns mit demokratischen Werten und Prinzipien der Europäischen Union und Orbáns Festhalten an seinem erstmals 2014 öffentlich beworbenen Konzeptes einer illiberalen Demokratie hatte die Beziehungen zur EVP weiter belastet. Der formale Austritt in Form eines Schreibens des internationalen Sekretariats der Fidesz an die EVP-Spitze vollzog schließlich nur noch nach, was bereits beschlossene Sache war, nachdem die zwölf Fidesz-Abgeordneten im Europarlament die EVP-Fraktion schon Anfang März verlassen hatten (seitdem fraktionslos) und die EVP-Spitze daraufhin ein Parteiausschlussverfahren gegen Fidesz angekündigt hatte.<sup>3</sup> Auslöser für den endgültigen Bruch war die Änderung der Geschäftsordnung der EVP-Fraktion vom 3. März 2021 gewesen, die einem Ultimatum an die Fidesz gleichkam. Die Suspendierung von Fidesz von 2019 hatte allein die Mitgliedschaft der Partei in der EVP berührt, nicht aber die Abgeordneten in der Fraktion. Die neue Geschäftsordnung hätte es nun möglich gemacht, auch ganze Gruppen von Abgeordneten aus der Fraktion auszuschließen. Mit dem nunmehr vollzogenen Bruch zwischen Fidesz und der EVP ist auch das Plädoyer des EVP-Fraktionsvorsitzenden Manfred Weber (CSU) für eine Aufrechterhaltung des Dialogs mit Fidesz gescheitert, um diese nicht in die Arme rechts-extremer Fraktionen im Europäischen Parlament zu treiben. Der EVP-Vorsitzende Donald Tusk reagierte dagegen erleichtert auf das Ausscheiden von Fidesz, für das er sich schon lange stark gemacht hatte.

2 Europäisches Parlament: Funding from the European Parliament to European political parties per party and year, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/files/political-parties-and-foundations/european-political-parties/en-funding-amounts-parties-2021.pdf> (letzter Zugriff: 30.7.2021).

3 European Peoples Party: Statement on Fidesz, 3.3.2021, abrufbar unter: <https://www.epp.eu/news/epp-statement-on-fidesz> (letzter Zugriff: 23.7.2021).

Tabelle 2: Führungsspitze der politischen Parteien auf europäischer Ebene

|                                                    | Präsident/in                 | im Amt seit | lfd. Amtszeit (maximum)                   | Generalsekretär/in               | im Amt seit     | lfd. Amtszeit       |
|----------------------------------------------------|------------------------------|-------------|-------------------------------------------|----------------------------------|-----------------|---------------------|
| Sozialdemokratische Partei Europas                 | Sergei Stanishev (BL)        | 2011        | 07.12.2018 (3 J.)                         | Achim Post (D)                   | 2012            | 07.12.2018 (3. J.)  |
| Europäische Volkspartei                            | Donald Tusk (PI)             | 2019        | 01.12.2019 (3 J.)                         | Antonio López-Istúriz White (ES) | 2002            | 01.12.2019 (3. J.)  |
| Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa    | Timmy Dooley (IRL)           | 2021        | 05.2021, Vizepräsident, interimistisch    | Jacob Moroza-Rasmussen (DEN)     | 2012            | 18.11.2020 (2 J.)   |
|                                                    | Ilhan Kyuchyuk (BUL)         | 2021        | 05.2021, Vizepräsident, interimistisch    |                                  |                 |                     |
| Europäische Freie Allianz                          | Lorena Lopez de Lacalle (EA) | 2019        | 09.03.2019 (3 J.)                         | Jordi Solé (ES)                  | 2016-2018, 2019 | 09.03.2019 (3. J.)  |
| Europäische Grüne Partei                           | Evelyn Huytebroeck (BEL)     | 2019        | 10.11.2019 (2 ½ J.)                       | Mar Garcia Sanz                  | 2014            | 10.11.2019 (2 ½ J.) |
|                                                    | Thomas Waitz (AUT)           | 2019        | 10.11.2019 (2 ½ J.)                       |                                  |                 |                     |
| Europäische Linke                                  | Heinz Bierbaum (D)           | 2019        | 15.12.2019 (3 J.)                         | -                                | -               | -                   |
| Europäische Demokratische Partei                   | François Bayrou (FR)         | 2004        | 29.11.2019 (2 J.)                         | Sandro Gozi (IT)                 | 2021            | 05.05.2021 (2. J.)  |
| Europäische Christliche Politische Bewegung (ECPM) | Ladislav Ilčić (Kroatien)    | 2021        | 28.05.2021, Vizepräsident, interimistisch | -                                | -               | -                   |
| Europäische Konservative und Reformier             | Giorgia Meloni (IT)          | 2020        | 28.09.2020 (2 ½ J.)                       | Anna Fotyga (PI)                 | 2018            | 28.09.2020 (2 ½ J.) |
| Identität und Demokratie Partei                    | Gerolf Annemans (BEL)        | 2017        | 02.07.2019 (2 J.)                         | -                                | -               | -                   |

Stand der Angaben: Juni 2021.

Stellte der Showdown zwischen Fidesz und der EVP eine Ausnahme unter den ansonsten nur dosierten Änderungen in den Mitgliederstrukturen der Europäischen Parteien dar, gab es auch an deren Führungsspitzen nur wenig Bewegung. Nachdem sich die meisten von ihnen nach der Europawahl 2019 personell neu aufgestellt hatten, laufen die Amtsperioden noch weiter (vgl. Abb. 2). Personelle Veränderungen aufgrund von Todesfällen waren dagegen gleich in zwei Fällen notwendig: Die am 13. Januar 2021 verstorbene Generalsekretärin der Europäischen Demokratischen Partei, Marielle de Sarnez, wurde inzwischen durch den italienisch-französischen Politiker Sandro Gozi – italienischer Staatssekretär für europäische Angelegenheiten (2012-2018) und seit Februar 2020 MdEP auf dem Ticket der französischen Liste Renaissance Emanuel Macrons – ersetzt. Bestürzung rief auch der Tod des seit 2015 amtierenden ALDE-Präsidenten Hans van Baalen aus, der am 29. April 2021 nach kurzer, schwerer Krankheit verstarb. Alexander De Croo, seit Oktober 2020 belgischer Premierminister, kondolierte mit dem Hinweis, dass van Baalen über all die Jahre hinweg eine wichtige Rolle „in der Stärkung der Bindungen zwischen den europäischen liberalen Parteien“<sup>4</sup> gespielt habe – womit er gleichzeitig die zentrale Aufgabe europäischer Parteien als „Hüter“ der Netzwerke ihrer Parteifamilien prägnant zusammenfasste. Entsprechend den ALDE-Statuten (Art. 26) wird das vakante Amt des Präsidenten bis zur Neuwahl durch den Parteikongress durch Vizepräsidenten vertreten. Gleiches gilt für den Vorsitz der Europäischen Christlichen Politischen Bewegung

4 ALDE-Partei: Liberals remember Hans van Baalen, 5.5.2021, abrufbar unter: [https://www.aldeparty.eu/liberals\\_remember\\_hans\\_van\\_baalen](https://www.aldeparty.eu/liberals_remember_hans_van_baalen) (letzter Zugriff: 23.7.2021).

(ECPM) nach dem Rückzug des seit 2017 amtierenden Branislav Škripek vom Parteivorstand. Erst zum 1. Juli 2021 zog der Kroatie Ladislav Ilčić, der das Amt aktuell intimistisch ausübt, auch in das Europäische Parlament ein.

Unter den weiteren Änderungen an der Spitze Europäischer Parteien fand vor allem die Wahl von Giorgia Meloni zur Präsidentin der Partei Europäische Konservative und Reformer (EKR) Ende September 2020 Beachtung. Als Vorsitzende der rechtspopulistischen Fratelli d'Italia und ehemalige Ministerin für Jugend und Sport im Kabinett Berlusconi IV wird die 44-jährige Meloni gerne als neuer Stern des rechten politischen Spektrums in Europa titulierte. Die Übernahme der EKR-Präsidentschaft wurde von BeobachterInnen folgerichtig auch als weiterer strategischer Versuch gedeutet, die eigene Einfluss- und Machtsphäre weiter auszubauen und so dem starken Mann der Lega Nord, Matteo Salvini, das inoffizielle Amt der Führerschaft über die rechten Parteien Italiens perspektivisch streitig zu machen.

Nicht nur wegen der wenigen personellen Veränderungen, auch aufgrund der besonderen Umstände der Pandemie kann das vergangene Jahr für die Europäischen Parteien in der Gesamtschau als eine Zeit der erzwungenen Bescheidenheit charakterisiert werden. Nach dem Europawahljahr 2019 und den vielen personellen Veränderungen, die es auch an der Spitze der Europäischen Parteien mit sich gebracht hatte, zwang die Pandemie sie nun zu manchen Einschränkungen ihrer Aktivitäten. Einerseits wurden die Handlungsspielräume der supranationalen Parteienbündnisse dadurch eingeengt, dass die Bekämpfung der Pandemie nationale Ressourcen beanspruchte, die dann für supranationale Aktivitäten nicht mehr zur Verfügung standen. Andererseits brachte die Covid-19-Pandemie auch in der täglichen Arbeit der Europäischen Parteien manches durcheinander. Kongresse und Meetings mussten abgesagt oder verschoben werden, Treffen fanden nur noch online statt. Gleichzeitig haben manche Parteien auch die Chancen der digitalen Kommunikation erkannt und mit ihrer Hilfe ihre Netzwerkarbeit weiter ausgebaut. Die ALDE beispielsweise etablierte zusammen mit der Renew-Fraktion des europäischen Parlamentes erstmals digitale Formate, in der sich die liberalen FachministerInnen der Mitgliedsstaaten im Vorfeld von Tagungen des Rates trafen, austauschten und untereinander abstimmten. Inhaltlich konzentrierte sich die Arbeit somit vor allem auf eine kritische Begleitung der EU-Maßnahmen zur Pandemie-Bekämpfung sowie auf die eigene Positionierung zur „Konferenz zur Zukunft Europas“. Alle Parteien veranstalteten im Vorfeld der Einberufung des Gremiums am 9. Mai 2021 interne und auch öffentliche Veranstaltungen, in denen sie ihre Vorstellungen zu Zukunft der Union diskutierten und formulierten. Schließlich waren es außenpolitische Themen wie die Vorgänge im Belarus oder in der Türkei, die die Parteien beschäftigten, vor allem dann, wenn mit der eigenen Partei assoziierte Parteien betroffen waren (wie zum Beispiel das Vorgehen der türkischen Regierung gegen die mit der SEP assoziierten kurdischen Partei Halkların Demokratik Partisi, HDP, oder Angriffe auf die serbische Liga der Sozialdemokraten der Vojvodina, LSV, die Mitglied der Europäischen Freien Allianz ist).

## Weiterführende Literatur

- Vittoria Meißner et al.: 2020 als Stresstest für die Europäische Union, Herausforderungen in Zeiten der COVID-19-Pandemie, in: *integration* 1/2021, S. 53–70.
- Petia Kostadinova/Magda Giurcanu: Europarties' election pledges and European Commission legislative priorities: An assessment of their overlap, in: *Party Politics* 6/2020, S. 795–806.
- Patrick Clasen: Does the Europarty Still not Matter? European Elections 2019 and the Party of European Socialists, in: Michael Kaeding et al. (Hrsg.): *Die Europawahl 2019: Ringen um die Zukunft Europas*, Wiesbaden 2020, S. 39–51.

# Europa der Kommunen

Andreas Marchetti\*

Angesichts der Covid-19-Pandemie sprach Gerd Landsberg, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, im November 2020 von einer „Renaissance der kommunalen Selbstverwaltung“.<sup>1</sup> Doch obwohl die Kommunen auch jenseits der deutschen föderalen Ordnung im Pandemiegeschehen stärker in das öffentliche Bewusstsein rückten, sahen sie sich in den konkreten Aushandlungs- und Ausgestaltungsprozessen häufig marginalisiert. Wie bereits im Vorjahr geht dieser Beitrag zunächst auf die Covid-19-Pandemie und die nunmehr abgeschlossenen Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen ein, um anschließend auf Entwicklungen europäischer Innenpolitik sowie Aspekte kommunaler Außenpolitik einzugehen.

## Covid-19-Pandemie, Vereinbarung des mehrjährigen Finanzrahmens und des Aufbauplans

Die angesichts der Pandemie vom Ausschuss der Regionen (AdR)<sup>2</sup> mit dem Aktionsplan vom 24. März 2020 ins Leben gerufene zentrale Austauschplattform für Regionen und Kommunen wurde lediglich bis in den frühen Sommer 2020 intensiv genutzt, und blieb damit trotz des allgemeinen Digitalisierungsschubs faktisch nur Episode. Ein mutmaßlich längerfristiges Novum präsentierte der AdR im Oktober 2020 mit der Veröffentlichung des ersten EU-Jahresbarometers zur Lage der Gemeinden und Regionen, das sich ausschließlich der Pandemie widmete.<sup>3</sup>

Die grundsätzliche Befürwortung von VertreterInnen der Kommunen zur globalen Ausstattung des mehrjährigen Finanzrahmens sowie des Aufbauplans NextGenerationEU wurde durch die Sorge getrübt, dass die Steuerung der neuen Instrumente wiederum „von oben nach unten erfolge“,<sup>4</sup> wie der AdR zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, dem Herzstück von NextGenerationEU, bemängelte. Immerhin gehen aber jene Passagen auf den Standpunkt des Europäischen Parlaments (EP) zurück, die die „Konsultation lokaler und regionaler Gebietskörperschaften“ zur Aufstellung der jeweils nationalen Aufbau- und Resilienzpläne anmahnen,<sup>5</sup> und auf welche sich seither lokale und regionale VerantwortungsträgerInnen berufen, um ihre Einbindung in die nationalen Prozesse einzufordern.

---

\* Der Autor dankt Johanna Marie Drumann für die Unterstützung bei Recherche und Abfassung dieses Beitrags.

1 Ulla Thiede: Interview mit Gerd Landsberg, „Wir brauchen Unterstützung“, in: General-Anzeiger, 24.11.2020.

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Ausschuss der Regionen“ in diesem Jahrbuch.

3 Europäischer Ausschuss der Regionen: 2020 Barometer of Regions and Cities, 2.10.2020.

4 Europäischer Ausschuss der Regionen: Stellungnahme des Ausschusses der Regionen – Europäischer Aufbauplan zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie: Aufbau und Resilienzfazilität und Instrument für technische Unterstützung, in: Amtsblatt der EU C 440, 18.12.2020, S. 160–182, hier S. 180.

5 Europäisches Parlament: Standpunkt des Europäischen Parlaments festgelegt in erster Lesung am 10. Februar 2021 im Hinblick auf den Erlass der Verordnung (EU) 2021/... des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung der Aufbau und Resilienzfazilität, 10.2.2021, EP\_PE\_TC1-COD(2020)0104, insbes. Art. 18 Abs. 4 sowie Erwägungsgrund 34.

## Europäische Innenpolitik

Aus kommunaler Sicht bildet eines der konkretesten Resultate der deutschen Ratspräsidentschaft die Verabschiedung der Neuen Leipzig-Charta am 30. November 2020. Sie fußt auf der 2007 ebenfalls unter deutscher Ratspräsidentschaft verabschiedeten Leipzig-Charta und bildet das neue Referenzdokument zur integrierten Stadtentwicklung in Europa, insbesondere zur Übersetzung globaler und europäischer Nachhaltigkeitsziele auf städtischer Ebene.<sup>6</sup> Die Konferenz zur Zukunft Europas konnte auf Grundlage der Gemeinsamen Erklärung von Europäischem Parlament, Rat und Europäischer Kommission im Frühjahr 2021 starten. Der AdR beteiligt sich an verschiedenen Aspekten der Konferenz und forderte in ihrem Zusammenhang mehrfach die Kommission zur Einrichtung eines „Pilotmodell[s] für einen durch die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften vermittelten, dauerhaften und strukturierten Dialog mit den Bürgern“ auf.<sup>7</sup>

Mit dem Auslaufen des Brexit-Übergangszeitraums schlug die Europäische Kommission Ende Dezember 2020 die Einrichtung einer Reserve für die Anpassung an den Brexit vor. Das Verfahren war Mitte Juni 2021 noch nicht abgeschlossen, der AdR betonte in seiner Stellungnahme im März 2021 aber, dass die mitgliedstaatliche Ebene für die angemessene Ermittlung und Durchführung von zu unterstützenden Maßnahmen nicht ausreiche und schlug daher die Einführung eines Konsultationsprozesses zum Einbezug der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften vor.<sup>8</sup>

## Kommunale Außenpolitik

Nachdem es im vergangenen Jahr zunächst weitgehend still um das geplante Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit blieb, wurde es – mit rückwirkender Geltung ab 1. Januar 2021 – im Juni 2021 verabschiedet. Mit Verweis auf den Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik betont die Verordnung die Bedeutung lokaler Behörden und verpflichtet die EU in nahezu präzedenzloser Weise,<sup>9</sup> auf deren „intensive Konsultation und enge Einbindung“ hinzuwirken.<sup>10</sup>

## Weiterführende Literatur

Stefan Gärtner et al.: Produktive Stadt und Urbane Produktion: Ein Versuch der Verortung anhand der Neuen Leipzig-Charta, in: *Forschung Aktuell* 4/2021.

- 
- 6 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Neue Leipzig Charta: Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl, 30.11.2020, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/stadtentwicklung/neue-leipzig-charta/neue-leipzig-charta-node.html> (letzter Zugriff: 3.8.2021), hier S. 1–2.
  - 7 Europäischer Ausschuss der Regionen: Entschließung des Europäischen Ausschusses der Regionen – Vorschläge des Europäischen Ausschusses der Regionen zum Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für 2021, in: Amtsblatt der EU C 324, 1.10.2020, S. 16–20, hier S. 19.
  - 8 Europäischer Ausschuss der Regionen: Stellungnahme des Europäischen Ausschusses der Regionen – Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung der Reserve für die Anpassung an den Brexit, in: Amtsblatt der EU C 175, 7.5.2021, insbesondere Neuer Artikel 4a.
  - 9 In einer Mitteilung würdigt der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) den zwischen Rat und EP erzielten Kompromiss als „historische Einigung“, vgl. Rat der Gemeinden und Regionen Europas: PLATFORMA – European platform of local and regional authorities for development, 18.3.2021, abrufbar unter: <https://www.ccre.org/en/actualites/view/4163> (letzter Zugriff: 18.6.2021).
  - 10 Verordnung (EU) 2021/947 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juni 2021 zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt, in: Amtsblatt der EU L 209, 14.6.2021, insbesondere Erwägungsgrund 36 sowie Art. 8 Abs. 6 mit der vielsagenden – auf den ursprünglichen Kommissionsvorschlag zurückgehenden – Einschränkung, „soweit dies angebracht ist“, die das Europäische Parlament 2019 hatte streichen wollen.

# Europäische Bürgerinitiative

Julian Plottka\*

Bedingt durch die Covid-19-Pandemie und im Schatten der Konferenz zur Zukunft Europas<sup>1</sup> hat das öffentliche Interesse an der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) nachgelassen. Daran konnten weder Verlängerungen der Fristen zur Sammlung von Unterschriften noch die Reaktionen der EU-Organe auf zwei erfolgreiche Initiativen etwas ändern. Dieser Trend schlägt sich bisher noch nicht in der wissenschaftlichen Debatte zur EBI nieder, die von Bewertungen der letzten Novelle der EBI-Verordnung geprägt ist.

## Die Flexibilisierung der Unterschriftensammlung während der Pandemie

In Anerkennung der einschränkenden Wirkung, die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie auf die Nutzung der EBI haben, verlängerten das Europäische Parlament und der Rat der EU die Fristen für Unterstützungsbekundungen, deren spätere Verifizierung und die Prüfung erfolgreicher Initiativen durch die Kommission.<sup>2</sup> Für Initiativen, die vor dem 11. März 2020 registriert wurden, wurde die Frist um höchstens sechs Monate verlängert, für alle bis zum 11. September 2021 registrierten um ein Jahr. Für den Fall, dass auch nach dem 11. September 2020 in einem Viertel der Mitgliedstaaten oder in Mitgliedstaaten, in denen mindestens 35 Prozent der UnionsbürgerInnen leben, Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie angewendet werden, wurde die Kommission ermächtigt, in Durchführungsbeschlüssen weitere Fristverlängerungen zu gewähren. Von dieser Klausel machte sie bis einschließlich Juni 2021 dreimal Gebrauch und verlängerte die Fristen für insgesamt 15 Initiativen zum Teil mehrfach.<sup>3</sup>

## Die Nutzung der EBI: ein Rückgang infolge der Pandemie

Stieg bis zum Ende des Jahres 2019 die Anzahl der jährlich neu registrierten Initiativen kontinuierlich an, ist seitdem ein drastischer Rückgang zu verzeichnen. So wurden im Jahr 2020 nur fünf Initiativen registriert. Vier Registrierungen erfolgten bis Mai 2020, sodass anzunehmen ist, dass diese Initiativen noch vor Beginn der Pandemie geplant wurden. Im zweiten Halbjahr 2020 erfolgte nur die Registrierung der Initiative „Recht auf Behand-

---

\* Der Autor dankt Julina Mintel für die Unterstützung bei den Recherchen zu diesem Beitrag.

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Konferenz zur Zukunft Europas“ in diesem Jahrbuch.

2 Art. 2 bis 5 Verordnung (EU) 2020/1042 zur Festlegung befristeter Maßnahmen im Zusammenhang mit den Fristen für die Stadien der Sammlung, der Überprüfung und der Prüfung gemäß der Verordnung (EU) 2019/788 angesichts des COVID-19-Ausbruchs, in: Amtsblatt der EU L 231, 17.7.2020, S. 7–11.

3 Europäische Kommission: Durchführungsbeschluss über die Verlängerung der Fristen für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen für bestimmte Europäische Bürgerinitiativen gemäß der Verordnung (EU) 2020/1042 des Europäischen Parlaments und des Rates, (EU) 2021/360, in: Amtsblatt der EU L 434, 23.12.2020, S. 56–58; Europäische Kommission: Durchführungsbeschluss über die Verlängerung der Fristen für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen für bestimmte Europäische Bürgerinitiativen gemäß der Verordnung (EU) 2020/1042 des Europäischen Parlaments und des Rates, (EU) 2020/2200, in: Amtsblatt der EU L 69, 26.2.2021, S. 9–11; Europäische Kommission: Durchführungsbeschluss über die Verlängerung der Fristen für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen für bestimmte Europäische Bürgerinitiativen gemäß der Verordnung (EU) 2020/1042 des Europäischen Parlaments und des Rates, (EU) 2021/944, in: Amtsblatt der EU L 210, 14.6.2021, S. 45–47.



lung“,<sup>4</sup> die sich für eine Erleichterung des allgemeinen Zugangs zu Covid-19-Impfstoffen einsetzt. Im Jahr 2021 hat sich dieser Trend nicht grundlegend geändert: Bis zum 7. Juni sind von der Kommission lediglich drei Initiativen registriert worden.

Hauptgrund für die nachlassende Nutzung der EBI dürfte die Pandemie sein. Sie erschwerte sowohl durch praktische Hürden bei der Sammlung von Unterschriften als auch die Änderung der politischen Prioritäten die erfolgreiche Durchführung von Initiativen erheblich. Daneben dürfte aber auch die Konferenz zur Zukunft Europas Einfluss auf die Wahl des Instruments zur Vertretung europapolitischer Interessen haben. Sowohl interessierten BürgerInnen als auch der organisierten Zivilgesellschaft bietet die Zukunftskonferenz mit der Online-Plattform, offenen Veranstaltungsformaten und dem Lobbyieren bei Mitgliedern des Konferenzplenums ressourcenschonendere Möglichkeiten zur Beeinflussung der europapolitischen Agenda. Inwieweit die Novellierung der EBI-Verordnung in den Jahren zuvor die Nutzung der EBI positiv beeinflusst hat, lässt sich aufgrund der aktuellen Sondereffekte in vergleichender Perspektive kaum mehr erfassen.

*Tabelle 1: Anzahl der Initiativen von 2012 bis 2021*

| Status laufender Verfahren          | Anzahl    | Status abgeschlossener Verfahren       | Anzahl    |
|-------------------------------------|-----------|----------------------------------------|-----------|
| Sammlungsfrist läuft                | 12        | Erfolgreiche Initiativen               | 6         |
| Vor Sammlungsbeginn                 | 1         | Zurückgezogene Initiativen             | 19        |
| Sammlung beendet, nicht eingereicht | 4         | Initiativen mit zu wenig Unterstützung | 35        |
| Prüfung nach Sammlung               | 1         | Abgelehnte Registrierungsanträge       | 23        |
| <b>Summe</b>                        | <b>18</b> | <b>Summe</b>                           | <b>83</b> |

Quelle: Eigene Auswertung des EBI-Registers mit Stand 7. Juni 2021.

## Die politische Wirkung erfolgreicher Initiativen

Während die OrganisatorInnen laufender Initiativen mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert waren, fand in Reaktion auf die beiden erfolgreichen Initiativen „End the Cage Age“ und „Minority SafePack – eine Million Unterschriften für die Vielfalt Europas“ seit Sommer 2020 eine Reihe von Folgemaßnahmen statt. Im Januar 2021 trat zudem die novellierte Trinkwasserrichtlinie<sup>5</sup> in Kraft, die Forderungen der bereits 2013 erfolgreichen EBI „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“ aufgreift.

Die EBI „End the Cage Age“, die sich für ein Verbot von Käfighaltung einsetzt, wurde mit mehr als 1,3 Mio. Unterschriften am 2. Oktober 2020 als insgesamt sechste Initiative von der Kommission für gültig befunden.<sup>6</sup> Die EBI „Minority SafePack“, die sich für den Schutz nationaler und sprachlicher Minderheiten einsetzt, war nach der Sammlung von mehr als 1,1 Mio. Unterschriften bereits im ersten Halbjahr 2020 für gültig befunden<sup>7</sup> und ihre OrganisatorInnen von der Kommission empfangen worden. Die OrganisatorInnen der

4 Europäische Kommission: Durchführungsbeschluss der Kommission über den Antrag auf Registrierung der geplanten Europäischen Bürgerinitiative „Recht auf Behandlung“, (EU) 2020/1220, in: Amtsblatt der EU L 277, 26.8.2020, S. 18–19.

5 Richtlinie (EU) 2020/2184 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, in: Amtsblatt der EU L 435, 23.12.2020, S. 1–62.

6 Europäische Kommission: End the Cage Age, ECI(2018)000004, abrufbar unter: [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004\\_de](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004_de) (letzter Zugriff: 1.9.2021).

EBI gegen Käfighaltung wurden am 30. Oktober 2020 von zwei KommissarInnen zu dem in der EBI-Verordnung vorgesehenen Austausch empfangen.<sup>8</sup>

Das Europäische Parlament organisierte im Oktober 2020 für die EBI „Minority Safe-Pack“<sup>9</sup> und im April 2021 für die EBI „End the Cage Age“<sup>10</sup> die vorgesehene öffentliche Anhörung, bei der die OrganisatorInnen mit Abgeordneten sowie VertreterInnen der Kommission, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen ihre Forderungen diskutierten. An beiden Anhörungen beteiligten sich hingegen keine VertreterInnen des Rates oder nationaler Regierungen.

Gemäß Art. 14 Abs. 3 der EBI-Verordnung i.V.m. §222 Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments fand zu beiden Initiativen je eine Debatte im Parlamentsplenum statt<sup>11</sup> und die Abgeordneten nahmen je eine Entschließung an,<sup>12</sup> in der sie ihre politische Bewertung der Initiativen darlegten. In beiden Fällen forderten die Abgeordneten die Kommission auf, die Vorschläge aufzugreifen und Rechtsaktentwürfe vorzulegen. Im Falle der Initiative gegen Käfighaltung erhielten die OrganisatorInnen Unterstützung von einer interfraktionellen „Cage-free working group“ aus Abgeordneten des Europäischen Parlaments.

Während die Kommission in ihren Schlussfolgerungen zur EBI „Minority SafePack“<sup>13</sup> hauptsächlich auf bereits ergriffene Maßnahmen verweist, kündigte sie mit Blick auf „End the Cage Age“ an, bis Ende 2023<sup>14</sup> einen Gesetzesvorschlag zum Verbot der Käfighaltung vorzulegen. Dieser soll mit Begleitmaßnahmen flankiert werden, die Landwirten die Umstellung der Tierproduktion erleichtern. Ein Abschnitt der Schlussfolgerungen zur Handelspolitik diskutiert hingegen mögliche Optionen zur Durchsetzung von Tierschutzstandards im internationalen Handel, ohne konkrete Maßnahmen anzukündigen.

Im Gegensatz zu früheren erfolgreichen Initiativen wie „Wasser ist ein Menschenrecht“ oder „One of us“ widersprechen die Forderungen von „End the Cage Age“ nicht den politischen Positionen der EU-Organe. Entsprechend zeitnah will die Kommission aktiv werden und nutzt die EBI als Beleg für die gesellschaftliche Unterstützung ihrer Politik.

7 Europäische Kommission: Minority SafePack – eine Million Unterschriften für die Vielfalt Europas, ECI(2017)0000004, abrufbar unter: [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/0000004\\_de](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/0000004_de) (letzter Zugriff: 1.9.2021).

8 Europäische Kommission: Citizens' Initiative: Commission receives organisers of 'End the Cage Age' Initiative, Daily News, 30.10.2020, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEX\\_20\\_2018](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEX_20_2018) (letzter Zugriff: 1.9.2021).

9 Europäisches Parlament: ECI Hearing on 'Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe', 15.10.2020, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/eci-hearing-on-minority-safe-pack-one-million-signatures-for-diversity-in-europe> (letzter Zugriff: 1.9.2021).

10 Europäisches Parlament: End the Cage Age – European Citizens' Initiative, 15.4.2021, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/end-the-cage-age-european-citizens-initiative/product-details/20210325ECI00041> (letzter Zugriff: 1.9.2021).

11 Für die EBI „Minority SafePack“ am 14.12.2020 und für die EBI „End the Cage Age“ am 10.6.2021.

12 Europäisches Parlament: Entschließung zu der Europäischen Bürgerinitiative „Schluss mit der Käfighaltung“ 2021/2633(RSP), 10.6.2021, P9\_TA(2021)0295.

13 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über die Europäische Bürgerinitiative 'Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe', 15.1.2021, C(2021) 171.

14 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission zur Europäischen Bürgerinitiative (EBI) „End the Cage Age“, 30.6.2021, C(2021) 4747.

## Die EBI in der wissenschaftlichen Analyse

Die wissenschaftliche Debatte zur EBI ist weitestgehend von Evaluationen der jüngsten Novellierung der EBI-Verordnung und der übergreifenden Frage geprägt, ob die EBI geeignet ist, die demokratischen Institutionen der EU zu stärken.<sup>15</sup> Auch wenn die einzelnen Bewertungen zwischen Zweckoptimismus und wachsendem Skeptizismus changieren, ähneln sie sich stark in ihren Urteilen: Die Reform der EBI war ein Schritt in die richtige Richtung,<sup>16</sup> jedoch leistet die EBI in der gegenwärtigen Form keinen Beitrag zur Lösung des Demokratiedefizits der EU. Entsprechend werden bereits jetzt weitergehende Vorschläge zur Verbesserung der EBI präsentiert.<sup>17</sup>

## Weiterführende Literatur

- Anna Kandyla: The Emperor's new clothes? Assessing the democratic value of the European citizens' initiative, European University Institute: EUI PhD Thesis, Florenz 2020.
- Nicolai von Ondarza/Minna Ålander: The European Citizens' Initiative and its reform. Truly unique or the same old story?, in: Steven Blockmans/Sophia Russack (Hrsg.): *Deliberative Democracy in the EU. Countering Populism with Participation and Debate*, Brussels/London 2020, S. 281–296.
- Julian Plottka/Manuel Müller: Enhancing the EU's Democratic Legitimacy. Short and Long-Term Avenues to Reinforce Parliamentary and Participative Democracy at the EU Level, Friedrich-Ebert-Stiftung: Democracy and Human Rights, November 2020.

- 
- 15 Hanneke van Eijken: Direct democracy and the EU citizens' initiative: a paper tiger that never bites?, in: Tony Marguery et al. (Hrsg.): *Les élections européennes, 40 ans après/The European Elections, 40 years later. Bilans, enjeux et perspectives/Assessment, Issues and Prospects*, Brüssel 2020, S. 359–373.
- 16 Agnieszka Parol: The European Citizens' Initiative Reform: Does it Matter?, in: *Review of European and Comparative Law* 1/2020, S. 67–90.
- 17 Diego González Cadenas: Facing Democratic Crisis in the EU: the New European Citizens' Initiative Regulation, in: *Global Journal of Comparative Law* 1/2020, S. 117–147.

# Europa in den Medien

Hans-Jörg Trenz

Im Rahmen der Selbstverpflichtung der EU zu Demokratie und Transparenz ihrer Institutionen und Entscheidungsprozesse, spielen die Nachrichtenmedien eine unentbehrliche Funktion in der Vermittlung und Kontrolle europäischer Politik. Über die Presse sollen die BürgerInnen über tagespolitische Entscheidungen in Brüssel informiert werden. Zugleich sollen die Medien eine differenzierte und plurale Meinungsbildung über Europapolitik und ihre EntscheidungsträgerInnen als Grundvoraussetzung für politische Teilnahme ermöglichen, beispielsweise, wenn zur Wahl des Europäischen Parlaments (EP) aufgerufen ist. Allerdings ist diese mediale Vermittlungs- und Kontrollfunktion im differenzierten Mehrebenensystem der EU ungleich schwerer zu erfüllen. Im Gegensatz zu den nationalen Regierungen können sich die europäischen Institutionen nur bedingt dem Sprachrohr einer einheitlichen medialen Öffentlichkeit bedienen, vor allem in Ermangelung einer für alle verständlichen Sprache. Stattdessen müssen sich die EU-Institutionen auf das Glücksspiel einer indirekten, über nationale Öffentlichkeiten gebrochenen Vermittlung europäischer Politikinhalte einlassen und um die Aufmerksamkeit nationaler Medien buhlen. Das Verhältnis zwischen der EU und den Medien gilt deshalb als schwierig.<sup>1</sup> EU-Entscheidungsakteure klagen über die unvollständige, fehlerhafte und einseitige europapolitische Berichterstattung in den nationalen Medien, die oftmals einseitig Negativschlagzeilen zum Brüsseler Politikgeschehen produzieren.<sup>2</sup> Für die Medienakteure selber stellt sich das Problem der Komplexität der Europapolitik, welche nur schwer vermarktungsfähig ist.<sup>3</sup> Die Defizite in der medialen Vermittlung europäischer Politik werden deshalb in der Europaforschung als wichtiger Erklärungsfaktor für die Indifferenz, die Unkenntnis und den wachsenden Euroskeptizismus der BürgerInnen gegenüber der EU herangezogen.<sup>4</sup>

## Die Realität medialer Berichterstattung zu Europa

Die europäische Öffentlichkeitsforschung liefert demgegenüber ein differenzierteres Bild zur Lage der europapolitischen Berichterstattung. In einer Vielzahl von Einzelstudien zur Performanz der Nachrichtenmedien konnte ein schleichender Prozess der Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten nachgewiesen werden.<sup>5</sup> Parallel zur Differenzierung des europäischen Regierens hat sich auch die Öffentlichkeit differenziert und auf die Herausforde-

- 
- 1 Klaus Eder et al.: Regieren in Europa jenseits öffentlicher Legitimation? Eine Untersuchung zur Rolle von politischer Öffentlichkeit in Europa, in: Regieren in entgrenzten Räumen, Wiesbaden 1998, S. 321–343.
  - 2 Charlotte Galpin/Hans-Jörg Trenz: Die Euroskeptizismus Spirale: EU-Berichterstattung und Medien-Negativität, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 1/2018, S. 147–172.
  - 3 Asimina Michailidou/Hans-Jörg Trenz: EU Differentiation, Dominance and the Control Function of Journalism, in: Arena Working Paper 1/2020.
  - 4 Catherine De Vries: Euroscepticism and the future of European integration, Oxford 2018; Simona Guerra /Hans-Jörg Trenz: Citizens and Public Opinion in the European Union, in: Michelle Cini/Nieves Pérez-Solórzano Borragán (Hrsg.): European Union Politics, Oxford 2019, S. 219–232.
  - 5 Thomas Risse (Hrsg.): European Public Spheres: Politics Is Back, Cambridge 2014; Hans-Jörg Trenz: Media coverage on European governance: Exploring the European public sphere in national quality newspapers, in: European Journal of Communication 3/2004, S. 291–319; Hartmut Wessler et al.: Transnationalization of Public Spheres, Basingstoke 2008.

rungen einer Vermittlung europäischer Politik eingestellt.<sup>6</sup> Der europäische Integrationsprozess erfreut sich demnach wechselhafter Aufmerksamkeiten in den Medien. Tagespolitische Entscheidungen zum EU-Politikgeschehen können in englischsprachigen Wirtschafts- und Finanzblättern wie der Financial Times oder auf spezialisierten, transnationalen Online-Nachrichtenforen wie Euractiv, Politico oder EUObserver nachverfolgt werden.<sup>7</sup> Innerhalb nationaler Öffentlichkeiten haben insbesondere die Qualitätspresse und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Kapazitäten zur Vermittlung europäischer Politik ausgebaut, beispielsweise mit der Entsendung von EU-KorrespondentInnen nach Brüssel. Bei der Themenauswahl orientieren diese sich allerdings meist an nationalen Nachrichtenagenden und können nur selten grenzüberschreitende Debatten zu europapolitischen Themen anregen.<sup>8</sup> Themen von gesamteuropäischer Relevanz, wie etwa Verfassungsfragen der EU,<sup>9</sup> die Rolle der EU in der Krise,<sup>10</sup> oder zuletzt der Brexit<sup>11</sup> werden aber durchaus differenziert in den nationalen Nachrichtenmedien diskutiert und es erfolgt ein transnationaler Meinungsaustausch. Auch die EP-Wahlen werden keinesfalls von den Nachrichtenmedien als „Second-Order Elections“ abgehandelt. In den letzten Wahlen 2019 haben europapolitische Themen sogar eine Aufwertung erfahren, obwohl die SpitzenkandidatInnen der ihr zugeordneten Rolle eines Aufmerksamkeitsmagneten kaum gerecht wurden.<sup>12</sup> Europäische Politik ist deshalb nicht einfach ein Randthema in den Medien, sondern wird von den nationalen Nachrichtenmedien professionell abgehandelt. Diese erhöhte Resonanz wird bei der Frage nach der Legitimität der europäischen Herrschaftsordnung zunehmend in Rechnung gestellt und leitet Prozesse der Solidarisierung zwischen den EuropäerInnen ein.

### Die Öffentlichkeits- und Kommunikationspolitik der EU

Neben der Institutionalisierung eines europäischen Journalismus hat sich auch die öffentliche Kommunikation europäischer Institutionen professionalisiert und auf die gestiegene Nachfrage für europapolitische Nachrichten ausgerichtet.<sup>13</sup> Über Webangebote soll Transparenz für europäische Entscheidungsprozesse geschaffen und politische Teilnahme ermöglicht werden. Soziale Medien können genutzt werden, um Europapolitik populärer zu machen und jüngere Zielgruppen anzusprechen. So ist es etwa dem EP über Facebook

- 
- 6 John Erik Fossum/Philip Schlesinger: The European Union and the Public Sphere. A Communicative Space in the Making?, London 2007; Hans-Jörg Trenz: Understanding Media Impact on European Integration: Enhancing or Restricting the Scope of Legitimacy of the EU?, in: Journal of European Integration 2/2008, S. 291–309.
  - 7 Jan Georg Plavec: Babylon oder Blase? Die Brüsseler EU-Kommunikationskultur: Einstellungen von Politikern und Journalisten im Vergleich, Baden-Baden 2020.
  - 8 Michael Brüggemann/Katharina Kleinen-von Königsłow: Let's Talk about Europe: Why Europeanization Shows a Different Face in Different Newspapers, in: European Journal of Communication 1/2009, S. 27–48.
  - 9 Paul Statham/Hans-Jörg Trenz: The Politicization of Europe. Contesting the Constitution in the Mass Media, Routledge 2013.
  - 10 Asimina Michailidou/Hans-Jörg Trenz: The European Crisis and the Media: Media Autonomy, Public Perceptions and New Forms of Political Engagement, in: Hans-Jörg Trenz et al. (Hrsg.): Europe in Crisis: The Unmaking of Political Union?, Basingstoke 2015, S. 232–250.
  - 11 Patrick Bijmans et al.: Brexit in transnational perspective: an analysis of newspapers in France, Germany and the Netherlands, in: Comparative European Politics 5/2017, S. 825–842.
  - 12 Charlotte Galpin/Hans-Jörg Trenz: In the Shadow of Brexit: The 2019 European Parliament Elections as First-Order Polity Elections?, in: The Political Quarterly, 4/2019, S. 664–671.
  - 13 Asimina Michailidou et al.: The Internet and European Integration: Pro- and Anti- EU debates in Online News Media, Berlin/Toronto 2014.

geglückt, eine Online-Community von 2,6 Mio. Followern aufzubauen, die täglich mit Nachrichten zum Brüsseler Geschehen erreicht werden können.<sup>14</sup> Auch die Twitter-Kommunikation wird von politisch interessierten NutzerInnen gezielt genutzt, um mit politischen EntscheidungsträgerInnen in Austausch zu treten oder sich an politischen Debatten zu beteiligen.<sup>15</sup> Soziale Medien erlauben es europäischen Institutionen zunehmend ein unmittelbares Austauschverhältnis mit den EU-BürgerInnen aufzubauen, um die Defizite massenmedialer Vermittlung Europas zumindest ein Stück weit auszugleichen.

### Neue Herausforderungen für einen europäischen Journalismus

Auch wenn europapolitische Inhalte effizient über soziale Medien kommuniziert werden können, bleibt eine distanzierte und kritische Medienberichterstattung zur EU dennoch unentbehrlich, um aus der Vielzahl von Themen eine für die BürgerInnen relevante Auswahl treffen zu können. Professionelle JournalistInnen übersetzen den Fachjargon der EU in eine allgemein verständliche Sprache und bedienen sich dabei spezifischer Interpretations- und Bewertungsmuster (sogenannte Frames), die Aufmerksamkeiten des Publikums bündeln können. Diese Selektions- und Übersetzungsleistungen eines unabhängigen Journalismus sind allerdings an bestimmte Kapazitäten gebunden, die sich nicht nur in der Professionalisierung von EU-KorrespondentInnen messen lassen, sondern auch an das generelle Angebot und die Nachfrage der Inhalte von Nachrichtenmedien gebunden sind. In vielen Ländern trocknen die Mittel für Qualitätsjournalismus zunehmend aus, während die Leserschaften auf Online-Gratisangebote zurückgreifen. Die Covid-19-Krise hat diesen Trend noch beschleunigt, obwohl die Nachfrage nach Qualitätsnachrichten während der Pandemie sogar gestiegen ist.<sup>16</sup>

Zugleich lassen sich in einzelnen Mitgliedstaaten Tendenzen einer Unterminierung der Glaubwürdigkeit von Nachrichtenmedien in der politischen Auseinandersetzung beobachten. Die EU sieht sich dabei mit gezielten Falschinformationen konfrontiert, die alternative Medien oder sogenannte Tabloid-Formate verbreitet werden, um Misstrauen gegenüber der EU zu streuen. In den Brexit-Kampagnen haben sich EU-GegnerInnen beispielsweise Facebook-Gruppen bedient, um Fake News zur EU massenwirksam zu platzieren und Einfluss auf die öffentliche Meinung zu nehmen.<sup>17</sup>

Die Krise der Qualitätspresse birgt zudem die Gefahr, die Tendenzen einer Konzentration von Medienmacht in der EU zu beschleunigen, wie sie vor allem in kleineren Märkten zu beobachten ist. Globale Online-Plattformen können verzerrende Auswirkungen auf nationale Medienbranchen haben, da sie Inhalte dominieren und Werbeeinnahmen an sich reißen. Aus Sicht der EU stellt eine solche Marktdominanz eine Herausforderung dar, da sie ihren Verpflichtungen zum Meinungspluralismus und der Garantie sprachlicher und kultureller Vielfalt zuwiderläuft und damit ihre Grundwerte in Frage stellt.

14 Ancuța Tarta: A Framework for Evaluating European Social Media Publics: The Case of the European Parliament's Facebook Page, in: Mauro Barisione/Asimina Michailidou (Hrsg.): Social Media and European Politics. Rethinking Power and Legitimacy in the Digital Era, London 2017, S. 143–165.

15 Max Hänska/Stefan Bauchowitz: Can social media facilitate a European public sphere? Transnational communication and the Europeanization of Twitter during the Eurozone crisis, in: Social Media + Society 3/2019.

16 Hans-Jörg Trenz et al.: Resilience of Public Spheres in a Global Health Crisis, in: Javnost – The Public, 2021, S. 1–18; Hans-Jörg Trenz: Media coverage on European governance: Exploring the European public sphere in national quality newspapers, in: European Journal of Communication, 3/2004, S. 291–319.

17 Verena Brändle et al.: Brexit as 'Politics of Division': Social Media Campaigning in the Aftermath of the Referendum, in: Social Movement Studies, 2021.

## Die EU als Schutzschild einer freien und pluralen Presse

Die Herausforderungen, denen sich der Qualitätsjournalismus stellen muss, sind globaler Natur und können kaum auf mitgliedstaatlicher Ebene gelöst werden. Damit wächst der EU eine neue Aufgabe in der Gestaltung und Regulierung globaler Medienmärkte zu. Obwohl die EU hier Konflikte mit der Kulturhoheit der Mitgliedstaaten riskiert, sind sowohl das EP als auch die Kommission mit wichtigen Initiativen zur Stärkung der freien Presse und Gestaltung der digitalen Nachrichtenvermittlung hervorgetreten.<sup>18</sup> Im „Digital Services Act“ werden Verpflichtungen digitaler Dienstleistungsanbieter für Transparenz, Meinungsvielfalt und Qualitätssicherung von Inhalten festgelegt. Damit sollen Grundrechte der NutzerInnen geschützt und Diskriminierung verhindert werden. Neben rechtlich bindenden Vorschriften für ein Mindestmaß der Moderation von Inhalten, sollen auch Maßstäbe für die Selbstregulierung im Umgang mit Falschinformationen gesetzt werden.<sup>19</sup> Als medienpolitische Antwort auf die Covid-19-Krise wird von der Kommission ein umfassendes Recht europäischer BürgerInnen auf Informationssicherheit formuliert, das nicht nur Datensicherheit und den Schutz der Privatsphäre umfasst, sondern durch die Privilegierung der Qualitätspresse den Zugang zu faktengeprüften und lebensrettenden Informationen sichern und vor den Auswirkungen einer „Infodemic“ schützen soll.<sup>20</sup> In diesem Zusammenhang steht auch die „News Initiative“ für die Verbesserung der Ausbildung und der Arbeitsbedingungen von JournalistInnen.<sup>21</sup> Medienpolitik wird damit auch zu einem bildungspolitischen Auftrag und in Maßnahmen zur Förderung der Medienkompetenzen europäischer BürgerInnen umgesetzt.

Die medienpolitischen Initiativen der Kommission sind von der deutschen Ratspräsidentschaft positiv aufgenommen worden, die sich 2020 für eine pluralistische Medienlandschaft in Europa eingesetzt und eine Konferenz zum Thema Medien in der digitalen Gesellschaft einberufen hat.<sup>22</sup> Auch die Konferenz zur Zukunft Europas wird von medienpolitischen Initiativen begleitet. Richtungsweisend sind dabei die Einbeziehung regionaler Medien und die Schaffung lokaler und regionaler Kommunikationsforen zur Vermittlung europäischer Politikinhalte und Teilnahme der BürgerInnen an den Debatten. Die Zukunft einer gesamteuropäischen medienpolitischen Gestaltung liegt damit in der Bestandssicherung der freien und unabhängigen Presse, etwa in der Form eines europäischen Nachrichtenmedienforums sowie in der Förderung neuer digitaler Foren für einen gezielten Austausch über die Inhalte europäischer Politik.

## Weiterführende Literatur

Ann Christine Knodel: Medien und Europa: Regelungspraxis, Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten der Europäischen Union im Bereich der Medien, Baden-Baden 2018.

Asimina Michailidou et al.: The Internet and European Integration. Pro- and Anti- EU Debates in Online News Media, Leverkusen 2021.

- 
- 18 Asimina Michailidou et al.: Journalism, Truth and the Restoration of Trust in Democracy, The EU's Anti-fake News Strategy from a Public Sphere Perspective, in: ARENA Working Paper 7/2021.
  - 19 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste), 15.12.2020, COM(2020) 825 final.
  - 20 Europäische Kommission: Gemeinsame Mitteilung, Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 – Fakten statt Fiktion, 10.6.2020, JOIN(2020) 8 final.
  - 21 Europäische Kommission: Mitteilung, Europas Medien in der digitalen Dekade: Ein Aktionsplan zur Unterstützung der Erholung und des Wandels, 3.12.2020, COM(2020) 784 final.
  - 22 EU 2020 Medienkonferenz: Pluralism and Responsibility. Media in the Digital Society, abrufbar unter: <https://eu2020-medienkonferenz.de/en/welcome/> (letzter Zugriff: 27.8.2021).

# Interessenvertretung

Bernd Hüttemann

Die Covid-19-Pandemie hatte auch im letzten Jahr große Auswirkungen auf die intermediäre Einflussnahme von Politik und Gesetzgebung. Lobbyismus fand zum großen Teil nicht mehr vor Ort in Brüssel oder den Hauptstädten, sondern telefonisch oder digital statt. Gleichzeitig vollzog sich der Legislativprozess außerhalb des üblichen Politikzyklus. Für Gesetzesinitiativen und Finanzpakete bestand kaum mehr Raum für Konsultationsprozesse. Dies betraf neben dem Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) vor allem das Aufbauinstrument NextGenerationEU. Die Herausforderungen der EU in den Bereichen Klimaschutz, Digitalisierung oder dem Austritt des Vereinigten Königreiches aus der EU (Brexit) hätten unter normalen Umständen umfangreiche Lobbyaktivitäten sichtbar gemacht. Gerade wegen der Krisensituation war ein struktureller Fortschritt in der Governance des Rates der EU in Richtung Transparenz umso bemerkenswerter.

## Einflussnahme in der Covid-19-Pandemie

Eine krisenbedingte Stunde der Exekutive verringert nicht nur die parlamentarische Kontrolle, sondern verändert auch die Interessenvertretung.<sup>1</sup> Home-Office und Videokonferenzen an Stelle von Hinterzimmergesprächen haben auch den Standort Brüssel relativiert.<sup>2</sup> Einflussnahme fand verstärkt außerhalb von Brüssel statt, wobei erste empirische Daten nicht darauf hinweisen, dass eine signifikante Verschiebung zwischen den Interessenssphären des Lobbyings stattfand.<sup>3</sup> Stärker noch als die Arenen des Lobbyismus und deren Infrastruktur veränderte die Pandemie die von Lobbyismus betroffenen Politikfelder. Beispielsweise ist Gesundheitspolitik, selbst bei einer globalen Katastrophe, keine Kernkompetenz der EU, weshalb der Ausbruch der Pandemie zunächst von nationalen Reflexen in Form von Grenzschließungen und Masken- und Impfstoffbeschaffung charakterisiert war. Die Einsicht, dass durch gegenseitige Abhängigkeit der Lieferketten ein koordiniertes Handeln und offene Grenzen für Waren und Dienstleistungen entscheidend sind, setzte sich erst später durch. Das notwendige Entscheidungstempo hatte zwangsläufig Auswirkungen auf die Governance im Mehrebenensystem der EU, einschließlich des Vergaberechtes. Insofern führte die Kritik an der europäischen „Einkaufspolitik“ in der Impfstoffbeschaffung zu Kritik an mutmaßlicher irregulärer Einflussnahme ohne Kontrolle, auf allen Ebenen.<sup>4</sup>

Bietet der MFR schon in normalen Zeiten wenig Überschaubarkeit auf Einflussnahme und Umsetzung, so erreicht das 750 Mrd. Euro starke Instrument NextGenerationEU eine

- 1 Bartłomiej Bodziński-Guzik: Participation and governance in times of social distancing – learning from others – a possible lesson for the European Union, in: Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego, 2021, S. 197–212.
- 2 Maïa de La Baume: Out of office: Has coronavirus changed Brussels' EU Quarter for good?, in: Politico, 30.11.2020.
- 3 Anne Rasmussen: How has Covid-19 changed lobbying activity across Europe? [Blog], LSE British Politics and Policy blog, 7.8.2020, abrufbar unter: [http://eprints.lse.ac.uk/106423/1/politicsandpolicy\\_how\\_covid19\\_changed\\_lobbying.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/106423/1/politicsandpolicy_how_covid19_changed_lobbying.pdf) (letzter Zugriff: 8.3.2021).
- 4 Andreas Niesmann: Die Politik darf sich von den Impfstoffherstellern nicht vorführen lassen, in: RedaktionsNetzwerk Deutschland, 23.1.2021.



neue Dimension.<sup>5</sup> Die Einflussnahme von Interessengruppen auf die Erstellung der 27 Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten ist in Quantität und Qualität bisher wenig messbar. Nur vereinzelt wurden Sozialpartner national eingebunden.<sup>6</sup>

Das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich wurde erst Ende 2020 vereinbart. Die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Verhandlungen waren nicht nur vom selbstgewählten Zeitdruck der Exekutiven, sondern auch von der Pandemie eingeschränkt. Sinnbildlich hierfür war die nacheilende Zustimmung durch das Europäische Parlament im April 2021.<sup>7</sup> Galt die Verhandlungsführung von EU-Chefverhandler Michel Barnier als vorbildlich in der Transparenz, so stand hingegen die britische Regierung in der Kritik.<sup>8</sup> Die großen „Lobbyschlachten“ zu Handelsabkommen sind während der Pandemie ebenfalls in den Hintergrund getreten, wenngleich schon jetzt dem EU-Mercosur-Abkommen ein ähnliches Schicksal wie der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) droht.<sup>9</sup>

Das sogenannte öffentliche Country-by-Country-Reporting, das große Unternehmen verpflichtet, offenzulegen, welchen Gewinn sie in jedem Land erwirtschaftet und welche Steuern sie jeweils entrichtet haben, dürfte nach einer grundsätzlichen Einigung der EU-Gesetzgeber im Juni 2021 zu einer Richtlinie im Herbst 2021 führen.<sup>10</sup> Der Zusammenhang zwischen staatlicher Standortpolitik und Einflussnahme von Unternehmen dürfte dadurch in Zukunft deutlicher erkennbar sein.

## Infrastruktur

Unabhängig von der Pandemie hat sich die Infrastruktur und das Regelwerk für Interessenvertretung vor allem bezüglich des Rates geändert. Die Pandemie schränkte zwar den prä-legislativen Konsultationsprozess<sup>11</sup> de facto ein, die EU-Gesetzgebung in Form der „informellen Trilogie“ verlief jedoch ungehindert von der Krisensituation weiter. Die Gespräche zwischen der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat machen weiter den Normalfall der EU-Gesetzgebung aus. In diesem Kontext bewirkte die De-Capitani-Entscheidung 2018<sup>12</sup> auch im vergangenen Jahr keine umfassenden Veröffentlichungen der Gespräche, was den Einfluss für das Europäische Parlament durch logistische und verhandlungstaktische „Waffengleichheit“ zwischen den Institutionen erweitert. Öffentliche Kontrolle und verbesserter Zugang für Interessenvertretung bleibt somit weiter

- 5 Guntram Wolff/Zsolt Darvas: The EU's fiscal stance, its recovery fund, and how they relate to the fiscal rules [Blog], Bruegel Blog Post, 4.3.2021, abrufbar unter: <https://www.bruegel.org/2021/03/the-eus-fiscal-stance-its-recovery-fund-and-how-they-relate-to-the-fiscal-rules/> (letzter Zugriff: 4.3.2021).
- 6 Caroline de La Porte/Mads Dagnis Jensen: The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal, in: Social Policy Administration 2/2021, S. 388–402.
- 7 Europäisches Parlament: Pressemitteilung, Parlament billigt Handels- und Kooperationsabkommen mit Vereinigtem Königreich, 28.4.2021.
- 8 David Coen/Alexander Katsaitis: Lobbying Brexit Negotiations: Who Lobbies Michel Barnier?, in: Politics and Governance 1/2021, S. 37–47.
- 9 Günther Maihold: Frühtod eines Abkommens? Das EU-Mercosur-Abkommen droht an fehlendem Vertrauen zu scheitern [Blog], Kurz gesagt, 16.10.2020, abrufbar unter: <https://www.swp-berlin.org/publikation/das-eu-mercotur-abkommen-droht-an-fehlendem-vertrauen-zu-scheitern/> (letzter Zugriff: 12.6.2021).
- 10 Werner Mussler: Großunternehmen müssen Steuern in der EU künftig offenlegen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.6.2021.
- 11 Anne Skorkjær Binderkrantz et al.: Countering bias? The EU Commission's consultation with interest groups, in: Journal of European Public Policy 4/2021, S. 469–488.
- 12 EuGH: Urteil vom 22.3.2018, ECLI:EU:T:2018:167, Capitani/Europäisches Parlament.

eingeschränkt.<sup>13</sup> Die Wissenschaft, die dieses Forschungsfeld erst spät erkannt hat, ist mittlerweile aus Eigeninteresse an einem besseren Zugang interessiert.<sup>14</sup>

Die Auswirkungen des 2017 vom Europäischen Parlament beschlossenen legislativen Fußabdrucks, welcher Berichterstatter, Schattenberichterstatter und Ausschussvorsitzende bindet, sind bis dato wenig erforscht. Das Europäische Parlament und seine Verwaltung scheinen die Umsetzung nicht prioritär zu behandeln. Derweil bleiben die Durchführungsrechtsakte beziehungsweise die Komitologie wenig beachtete Felder der Einflussnahme von Außen.<sup>15</sup>

Inhaltlicher und quantitativer Bezugspunkt für die Regelung von Interessenvertretung bildete das EU-Transparenzregister und seine Verhaltenskodizes. Die Anzahl der Einträge in das Register hat sich von 11 715 auf 12 641 erhöht.<sup>16</sup> Die eigentliche Neuerung war der Beitritt des Rates zum Transparenzregister, was vor allem auf die deutsche Ratspräsidentschaft zurückgeht.<sup>17</sup> Das Thema war in den vergangenen Jahren Gegenstand der Untersuchungen der Europäischen Bürgerbeauftragten<sup>18</sup> und wurde publizistisch breit behandelt.<sup>19</sup> Die neue interinstitutionelle Vereinbarung zum Transparenzregister<sup>20</sup> wurde im Mai 2021 gemeinsam mit einer politischen Erklärung<sup>21</sup> verabschiedet, die nicht nur den Verhaltenskodex für Interessenvertreter gegenüber Beschäftigten auf EU-Ebene, sondern auch die Ständigen Vertretungen bei der EU betrifft. So sehr die Freiwilligkeit eines mitgliedersstaatlichen Verhaltenskodex betont wird, so sehr bildet die Erklärung erstmals auch einen Referenzpunkt für Interessensgovernance im Mehrebenensystem. Dies hat durchaus das Potenzial einer weiteren Europäisierung von nationalen Transparenzstandards. Die neuen Vorschriften für den Rat traten Mitte 2021 in Kraft. Allerdings dürfte der diplomatische Etatismus der meisten Mitgliedstaaten der Hauptgegner für die eigentliche Ratstransparenz bleiben.

Bei der Forderung nach einer unabhängigen Ethikbehörde, die Drehtüreffekte verhindern soll, dürfte es lediglich zu einer Ausweitung von bereits bestehenden Regeln der Europäischen Kommission auf das Europäische Parlament kommen. Das unternehmerische Sponsoring einer Ratspräsidentschaft<sup>22</sup> bewirkte darüber hinaus temporär Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit. Während die deutsche Ratspräsidentschaft auf Sponsoring verzichtete, wurde sie von der portugiesischen genutzt.<sup>23</sup>

- 13 Justin Greenwood/Christilla Roederer-Rynning: Organized interests and trilogues in a post-regulatory era of EU policy-making, in: *Journal of European Public Policy* 1/2021, S. 112–131.
- 14 Maarten Hillebrandt/Päivi Leino-Sandberg: Challenging the EU Institutions on Transparency – What is the Role of Academics?, in: *EU Law Live* 51/2021, S. 6–10.
- 15 Daniel Finke/Jens Blom Hansen: Contested comitology? The overlooked importance of the EU Commission, in: *Journal of European Public Policy* 2021, S. 1–19.
- 16 Europäische Kommission: Statistiken des Transparenzregisters, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=de&action=prepareView> (letzter Zugriff: 15.6.2021).
- 17 Auswärtiges Amt: Pressemitteilung, Einigung auf verbindliches Transparenzregister, 15.12.2020.
- 18 Europäische Bürgerbeauftragte: Jahresbericht 2020, 18.5.2021, abrufbar unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/de/annual/de/141317> (letzter Zugriff: 2.6.2021).
- 19 Harald Schumann/Sigrid Melchior: Der Brüsseler Rat bestimmt weitgehend unkontrolliert die Gesetzgebung in Europa, in: *Tagesspiegel*, 6.12.2020.
- 20 Europäische Kommission/Rat der EU/Europäisches Parlament: Interinstitutionelle Vereinbarung über ein verbindliches Transparenz-Register, 5655/21 AG 8 INST 35, 21.4.2021.
- 21 Europäische Kommission/Rat der EU/Europäisches Parlament: Politische Erklärung, 8000/21 AG 32 INST 150, 21.4.2021.
- 22 Europäische Bürgerbeauftragte: Jahresbericht 2020, Mai 2021.
- 23 Aitor Hernández-Morales/Lili Bayer: Portugal's 'ghost' EU presidency racks up in-person expenses, in: *Politico*, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/article/portugal-eu-council-presidency-expenses/> (letzter Zugriff: 26.6.2021).

Weit vor der Pandemie etabliert, bildeten die „Agenda für Bessere Rechtsetzung“ und das „Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung“ (REFIT) einen Eckpunkt für die Strategische Vorausschau der EU-Kommission Ende 2020.<sup>24</sup> Bessere Rechtsetzung war vor allem vom Verbraucherschutz in der Kritik.<sup>25</sup> Das Instrument war lange eine Priorität der Wirtschaft, um aus ihrer Sicht Überregulierung zu verhindern. Aber weder „Bessere Rechtssetzung“ noch der korporatistische Ausschuss für Regulierungskontrolle standen im Fokus der öffentlichen Diskussion.

### Interessenvertretung über bürgerschaftliche Formate

Die Europäische Bürgerinitiative<sup>26</sup> entfaltete trotz mehrerer Reformen weder große öffentliche Wirkung, noch wurde sie öffentlich wirksam von Interessengruppen genutzt. Nur die Initiative zur Beendigung der Käfighaltung von Nutztieren<sup>27</sup> erzielte größere Aufmerksamkeit. Weiterhin stehen repräsentativen Verbänden und Interessenvertretungen eine weitere Arena zur Verfügung: Die in ihrer Relevanz und Governance skeptisch beurteilte Konferenz zur Zukunft Europas ist im Grunddesign eine Mischung aus bürgerschaftlicher wie lobbyistischer Teilhabe sowie aus Deliberation und klassischer repräsentativer Demokratie. Eine Eigendynamik der Konferenz, auch in Bezug auf Interessenvertretung, eigene Forderungen zu europäisieren oder zu verhindern, ist nicht ausgeschlossen.

### Fazit

Wie in allen von der Pandemie beeinflussten Fragen dürfte sich auch die Interessenvertretung im Mehrebenensystem EU neu justieren. Die Rückführung vom „neuen Normal“ in das „alte Normal“ dürfte gerade in diesem informellen Feld nicht ohne Auswirkung sein. Eine neue Durchlässigkeit zwischen Brüssel und der nationalen Ebene ist ebenso erwartbar wie eine zunehmende Undurchsichtigkeit. Eine seit ihrem Start ohnehin weniger korporatistisch eingestellte Kommission dürfte angesichts der Mammutaufgaben Pandemiefolgenbekämpfung, Digitalisierung und Klimaschutz die Regelung von Interessenvertretung weniger in den Vordergrund stellen. Auch vom Rat sind während der slowenischen und französischen Ratspräsidentschaften 2021 und 2022 wenig Fortschritte zu erwarten. So bleiben viele Fragezeichen für die kommenden Jahre.

### Weiterführende Literatur

Justin Greenwood: Interest Representation in the European Union (The European Union series), London 2017.

Heike Klöver: Lobbying in the European Union. Interest groups, lobbying coalitions, and policy change, Oxford 2013.

---

24 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Strategische Vorausschau 2020 Weichenstellung für ein resilienteres Europa, 9.9.2020, COM(2020) 493 final.

25 Fabrizio Esposito/Anne-Lise Sibony: In Search of the Theory of Harm in EU Consumer Law: Lessons from the Consumer Fitness Check, in: Klaus Mathis/Avishalom Tor (Hrsg.): Consumer law and economics. (Economic analysis of law in European legal scholarship), Cham 2021, S. 251–281.

26 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Bürgerinitiative“ in diesem Jahrbuch.

27 Europäische Kommission: Europäische Bürgerinitiative „End the Cage Age“, 20.6.2021, abrufbar unter: [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004\\_de](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004_de) (letzter Zugriff: 23.7.2021).

# Die öffentliche Meinung

Thomas Petersen

Die Einstellung der Bürgerinnen und Bürger in vielen Mitgliedsländern zur Europäischen Union (EU) war in den letzten Jahrzehnten stabil und schwankend gleichzeitig. Stabil war sie insofern, als die Krisen der Gemeinschaft – die Diskussionen um den Maastricht-Vertrag, den Beitritt der Türkei, die Osterweiterung, das Scheitern des Verfassungsvertrags, die Einführung des Euro, die Staatsschuldenkrise und Asylkrise sowie den Brexit – in den meisten Ländern bemerkenswert wenig an der Grundhaltung gegenüber der Staatengemeinschaft geändert haben. Im Gegenteil schienen diese Krisen das Gemeinschaftsgefühl in vielen Ländern eher zu stärken.<sup>1</sup>

Gleichzeitig aber schwankte die Meinung über den konkreten Zustand der Europäischen Union erheblich, abhängig von den aktuellen Ereignissen der europäischen Politik. So zeigte sich bereits im vergangenen Jahr in einer internationalen Umfrage des European Council of Foreign Relations, dass in allen neun EU-Ländern, die an der Befragung beteiligt waren, mindestens relative Mehrheiten der Bevölkerung sagten, ihr Bild der EU habe sich während der Covid-19-Krise verschlechtert.<sup>2</sup>

## Das Bild der Europäischen Union in den Mitgliedsländern

Dieses Muster – Skepsis gegenüber der aktuellen Politik in Europa bei gleichzeitig stabilen Grundhaltungen gegenüber der EU – zeigt sich auch in Bevölkerungsumfragen aus der zweiten Jahreshälfte 2020 und der ersten Monate des Jahres 2021. Aufschlussreich sind in diesem Zusammenhang die Ergebnisse des „Global Attitudes Survey“ des Pew Research Instituts vom Frühjahr 2021. In dieser Umfrage wurden unter anderem in acht EU-Mitgliedstaaten die Fragen gestellt, ob die Befragten eine sehr gute, eher gute, eher negative oder sehr negative Meinung über die EU hätten, und ob die EU ihre Aufgaben in der Covid-19-Krise sehr gut, recht gut, ziemlich schlecht oder sehr schlecht erfüllt habe. Grafik 1 zeigt die Ergebnisse zu diesen Fragen. Deutliche Mehrheiten in allen beteiligten EU-Ländern außer Griechenland sagten, sie hätten eine positive oder sogar sehr positive Meinung über die EU. In Griechenland zeigte sich die Bevölkerung gespalten: 49 Prozent äußerten eine positive, praktisch gleich viele, 50 Prozent, eine negative Meinung. Die Werte lagen damit – bei allen Unterschieden von Land zu Land im Detail – alles in allem auf dem gleichen Niveau wie in den Vorjahren.<sup>3</sup> Griechenland bildet auch in dieser Hinsicht eine Ausnahme, auf die unten noch eingegangen wird. Auch in europäischen Ländern, die an der Umfrage des Pew Research Centers nicht beteiligt waren, deuten die Zahlen der verfügbaren Umfragen auf eine stabile Zustimmung. So hat sich in Polen, wie

- 1 Vgl. zum Beispiel Thomas Petersen: Die öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2017, Baden-Baden 2017, S. 197–206, hier S. 198–199; Thomas Petersen: Die öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 187–194, hier: S. 188–198.
- 2 Susi Demison/Pawel Zerka: Together in Trauma. Europeans and the world after Covid-19, in: European Council of Foreign Relations Policy Brief, Juni 2020, abrufbar unter: [https://www.ecfr.eu/publications/summary/together\\_in\\_trauma\\_europeans\\_and\\_the\\_world\\_after\\_covid\\_19](https://www.ecfr.eu/publications/summary/together_in_trauma_europeans_and_the_world_after_covid_19) (letzter Zugriff: 30.6.2021).

schon im vergangenen Jahr, die Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft auf einem Rekordniveau gehalten: 88 Prozent befürworteten im Dezember 2020 die Mitgliedschaft,<sup>4</sup> grundsätzlich positive Werte zeigten sich auch in Ungarn.<sup>5</sup>

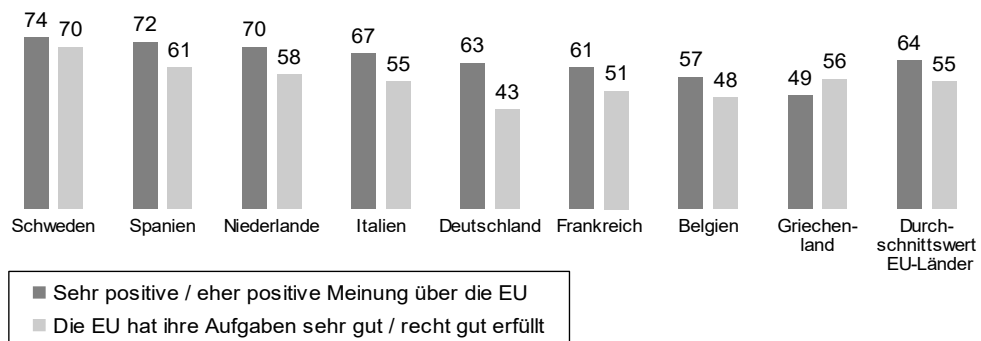
Deutlich zurückhaltender fielen dagegen die Urteile der Befragten über das Covid-19-Krisenmanagement der EU aus. Dass die EU ihre Aufgaben in der Pandemie sehr gut oder recht gut erfüllt habe, sagten im Durchschnitt 55 Prozent der Befragten in allen beteiligten EU-Ländern. Mit Ausnahme Griechenlands lag dabei in allen Ländern der Anteil derjenigen, die hier der Union ein positives Urteil ausstellten, deutlich unter der Zahl derer, die allgemein eine positive Meinung über die EU äußerten.

### *Grafik 1: Ansehen der EU und Beurteilung des Pandemie-Krisenmanagements der EU*

*Fragen:*

*„Bitte sagen Sie mir, ob Sie eine sehr positive Meinung, eine eher positive, eine eher negative oder eine sehr negative Meinung von der Europäischen Union haben.“*

*„Würden Sie sagen, dass folgende Länder bzw. Organisationen im Umgang mit der Covid-19-Krise ihre Aufgaben sehr gut, recht gut, ziemlich schlecht oder sehr schlecht erfüllt haben? – die Europäische Union“*



Quelle: Fetterolf/Kent 2021; Pew Research Center: Global Attitudes Survey, Frühjahr 2021.

### **Begrenzter Imageschaden in Deutschland**

Besonders deutlich ist der Kontrast zwischen dem Urteil über die EU allgemein und dem über das Pandemie-Krisenmanagement in Deutschland. Hier sagten in der Umfrage des Pew Research Centers 63 Prozent, sie hätten von der EU eine sehr gute oder eher gute Meinung, aber nur 43 Prozent, diese habe ihre Aufgabe in der Covid-19-Krise gut erfüllt.

Bestätigt und zusätzlich illustriert wird dieser Befund durch die Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach in Deutschland vom April

3 Janell Fetterolf/Nicholas Kent: EU seen favorably across 17 advanced economies, but varies on its coronavirus response, in: Pew Research Center short read, 24.6.2021, abrufbar unter: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/06/24/eu-seen-favorably-across-17-advanced-economies-but-views-vary-on-its-coronavirus-response/> (letzter Zugriff: 30.6.2021); Pew Research Center: Topline Questionnaire, Pew Research Center Spring 2021 Global Attitudes Survey, 24.6.2021, abrufbar unter: <https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/2021/06/EU-topline-for-release-FINAL.pdf> (letzter Zugriff: 30.6.2021).

4 CBOS: Conditionality of the EU budget, in: CBOS Polish Public Opinion 12/2020, S. 2–3, hier S. 2.

5 Michaela Wiegel et al.: Vertrauen ist besser, in: Internationale Politik Special 5/2021, S. 29–33, hier S. 33.

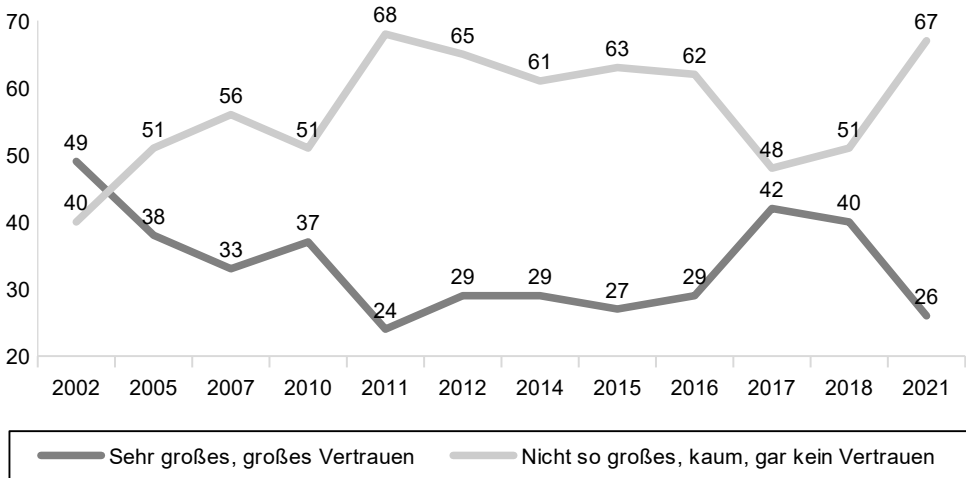
2021. So legten die Interviewer des Instituts bei einer Frage eine Liste mit verschiedenen Institutionen vor. Die Befragten wurden gebeten, anzugeben, wie viel Vertrauen sie in diese Institutionen haben. Am meisten Vertrauen brachten die Befragten dem Grundgesetz und dem Bundesverfassungsgericht entgegen, von denen jeweils mehr als 80 Prozent sagten, sie hätten in sie sehr viel oder ziemlich viel Vertrauen. Es folgten mit deutlichem Abstand und nahe beieinander der Bundestag, der Bundesrat und die Bundesregierung, denen immerhin noch rund die Hälfte der Befragten sehr viel oder ziemlich viel Vertrauen entgegenbrachten. Von der Europäischen Kommission sagten dies nur 21 Prozent. Sie lag damit gleichauf mit den in der Öffentlichkeit traditionell besonders misstrauisch betrachteten Parteien.<sup>6</sup>

Nun äußerten die Befragten auch in früheren Umfragen stets deutlich weniger Vertrauen in die Europäische Kommission als in die wichtigsten nationalen Institutionen, doch der Trend in der jüngsten Zeit ist durchaus bezeichnend. Gegenüber 2019 war im Frühjahr 2021 der Anteil derjenigen, die sagen, sie hätten Vertrauen in die Bundesregierung, von – allerdings im langfristigen Vergleich recht niedrigen – 38 auf 50 Prozent gestiegen. Die Zahl derjenigen, die der Europäischen Kommission Vertrauen entgegenbringen, war dagegen in der gleichen Zeit von 30 auf 21 Prozent zurückgegangen.<sup>7</sup>

Noch deutlicher ist die Entwicklung bei der allgemein gehaltenen Frage nach dem Vertrauen in die Europäische Union zu erkennen. Der Anteil derer, die sagten, sie hätten sehr großes oder großes Vertrauen in die Gemeinschaft, fiel von 2018 bis 2021 von 40 auf 26 Prozent, die Zahl derjenigen, die dagegen meinen, sie hätten „nicht so großes“ oder „kaum, gar kein Vertrauen“, stieg von 51 auf 67 Prozent und damit auf das gleiche Niveau wie auf dem Höhepunkt der Staatsschuldenkrise vor zehn Jahren (Grafik 2).

Grafik 2: Deutschland: Vertrauen in die Europäische Union

Frage: „Wie viel Vertrauen haben Sie zur Europäischen Union?“



An 100 fehlende Prozent: Unentschieden, keine Angabe.

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen Nr. 7016, 7070, 7099, 10052, 10076, 10087, 11024, 11044, 11056, 11075/III, 11081, 12033.

<sup>6</sup> Allensbacher Archiv: IfD-Umfrage Nr. 12033.

<sup>7</sup> Allensbacher Archiv: IfD-Umfragen Nr. 12000, 12033.

Es ist offensichtlich, dass die Probleme mit der Impfstoffbeschaffung zum Ansehensverlust der EU beigetragen haben. Auf die Frage, ob es richtig gewesen sei, den Covid-19-Impfstoff gemeinsam für alle Mitgliedsländer zu beschaffen, oder ob es besser gewesen wäre, wenn jedes Land für sich selbst Impfstoff beschafft hätte, entschieden sich 46 Prozent der Befragten für die zweite Position, nur 34 Prozent für die erste. Die konkretere formulierte Frage, ob Deutschland heute mehr Impfstoff zur Verfügung hätte, wenn es ihn alleine beschafft hätte, wurde noch eindeutiger beantwortet: Fast zwei Drittel, 64 Prozent, sagten, sie glaubten dies. Nur 21 Prozent widersprachen.<sup>8</sup>

Angesichts solcher Ergebnisse ist es nur folgerichtig, dass viele Deutsche die EU-Mitgliedschaft als Hindernis bei der Pandemiebekämpfung betrachten. Bei der allgemein gehaltenen Frage „Hat Deutschland durch seine Mitgliedschaft in der Europäischen Union eigentlich mehr Vorteile oder mehr Nachteile?“ entschieden sich 34 Prozent für die Antwort „Mehr Vorteile“. Deutlich weniger, 24 Prozent, glaubten, Deutschland habe durch die Mitgliedschaft mehr Nachteile. 32 Prozent glaubten, die Vor- und Nachteile glichen sich aus. Ganz anders fielen dagegen die Antworten bei der Frage aus: „Wie sehen Sie das speziell in der aktuellen Corona-Pandemie? Hat Deutschland da durch seine Mitgliedschaft in der EU mehr Vorteile oder mehr Nachteile oder würden Sie sagen, die Vor- und Nachteile gleichen sich aus?“ Hier sagten 46 Prozent, Deutschland habe mehr Nachteile, nur acht Prozent meinten, die Vorteile überwögen.<sup>9</sup>

So hat sich das Bild der EU vor dem Hintergrund ihres Handelns in der Covid-19-Krise zumindest in Deutschland deutlich verdunkelt. Um so bemerkenswerter ist, wie unberührt von dieser Entwicklung die grundlegende Einstellung der deutschen Bevölkerung zur EU geblieben ist: Bei Fragen, die nicht ausdrücklich auf die Tagespolitik und speziell die Covid-19-Krise abzielten, unterschieden sich die Antworten vom Frühjahr 2021 nicht von denen früherer Jahre. So lag der bereits erwähnte Wert von 34 Prozent, die sagten, Deutschland habe durch seine EU-Mitgliedschaft mehr Vor- als Nachteile, auf dem gleichen Niveau wie bei den Umfragen im letzten Jahrzehnt.<sup>10</sup>

Die Vorstellungen der EU-Bürgerinnen und Bürger, die vor zwei Jahrzehnten noch recht vage waren, haben sich inzwischen anscheinend so verfestigt, dass sie von der aktuellen Situation nur begrenzt beeinflusst werden. Der Imageschaden, den die Probleme der Kommission bei der Impfstoffbeschaffung erzeugt haben, ist damit zwar durchaus in Umfragen erkennbar, aber wahrscheinlich auch zeitlich und in seinem Umfang begrenzt.

### Die Bedeutung der finanziellen Unterstützung der Mitgliedsländer

Es wurde oben schon darauf hingewiesen, dass in der international vergleichenden Umfrage des Pew Instituts die Antworten aus Griechenland herausstechen: Das Urteil über die EU ist hier wesentlich negativer als in den anderen Mitgliedstaaten. Dieses Muster zeigte sich verschiedentlich in den letzten Jahren.<sup>11</sup> Es liegt nahe, dies als eine Spätfolge der Staatsschuldenkrise vor rund einem Jahrzehnt zu betrachten, die für die Bevölkerung in Griechenland erhebliche Wohlstandseinbußen zur Folge hatte. Gestützt wird die Vermutung durch den Vergleich der Einstellung der griechischen Bevölkerung zur EU mit der Wirtschaftsentwicklung im Land (Grafik 3). Man erkennt, dass der Anteil

8 Allensbacher Archiv: IfD-Umfrage Nr. 12033.

9 Allensbacher Archiv: IfD-Umfrage Nr. 12033.

10 Allensbacher Archiv: IfD-Umfragen Nr. 10083, 11000, 11013, 11029, 11038, 11061, 11068, 11081, 12033.

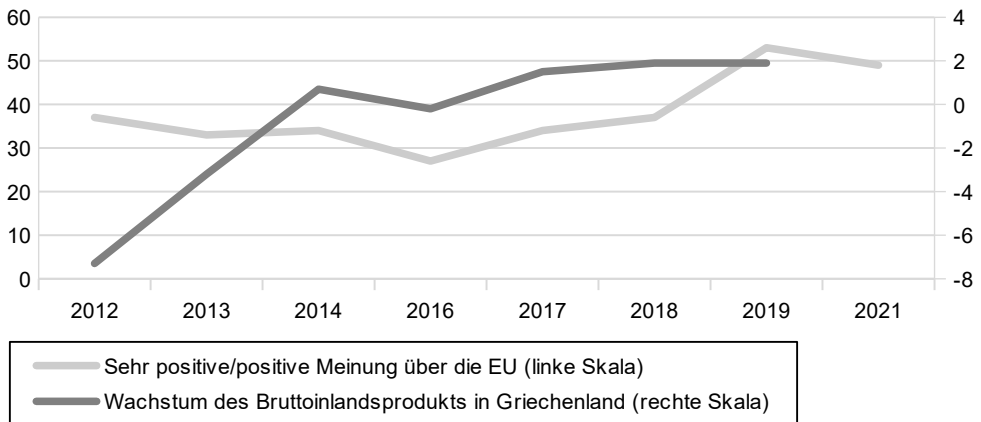
11 Thomas Petersen: Die öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2019, Baden-Baden 2019, S. 181–188, hier S. 183–184.

derjenigen an der griechischen Bevölkerung, die eine positive Meinung über die EU äußerten, im Jahr 2016 ihren Tiefpunkt erreichte, rund ein Jahr, nachdem es im Frühjahr 2015 zum letzten Mal intensive öffentliche Diskussionen um die Krise in Griechenland gegeben hatte.<sup>12</sup> Seitdem steigt er, von geringfügigen Schwankungen abgesehen, wieder langsam an, parallel zur sich ebenfalls sehr langsam aber doch stetig wieder verbessern- den Wirtschaftslage des Landes. Allerdings stimmen die Entwicklungen nicht so stark überein, wie es in Grafik 3 den Anschein hat, denn hier mussten für die Einstellung der Bevölkerung und die Wirtschaftsentwicklung zwei verschiedene Maßstäbe gewählt werden, um beide Trendverläufe in einer Grafik unterbringen zu können. Dennoch ist eine gewisse Übereinstimmung auch mathematisch nachweisbar: Die Korrelation (Pearson) zwischen den beiden Trendverläufen, beträgt, wenn man sie zeitversetzt berechnet, sodass die Wirtschaftsentwicklung vorausläuft, immerhin 0,47. Man kann also mit einiger Vorsicht annehmen, dass das Urteil der griechischen Bevölkerung über die EU wesentlich von der eigenen ökonomischen Lage abhängig ist.

Grafik 3: Griechenland: Die Entwicklung der Meinung über die Europäische Union

Frage: „Bitte sagen Sie mir, ob Sie über die Europäische Union eine sehr gute, eher gute, eher schlechte oder sehr schlechte Meinung haben.“

Antwort: „Sehr positive/eher positive Meinung“



Quelle: Pew Research Center: Global Attitudes Survey, zuletzt Frühjahr 2021, Weltbank.

Vor dem Hintergrund dieses Befundes wird deutlich, welche Rolle die Unterstützungsmaßnahmen der EU zur wirtschaftlichen Bewältigung der Covid-19-Krise für die Wahrnehmung der Gemeinschaft bei den europäischen Völkern haben können. Über viele Monate wurde innerhalb der EU-Gremien und in den Mitgliedsländern intensiv über den Wiederaufbaufonds NextGenerationEU (NGEU) und sein Herzstück, die Aufbau und Resilienzfazilität (ARF), diskutiert. Viele politische und gesellschaftliche Akteure, besonders Ökonomeninnen und Ökonomen, äußerten im Verlauf dieser Diskussion erhebliche Bedenken, ob nicht die geplanten Maßnahmen und die mit ihnen verbundene Aufnahme

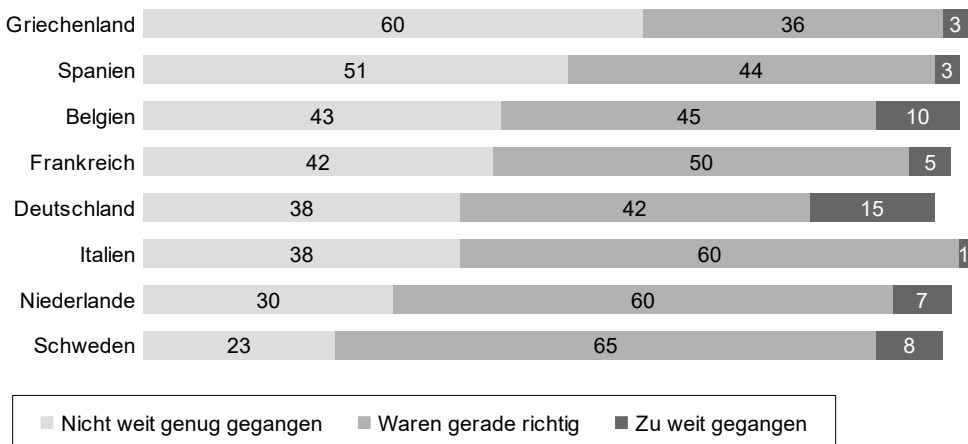
12 Thomas Petersen: Die öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden 2015, S. 377–387, hier S. 377–378.



von Schulden die finanzielle Disziplin in der EU und damit letztlich ihre ökonomische Stabilität gefährde.<sup>13</sup> Doch diese Sorge wird nur von einem kleinen Teil der Bürgerinnen und Bürger in den europäischen Ländern geteilt. Dies zeigen die Ergebnisse einer weiteren Frage aus dem Global Attitudes Survey vom Frühjahr 2021. Sie lautet: „Wenn Sie an die wirtschaftlichen Konsequenzen der Coronakrise denken, sind die wirtschaftlichen Abhilfemaßnahmen der EU zu weit gegangen, nicht weit genug gegangen, ungefähr richtig gewesen?“ Nur wenige Befragte antworteten auf die Frage, die Maßnahmen seien zu weit gegangen. Am größten war der Anteil in Deutschland mit 15 Prozent. Doch auch hier, wie in den Niederlanden und in Schweden – Länder, deren Regierungen zu den sogenannten „sparsamen Vier“ gehörten, die sich lange der gemeinsamen Schuldenaufnahme widersetzt hatten – sagte eine überwältigende Mehrheit der Bevölkerung, die Maßnahmen seien „ungefähr richtig“ gewesen oder sogar nicht weit genug gegangen (Grafik 4). Man meint zu erkennen, dass die Unterstützungsmaßnahmen vor allem psychologisch wichtig sind, weil sie bei den Bürgerinnen und Bürgern vor allem in den ärmeren Mitgliedstaaten den Eindruck vermitteln, die Länder der EU seien in Solidarität verbunden, ohne dass sie in den reicheren, „sparsamen“ Ländern allzu viel Missmut erzeugen.

*Grafik 4: Bewertung der ökonomischen Stabilisierungsmaßnahmen in der Covid-19-Krise*

*Frage: „Wenn Sie einmal an die wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Krise denken: Ist die Europäische Union in ihren Bemühungen, die wirtschaftlichen Folgen der Krise abzumildern, zu weit gegangen, oder nicht weit genug, oder waren die Bemühungen gerade richtig?“*



An 100 fehlende Prozent: Keine Angabe

Quelle: Pew Research Center: Global Attitudes Survey, Frühjahr 2021.

13 Wirtschaftswoche: Steuerzahlerbund kritisiert von der Leyens 750-Milliarden-Paket scharf, 28.5.2021; Florian Dorn/Clemens Fuest: Next Generation EU: Gibt es eine wirtschaftliche Begründung?, in: Ifo Schnelldienst 2/2021; Bundesrechnungshof: Bericht nach § 99 BHO zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt (Wiederaufbaufonds), Bonn 2021, abrufbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/2021/eu-wiederaufbaufonds-darf-keine-dauereinrichtung-werden> (letzter Zugriff: 5.7.2021).

## Der Rechtsstaatsmechanismus

Neben der großen Frage nach der Bewältigung der Covid-19-Krise hat gegen Ende 2020 auch die Diskussion um den europäischen Rechtsstaatsmechanismus einige Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit gefunden. Vor allem das Europäische Parlament hatte vehement und schließlich erfolgreich darauf gedrungen, europäische Förderleistungen an einzelne Mitgliedstaaten von der Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien abhängig zu machen.<sup>14</sup> Eine Forderung, die vor allem auf die Regierungen in Ungarn und Polen zielte, die zwischenzeitlich drohten, deswegen ihr Veto gegen den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU und NGEU einzulegen. Diese Drohung wurde zwar fallengelassen, doch beendet ist die Auseinandersetzung damit noch nicht. Im März klagten Ungarn und Polen vor dem Europäischen Gerichtshof gegen die Regelung.<sup>15</sup> Man kann darüber spekulieren, inwieweit sich hinter diesen Auseinandersetzungen nicht nur ein Konflikt zwischen populistischen und an der liberalen Demokratie orientierten Regierungen handelt, sondern darüber hinaus um die Folge grundsätzlich unterschiedlicher Weltanschauungen der Bevölkerungen im Westen und Osten Europas. Tatsächlich lässt sich zeigen, dass ein solcher Bruch zwischen Ost und West zumindest in Bezug auf die Akzeptanz von Einwanderung besteht.<sup>16</sup> In Ungarn scheint auch der Versuch der Regierung, diese weltanschaulichen Unterschiede gegen die Europäische Kommission zu instrumentalisieren, einigen Erfolg zu haben. So war Ende 2020 nach den Angaben der Heinrich Böll Stiftung die Hälfte der ungarischen Bevölkerung der Ansicht, dass die EU mit dem Rechtsstaatsmechanismus Ungarn für seine Einwanderungspolitik „bestrafen“ wolle.<sup>17</sup>

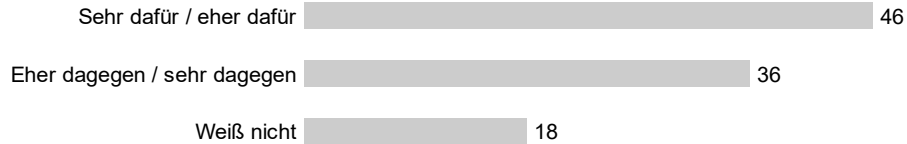
In Polen ist die Einstellung der Bevölkerung zu diesem Thema dagegen weniger deutlich. Das Warschauer Umfrageinstitut CBOS ermittelte im Dezember 2020, dass 42 Prozent der polnischen Bevölkerung der Ansicht waren, dass der Rechtsstaatsmechanismus Ausdruck einer „Feindseligkeit gegenüber den Regierungen einiger EU-Staaten“ sei. Nicht viel weniger, 38 Prozent, meinten dagegen, die Regelung sei das Resultat echter Sorge um die Rechtsstaatlichkeit in manchen EU-Ländern. Ebenso gespalten zeigte sich die polnische Bevölkerung bei der Frage, ob der Rechtsstaatsmechanismus eine akzeptable Form des Drucks auf die betroffenen Regierungen sei. 40 Prozent bejahten diese Frage, 37 Prozent verneinten sie.<sup>18</sup> Und bei der Frage, ob man es grundsätzlich für richtig halte, wenn die EU Zahlungen an ihre Mitgliedsländer von der Rechtsstaatlichkeit in diesen Ländern abhängig macht, sagte sogar eine klare relative Mehrheit von 46 zu 36 Prozent, sie halte dies für richtig (Grafik 5). Man erkennt, dass die Haltung der Bürgerinnen und Bürger zu diesem Thema auch in den ostmitteleuropäischen Ländern nicht einheitlich ist. Zumindest in Polen, einem Land, in dem sich die Bevölkerung in der Vergangenheit durchaus empfindlich gegenüber tatsächlichen oder auch nur vermuteten Eingriffen in die nationale Souveränität gezeigt hat,<sup>19</sup> ist die Gegnerschaft gegenüber dem

- 
- 14 Werner Mussler: EU einigt sich bei Rechtsstaatsmechanismus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5.11.2020.
  - 15 Thomas Gutschker: Polen und Ungarn klagen gegen EU-Rechtsstaatsmechanismus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.3.2021.
  - 16 Vera Messing/Bence Ságvári: Cementing European Divisions. Mapping of European Attitudes towards Migration, Friedrich Ebert Stiftung 2020, abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/16566.pdf> (letzter Zugriff: 6.7.2021).
  - 17 Patrik Szicherle: Was ist von Ungarns Haushaltsveto zu halten?, Heinrich-Böll-Stiftung 2020, abrufbar unter: <https://www.boell.de/de/2020/12/07/ungarns-haushaltsveto> (letzter Zugriff: 6.7.2021).
  - 18 CBOS: Conditionality, 2020, hier S. 3.

Rechtsstaatsmechanismus keineswegs so eindeutig, wie man angesichts des Tonfalls mancher Diskussion auf Regierungsebene annehmen könnte.

### *Grafik 5: Polen: Akzeptanz des Rechtsstaatsmechanismus*

*Frage: „Die Europäische Union plant, Zahlungen an die Mitgliedsländer von der Rechtsstaatlichkeit in den Ländern abhängig zu machen. Sind Sie für eine solche Regelung?“*



Quelle: CBOS: Polish Public Opinion 12/2020, S. 2.

### **Das Bewusstsein von der Notwendigkeit der europäischen Integration**

Betrachtet man die Umfrageergebnisse zur EU in den letzten Jahren als Ganzes, kann man den Eindruck gewinnen, dass die Wahrnehmung der Defizite und Probleme in der europäischen Politik bei den Bürgerinnen und Bürgern nicht, wie oft angenommen wird, dazu führt, dass der Einigungsprozess als Ganzes in Frage gestellt wird, sondern eher im Gegenteil dazu, dass mehr als zuvor darauf gedrängt wird, diese Defizite zu beseitigen und die Einigung weiter voranzutreiben. Dies mag auf den ersten Blick überraschen, es wird aber vielleicht verständlich, wenn man die geopolitische Dimension des europäischen Einigungsprojekts berücksichtigt. Zumindest der deutschen Bevölkerung ist die relative Schwäche der europäischen Länder im globalen Vergleich durchaus bewusst. Der These „Wenn die europäischen Länder nicht zusammenhalten oder zusammenarbeiten, wird Europa in der Welt bald nichts mehr zu sagen haben“ stimmten im April 2021 66 Prozent der Befragten zu. Nur 16 Prozent widersprachen.<sup>20</sup> So kann man annehmen, dass die EU in ihrer jetzigen Form bei den meisten Deutschen – wie auch bei den anderen europäischen Völkern – zwar auch in absehbarer Zukunft keine Begeisterung auslösen wird, doch zumindest eine relative Mehrheit sieht zu ihrer Stärkung anscheinend keine sinnvolle Alternative.

---

19 Thomas Petersen: Die öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2018, Baden-Baden 2018, S. 153–160, hier S. 159–160.  
20 Allensbacher Archiv: IfD-Umfrage 21033.

# Kirchen und Religionsgemeinschaften

Matthias Belafi

Die Covid-19-Pandemie machte auch vor dem Vatikan nicht Halt: Mit 1877 Fällen pro 100 000 Einwohner wies er im Oktober 2020 die höchste Sieben-Tages-Inzidenz Europas auf. Die tatsächliche Situation war jedoch weit weniger dramatisch: Nach einem Ausbruch in der Schweizer Garde gab es zwölf Infektionen bei insgesamt 453 Einwohnern. Glimpflich verlief es nicht überall: Viele, oft alte kirchliche Würdenträger erkrankten, nicht immer unverschuldet: Das Oberhaupt der Serbisch-Orthodoxen Kirche, Patriarch Irinej, starb drei Wochen nachdem er bei der Beerdigung des an Covid-19 verstorbenen montenigrinischen Metropoliten den aufgebahrten Leichnam traditionell geküsst hatte.<sup>1</sup>

Die gesamte Religionsausübung war von der Pandemie betroffen: Als die Infektionszahlen ab Herbst 2020 stiegen, wurden auch für Gottesdienste wieder Maßnahmen ergriffen, so dass selbst Weihnachten und Ostern, aber auch Chanukka und Pessach sowie der Ramadan nur unter massiven Einschränkungen begangen werden konnten. Teilweise gab es wie in Irland und der Slowakei sogar vollständige Gottesdienstverbote zu den höchsten Feiertagen. Während die Beschränkungen in einigen Ländern einvernehmlich vorgenommen wurden, führte ein restriktiver Umgang mit der Religionsfreiheit in anderen Ländern zu massiven Auseinandersetzungen zwischen Kirche und Staat. Während die Bischöfe in Frankreich im November 2020 zunächst keinen gerichtlichen Schutz gegen ein Gottesdienstverbot erzielen konnten, verwarf der Staatsrat später eine Begrenzung auf 30 Teilnehmer. In Griechenland erzwang die orthodoxe Kirche gegen die Regierung die Offenhaltung der Kirchen zu Epiphanie und in Schottland verwarf ein Gericht das Gottesdienstverbot zu Ostern als verfassungswidrig.<sup>2</sup> Auch die europäischen Kirchenzusammenschlüsse warnten vor einer zu weit gehenden Einschränkung der Religionsfreiheit in der Pandemie. Die katholische Kommission der Bischofskonferenzen der EU (ComECE) beklagte zudem, dass die Europäische Kommission in ihrer Strategie „Staying safe from Covid-19 during winter“ Einschränkungen für Gottesdienste empfahl, ohne dafür zuständig zu sein und die Kirchen konsultiert zu haben.<sup>3</sup>

## Konferenz zur Zukunft Europas und institutionelle Beziehungen

Aufgrund der Covid-19-Pandemie verschob sich die Eröffnung der Konferenz zur Zukunft Europas auf den 9. Mai 2021. Die Kirchen begrüßten die Konferenz, in einem Schreiben an den Exekutivausschuss forderten ComECE und die Konferenz Europäischer Kirchen (KEK) am 8. April 2021 aber eine Beteiligung im Konferenzplenum. Obgleich dieser Forderung nicht nachgekommen wurde, würdigten die Kirchen den Start der Konferenz

- 
- 1 Helena Sommer: Vatikan: Höchste Sieben-Tages-Inzident Europas, in: Humanistischer Pressedienst, 23.10.2020; Neue Zürcher Zeitung: Serbische Kirche von Pandemie schwer getroffen, 25.11.2020.
  - 2 Michaela Wiegel: Der Zorn der Katholiken, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.11.2020; Sarantis Michalopoulos: Griechisch-orthodoxe Kirche will sich nicht an Anti-Corona-Maßnahmen halten, in: Euractiv, 5.1.2021; James Mulholland: Banning Christians from church worship is unlawful, court rules, in: The Times, 24.3.2021.
  - 3 ComECE: COMECE wendet sich an EU-Kommission zur Covid-19-Strategie, 18.12.2020.

und kündigten ihre aktive Unterstützung an.<sup>4</sup> Die Rolle der Religionen bei der Konferenz war auch Gegenstand beim ersten „High Level Religious Leaders Meeting“ nach den Europawahlen am 27. November 2020, an dem Kommissionsvizepräsident Margaritis Schinas und die im Europaparlament für den Dialog mit den Kirchen zuständige Vizepräsidentin Roberta Metsola teilnahmen. Weitere Schwerpunkte des digitalen Gesprächs waren die Pandemiefolgen und die Migrationspolitik. Am 5. Februar 2021 folgte ein Gespräch mit Vertretern der europäischen Weltanschauungsgemeinschaften.<sup>5</sup>

Unter den von den Kirchen vorgebrachten Themen nahm die Migration selbst während der Pandemie einen großen Raum ein. Zudem würdigten die Kirchen die Fortschritte des von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Migrationspakts, mahnten jedoch weiterhin eine humane Migrationspolitik an.<sup>6</sup> Das Europäische Parlament führte mit den Religionsgemeinschaften Dialogseminare zur Pandemie, zu unbegleiteten minderjährigen Migranten und zur Handelspolitik durch. Mit der deutschen und der portugiesischen Ratspräsidentschaft trafen sich die europäischen Kirchen sowohl auf der Ebene der Ständigen Vertreter als auch der Minister.<sup>7</sup>

Die deutsche Ratspräsidentschaft initiierte eine am 2. Dezember 2020 beschlossene Erklärung des Rates zur Berücksichtigung der Antisemitismusbekämpfung in allen Politikbereichen. Hintergrund war die Zunahme antisemitischer Vorurteile während der Pandemie, wozu die Europäische Kommission im Juni 2021 eine Studie veröffentlichte. Zudem publizierte sie mit der Internationalen Allianz zum Holocaustgedenken ein Handbuch zur Anwendung der Antisemitismusdefinition und kündigte eine EU-Strategie gegen Antisemitismus an.<sup>8</sup> Unter den Mitgliedstaaten beriefen nun auch die Niederlande und Rumänien Antisemitismusbeauftragte, Estland eine Antisemitismus-Arbeitsgruppe und Österreich präsentierte eine Nationale Strategie gegen Antisemitismus.

Der Heilige Stuhl und die EU begingen am 10. November 2020 das 50-jährige Jubiläum der Aufnahme diplomatischer Beziehungen. Telefonate des Präsidenten des Europäischen Rates Charles Michel mit Papst Franziskus sowie eine Papstaudienz der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen unterstreichen die guten Beziehungen. Der Papst ernannte mit Aldo Giordano auch einen neuen Nuntius bei der EU. Franziskus, der immer wieder die Bedeutung der Gründerväter der Einigung hervorhebt, erkannte als

4 KEK/ComeCE: Churches have an important message and value to add to the Conference on the Future of Europe, 14.4.2021; ComeCE/KEK: Erklärung der Präsidenten von COMECE und KEK zur Eröffnung der Konferenz über die Zukunft Europas, 7.5.2021.

5 Europäische Kommission: Report, High-Level Meeting with Religious Leaders, 27.11.2020; Europäische Kommission: Report, High-Level Meeting with Philosophical and Nonconfessional Organisations, 5.2.2021.

6 ComeCE: EU-Migrationspakt: COMECE ruft zu konkreter Solidarität und Großzügigkeit auf, 25.9.2020; KEK: Ecumenical statement on migration received by European Commission, 25.9.2020; ComeCE: Die COMECE-Arbeitsgruppe für Migration bewertet das Migrations- und Asylpaket, 16.12.2020; KEK: Christian group comments on the proposed EU asylum and migration pact, 19.4.2021.

7 ComeCE/KEK: COMECE und KEK treffen sich mit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, 7.7.2020; ComeCE/KEK: Ökumenische Delegation trifft online mit deutscher EU-Ratspräsidentschaft zusammen, 27.10.2020; ComeCE/KEK: Ecumenical delegation meets with Portuguese EU Presidency, 29.1.2021; ComeCE/KEK: Ecumenical delegation meets with Portuguese EU Presidency, 12.5.2021.

8 Rat der EU: Erklärung zur durchgängigen Berücksichtigung der Bekämpfung von Antisemitismus in allen Politikbereichen, 2.12.2020, 13637/20; Europäische Kommission: The rise of Antisemitism online during the Pandemic, Luxemburg 2021; Europäische Kommission: Handbuch zur praktischen Anwendung der IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus, Luxemburg 2021; Benjamin Fox: Schinas verspricht EU-Strategie gegen Antisemitismus, in: Euractiv, 22.4.2021.

wichtige Vorstufe einer Seligsprechung den „heroischen Tugendgrad“ von Robert Schuman an.<sup>9</sup>

## Gefährdungen der Religionsfreiheit in Europa?

Vor einer Gefährdung der Religionsfreiheit in Europa warnten die Vertreter der Religionsgemeinschaften nicht nur aufgrund der Pandemie. Sie sehen sich vielmehr einer Vielzahl von religionspolitischen Maßnahmen und Gerichtsurteilen gegenüber, die oft einer Einschränkung des Islam oder ausländischen Einflusses dienen sollen, die jedoch darüber hinaus wirken und in ihrer Gesamtheit als Infragestellung der Religionsfreiheit angesehen werden. Dazu gehört ein Gesetzentwurf in Dänemark, der Gottesdienste nur noch in der Landessprache zulassen soll, und gegen den auch die europäischen Kirchen protestierten. Hinzu kommen die Bestrebungen in einigen Ländern, das Schächten, die Beschneidung und die Verschleierung zu verbieten. So stimmte die Schweiz am 7. März 2021 in einer Volksabstimmung für ein Burkaverbot.<sup>10</sup> Der Europäische Gerichtshof entschied am 17. Dezember 2020 anhand eines Schächtverbots in Flandern, dass die Mitgliedstaaten die Schlachtung ohne Betäubung verbieten können. Am 15. Juli 2021 urteilte er, dass ein Kopftuchverbot am Arbeitsplatz unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist.<sup>11</sup> Die Urteile stießen vor allem bei Juden und Muslimen auf Kritik. Insbesondere der Präsident der Europäischen Rabbinerkonferenz, Pinchas Goldschmidt, kritisierte, unter anderem in der Gedenkstunde des Europäischen Parlaments zum Holocaustgedenktag, dass die zunehmenden Restriktionen die Präsenz jüdischen Lebens in Europa gefährden.<sup>12</sup> Dass Goldschmidt auch Entscheidungen kritisiert, die das Judentum gar nicht betreffen, unterstreicht, wie sensibel die Religionsgemeinschaften auf Einschränkungen der Religionsfreiheit reagieren.

In Frankreich kündigte Präsident Emmanuel Macron am 2. Oktober 2020 an, gegen den „islamistischen Separatismus“ vorzugehen, und ließ ein „Gesetz zur Stärkung des Respekts vor den Prinzipien der Republik“ erarbeiten. Im November verlangte er vom Französischen Islamrat die Erarbeitung einer „Grundsatzcharta“ und die Schaffung eines „Imamrates“ zur Zulassung von Imamen in Frankreich. Einige Islamverbände verweigerten jedoch die Unterschrift und auch die Kirchen und andere Religionen protestierten bis hin zur europäischen Ebene gegen das Gesetz, da es Gläubige unter Generalverdacht stelle.<sup>13</sup> Unterstützung erhielt Macron vom österreichischen Bundeskanzler Sebastian Kurz, der nach einem islamistischen Anschlag ebenfalls das Vorgehen gegen den „politischen

- 9 EEAS: EU and Holy See Celebrate 50 years of Diplomatic Relations, 10.11.2020; Euractiv: EU founding father Schuman moves closer to sainthood, 9.4.2021.
- 10 Die Tageszeitung: Gottes Wort bald nur noch auf Dänisch?, 10.11.2020, S. 11; ComECE: Besorgnis des COMECE-Präsidenten über die Aushöhlung der Religionsfreiheit in den EU-Mitgliedsstaaten, 22.1.2021; KEK: CEC expresses concern over suggested legislation on translating sermons into Danish, 26.1.2021; Süddeutsche Zeitung: Gesicht muss sichtbar sein, 8.3.2021.
- 11 EuGH: Urteil vom 17.12.2020, C 336/19, Centraal Israëlitisch Consistorie van België u.a./Flaamse Regering; vgl. Spiegel Online: EU-Staaten dürfen rituelle Schlachtung ohne Betäubung verbieten, 17.12.2020; EuGH: Urteil vom 15.7.2021, C 804/18 und C 341/19, IX/WABE e.V. und MH Müller Handels GmbH gegen MJ; vgl. Liv Klingert: Companies can ban headscarves at work, top EU court rules, in: Politico, 15.7.2021.
- 12 Evangelischer Pressedienst: Rabbiner Goldschmidt warnt vor Einschränkungen von Religionsfreiheit, 27.1.2021; Frankfurter Allgemeine Zeitung: Rabbiner: Viele religiöse Juden verlassen Europa, 29.3.2021.
- 13 Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Unzweideutiges Bekenntnis“ verweigert, 28.1.2021; Judith Korman: Frankreichs Kirchen fürchten um Religionsfreiheit, in: Neue Zürcher Zeitung, 9.2.2021; KEK: European churches express concern over French draft law related to Islamic radicalism, 5.2.2021.

Islam“ weiter verschärfte. Die Reduzierung ausländischen Einflusses und die Imamausbildung beschäftigen verschiedene Länder. So ist die Imamausbildung Schwerpunkt der Deutschen Islam Konferenz. Österreich plädiert für eine europaweite Registrierung von Imamen. Charles Michel regte am 9. November 2020 an, ein „Europäisches Institut für die Ausbildung von Imamen“ einzurichten.<sup>14</sup>

### Religion in den Außenbeziehungen der EU

Wie sehr Innen- und Außenpolitik beim Islam ineinandergreifen, zeigte sich, als der türkische Präsident Recep Tayyip Erdogan die Pläne Macrons als „islamophob“ kritisierte und zum Boykott französischer Produkte aufrief. Die Türkei fürchtet um ihren Einfluss auf die Diaspora, für den Präsident Erdogan zunehmend die staatliche Religionsbehörde Diyanet einsetzt.<sup>15</sup> Schon zuvor hatte Erdogan für Streit gesorgt, als er ankündigte, die Hagia Sophia in eine Moschee umzuwandeln. Griechenland und Russland, aber auch andere EU-Staaten, der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell sowie die europäischen Kirchen protestierten energisch gegen das Vorhaben.<sup>16</sup>

Bei den Massenprotesten in Belarus nach der gefälschten Präsidentenwahl am 9. August 2020 spielten auch die Kirchen eine bedeutende Rolle. Während sich die Führung der Orthodoxen Kirche eher hinter Alexander Lukaschenka stellte, wurde dem katholischen Erzbischof von Minsk, der deutlich Kritik geübt hatte, nach einem Besuch in Polen die Wiedereinreise verboten. Nachdem der Papst im Dezember 2020 einen Sondergesandten schickte und im Januar ein Rücktrittsgesuch des Erzbischofs annahm, witterten viele einen Verrat des Vatikan an den Protestierenden.<sup>17</sup>

Nachdem die Europäische Kommission am 5. Mai 2021 den ehemaligen zypriotischen EU-Kommissar Christos Stylianides zum neuen Sonderbeauftragten für die Förderung der Religionsfreiheit außerhalb der EU berief, forderte die ComECE von Kommissionspräsidentin von der Leyen eine bessere Ressourcenausstattung des Beauftragten.<sup>18</sup>

### Weiterführende Literatur

Irene Dingel et al. (Hrsg.): Die Europäische Union und die Kirchen IV, Göttingen 2020.

Sharon Pardo/Hila Zahavi (Hrsg.): The Jewish Contribution to European Integration, Lanham 2020.

Arnd Uhle/Judith Wolf (Hrsg.): Institutionen unter Druck. Europarechtliche Überformung des Staatskirchenrechts?, Münster 2020.

- 
- 14 Der Standard Online: Edtstadler fordert „europaweite Registrierung von Imamen“, 2.1.2021; Hans von der Burchard/Rym Momtaz: EU's Michel wants school for imams to combat terrorism and radicalization, in: Politico Online, 9.11.2020.
  - 15 Sinem Adar: Ankara und Paris: Was steckt hinter dem Streit über den Islam?, in: SWP Kurz gesagt, 11.11.2020; Günter Seufert: The changing nature of the Turkish State Authority for Religious Affairs (ARA) and Turkish Islam in Europe, in: SWP/CATS Working Paper 2/2020.
  - 16 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Papst: Denke an die Hagia Sophia, und es schmerzt mich sehr, 13.7.2020; KEK: CEC regrets decision over Hagia Sophia, 15.7.2020; ComECE: COMECE bedauert die Entscheidung über Hagia Sophia, 16.7.2020; Salim Çevik: Political Implications of the Hagia Sophia Reconversion, in: SWP Point of View, 17.7.2020.
  - 17 Alena Alshanskaya: Ambivalente kirchliche Reaktionen auf die Proteste in Belarus, in: Religion und Gesellschaft in Ost und West 9/2020, S. 3–4; Nikolay Mitrokhin: Zwischen allen Stühlen. Die Belarussische Orthodoxe Kirche, in: Osteuropa 10–11/2020, S. 223–240; Oliver Hinz: Belarus: Papst Franziskus enttäuscht die Katholiken, in: Herder Korrespondenz 2/2021, S. 9–10.
  - 18 Kathpress: Zypriote Stylianides neuer EU-Beauftragter für Religionsfreiheit, 5.5.2021; ComECE: EU-Bischöfe wenden sich an Präsidentin von der Leyen, 3.6.2021.

# Konferenz zur Zukunft Europas

Manuel Müller

Am Europatag, den 9. Mai 2021, wurde die Konferenz zur Zukunft Europas mit einer Auftaktveranstaltung im Europäischen Parlament eröffnet – genau ein Jahr nach dem zunächst angestrebten Termin. Vorausgegangen waren langwierige Verhandlungen zwischen Europäischer Kommission, Europäischem Rat und Europäischem Parlament über das Mandat und die Struktur der Konferenz.<sup>1</sup> Die Gespräche wurden zum einen durch die Covid-19-Pandemie und den Streit über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und den Rechtsstaatsmechanismus erschwert. Zum anderen gab es sowohl zwischen den drei Institutionen<sup>2</sup> als auch innerhalb des Rates<sup>3</sup> widersprüchliche Erwartungen über den Zweck der Konferenz. Während das Europäische Parlament, aber auch einzelne Mitgliedstaaten wie Frankreich eine umfassende demokratische Debatte zur Reform der EU anstrebten, bemühten sich viele andere Regierungen darum, die Reichweite der Konferenz einzuschränken. So forderte ein Non-Paper von zwölf Mitgliedstaaten im März 2021 eine Konzentration auf die Prioritäten, die bereits in der Strategischen Agenda des Europäischen Rates festgelegt wurden.<sup>4</sup>

Die Struktur und personelle Besetzung der Konferenzleitung wurde schließlich zum wichtigsten Konfliktthema zwischen den Institutionen.<sup>5</sup> Erst nachdem hierzu eine Kompromisslösung gefunden worden war, konnten die drei Institutionen am 10. März 2021 die wesentlichen Strukturen und Themen der Konferenz in einer Gemeinsamen Erklärung festlegen.<sup>6</sup> Viele einzelne Verfahrensfragen blieben jedoch weiterhin umstritten<sup>7</sup> und wurden erst am Tag der Auftaktveranstaltung mit Verabschiedung einer Geschäftsordnung durch den Exekutivausschuss gelöst.<sup>8</sup>

- 1 Julina Mintel/Julian Plottka: Chronology of negotiations on the Conference on the Future of Europe (CoFoE), 17.3.2021, abrufbar unter: <http://iep-berlin.de/en/the-path-to-the-future-conference-an-overview/chronology-of-negotiations-on-the-future-of-europe-cofoe/> (letzter Zugriff: 26.8.2021).
- 2 Julian Plottka: Die Konferenz zur Zukunft Europas zwischen „Konvent 2.0“ und „Intergouvernementalismus 3.0“: Warum Europa diese Chance zur Reform nutzen muss, in: *integration* 3/2020, S. 231–244.
- 3 Minna Ålander et al. (Hrsg.): Managed Expectations: EU Member States’ Views on the Conference on the Future of Europe, in: EPIN Report, Juni 2021.
- 4 Conference on the Future of Europe: Common approach amongst Austria, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, Malta, the Netherlands, Slovakia and Sweden, Non-Paper.
- 5 Hans von der Burchard/Maïa de La Baume: Conference on EU’s future derailed by leadership fight, in: *Politico*, 21.9.2020.
- 6 Gemeinsame Erklärung zur Konferenz über die Zukunft Europas: Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern für mehr Demokratie – Aufbau eines resilienteren Europas, 10.3.2021.
- 7 Hierzu zählte etwa die genaue Kompetenzverteilung zwischen Exekutivausschuss und Plenum, vgl. dazu Markus Becker: EU-Zukunftskonferenz droht Auftakt-Debakel, in: *Spiegel*, 6.5.2021.
- 8 Konferenz zur Zukunft Europas: Geschäftsordnung der Konferenz zur Zukunft Europas – Gemeinsame Grundsätze, 9.5.2021, abrufbar unter: <https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/9243/sn02700.de21.pdf> (letzter Zugriff: 12.8.2021).



## Struktur der Konferenz

Die auffälligste Neuerung der Gemeinsamen Erklärung gegenüber zuvor geäußerten Plänen war die Halbierung der Konferenzlaufzeit: Trotz des um ein Jahr verzögerten Beginns soll die Konferenz bereits zum ursprünglich vorgesehenen Termin im Frühjahr 2022 zum Abschluss kommen.

Für die Konferenzleitung einigten sich Parlament, Rat und Kommission auf eine paritätische Lösung: Der formelle Vorsitz wird zwischen den PräsidentInnen der drei Institutionen aufgeteilt, wobei für den Rat jeweils die Staats- oder RegierungschefIn des Mitgliedstaats auftritt, der den rotierenden Ratsvorsitz innehat (im Laufe der Konferenz also Portugal, Slowenien und Frankreich).

Die faktische Leitung der Konferenz obliegt einem ebenfalls paritätisch besetzten neunköpfigen Exekutivausschuss. Darin vertreten sind für das Europäische Parlament der Liberale Guy Verhofstadt – den das Parlament als Konferenzvorsitzenden präferiert hatte – sowie die Vorsitzenden der beiden größten Fraktionen Manfred Weber (Europäische Volkspartei) und Iratxe García (Sozialdemokraten). Die Kommission ist mit den KommissarInnen Dubravka Šuica (Demokratie und Demografie), Maroš Šefčovič (Interinstitutionelle Beziehungen) und Věra Jourová (Werte und Transparenz) vertreten, der Rat durch die Europa-StaatssekretärInnen Portugals, Sloweniens und Frankreichs. Geleitet wird der Exekutivausschuss durch Verhofstadt, Šuica sowie die VertreterIn des jeweils amtierenden Ratsvorsitzes. Hinzu kommen 17 beobachtende Mitglieder des Exekutivausschusses: vier VertreterInnen der weiteren Parlamentsfraktionen, vier VertreterInnen der folgenden Ratsvorsitze (Tschechien, Schweden, Spanien, Belgien), fünf VertreterInnen nationaler Parlamente sowie je eine VertreterIn des Ausschusses der Regionen (AdR) und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) sowie der Sozialpartner-Dachverbände BusinessEurope und Europäischer Gewerkschaftsbund. Der Exekutivausschuss wird durch ein gemeinsames Sekretariat unterstützt, in dem wiederum paritätisch BeamtInnen der drei Institutionen vertreten sind.

Hauptorgan der Konferenz ist die Plenarversammlung. Diese besteht aus:

- 108 Mitgliedern des Europäischen Parlaments,
- 54 VertreterInnen des Rates (zwei je Mitgliedstaat),
- 3 Kommissionsmitgliedern,
- 108 VertreterInnen der nationalen Parlamente,
- 80 VertreterInnen der europäischen Bürgerforen,
- 27 VertreterInnen der nationalen Bürgerforen (eine je Mitgliedstaat),
- 1 VertreterIn des Europäischen Jugendforums,
- 18 VertreterInnen von AdR und EWSA,
- 12 VertreterInnen der Sozialpartner,
- 6 VertreterInnen regionaler und lokaler Gebietskörperschaften.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Die VertreterInnen lokaler und regionaler Gebietskörperschaften waren zunächst nicht vorgesehen, sondern wurden dem Plenum erst im Juli 2021 durch Beschluss des Exekutivausschusses ergänzt. Mit demselben Beschluss wurde die Zahl der Sozialpartner-VertreterInnen von acht auf zwölf erhöht. Vgl. dazu Slowenischer Ratsvorsitz: Pressemitteilung, Konferenz zur Zukunft Europas: mehr Mitspracherecht für die Regionen und Sozialpartner, 19.7.2021. Eine namentliche Übersicht aller deutschen Plenummitglieder findet sich bei Europäische Bewegung Deutschland: Konferenz zur Zukunft Europas: Liste der Delegierten im Plenum mit deutschem Bezug, abrufbar unter: [https://www.netzwerk-ebd.de/wp-content/uploads/2021/06/CoFoE2021\\_KW25\\_deDE\\_V3b-01-scaled.jpg](https://www.netzwerk-ebd.de/wp-content/uploads/2021/06/CoFoE2021_KW25_deDE_V3b-01-scaled.jpg) (letzter Zugriff 20.8.2021).

Eine zentrale Rolle in der Konferenz spielen zudem vier europäische Bürgerforen. An ihnen werden jeweils 200 zufällig ausgewählte BürgerInnen teilnehmen, die nach Herkunft, Geschlecht, Alter, sozioökonomischem Hintergrund und Bildungsniveau repräsentativ für die EU-Bevölkerung sein und zu je einem Drittel aus jungen Menschen zwischen 16 und 25 Jahren bestehen sollen. Jedes der Foren ist einem bestimmten Themenblock gewidmet („Werte, Rechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Sicherheit“, „Klimawandel, Umwelt, Gesundheit“, „Stärkere Wirtschaft, soziale Gerechtigkeit, Beschäftigung, Bildung, Jugend, Kultur, Sport, digitaler Wandel“, „Rolle der EU in der Welt, Migration“).

Hinzu kommen dezentrale Veranstaltungen, etwa nationale Bürgerforen oder auch Veranstaltungen von Nichtregierungsorganisationen. Teilnehmende und VeranstalterInnen müssen dabei bestimmte Mindeststandards einhalten, die in einer Konferenzcharta festgelegt wurden.<sup>10</sup>

Die Basis der Konferenz bildet schließlich eine digitale Plattform (<https://futureu.europa.eu>). Die Plattform soll allen EU-BürgerInnen eine niedrigschwellige Möglichkeit bieten, um europapolitische Vorschläge vorzustellen und zu diskutieren und um eigene dezentrale Veranstaltungen anzukündigen und zu dokumentieren. Eine Software übersetzt alle Beiträge automatisch in alle 24 EU-Amtssprachen. Wie die europäischen Bürgerforen ist die Plattform nach Themenblöcken vorstrukturiert, sie sieht jedoch auch eine Auffangkategorie („Weitere Ideen“) vor.<sup>11</sup>

### Geplanter Ablauf der Konferenz

Der Ablauf der Konferenz folgt einer Bottom-up-Struktur: Bereits am 19. April 2021 – drei Wochen vor der offiziellen Eröffnung der Konferenz – erfolgte der Launch der digitalen Plattform. Bis Mitte Juli 2021 hatten sich dort rund 20 000 NutzerInnen angemeldet, die insgesamt etwas über 5 500 Reformvorschläge („Ideen“) und 11 000 Kommentare verfasst hatten. Diese Reformvorschläge sollen in die europäischen Bürgerforen einfließen, die zwischen September 2021 und Januar 2022 in drei mindestens zweitägigen Sitzungen tagen werden (je nach Verlauf der Covid-19-Pandemie entweder in Präsenz-, Online- oder Hybridformaten). Als Ergebnis sollen die Bürgerforen konkrete Empfehlungen formulieren, die dann im Plenum der Konferenz präsentiert werden.

Die Plenarversammlung selbst trat im Juni 2021 zum ersten Mal zusammen und soll erneut im Oktober 2021 sowie von Dezember 2021 bis Februar oder März 2022 monatlich tagen. Abschließend soll die Plenarversammlung dem Exekutivausschuss Vorschläge vorlegen. Nach der Geschäftsordnung muss diesen Vorschlägen im Konsensverfahren mindestens jeweils eine Mehrheit der VertreterInnen des Parlaments, des Rates und der Kommission sowie der nationalen Parlamente zustimmen.<sup>12</sup>

Auf Grundlage der Vorschläge erstellt schließlich der Exekutivausschuss einvernehmlich einen Abschlussbericht, der auf der digitalen Plattform veröffentlicht wird. Der weite-

10 Europäische Union: Konferenz zur Zukunft Europas: Konferenzcharta, abrufbar unter: <https://futureu.europa.eu/pages/charter?locale=de> (letzter Zugriff: 12.8.2021).

11 Vgl. auch Manuel Müller: Die digitale Plattform der Konferenz zur Zukunft Europas: eine Art europapolitisches Facebook, in: Der (europäische) Föderalist, 26.4.2021.

12 Die VertreterInnen der Bürgerforen und die übrigen Plenarmitglieder haben also anders als die VertreterInnen der drei Institutionen und der nationalen Parlamente kein Vetorecht. Weicht der Standpunkt der BürgervertreterInnen „deutlich ab“, soll dies jedoch im Bericht vermerkt werden.

re Umgang mit dem Bericht obliegt dann den EU-Institutionen; rechtlich verbindliche Beschlüsse kann die Zukunftskonferenz nicht treffen.

### Mediale und zivilgesellschaftliche Begleitung

Die Konferenz stieß unter ForscherInnen und Thinktanks, die sich mit Europapolitik oder partizipativen Demokratieverfahren befassen, auf großes Interesse. Eine besonders intensive Begleitung leisteten die Bertelsmann-Stiftung, das European Policy Centre, die Fondation Roi Baudouin sowie die Stiftung Mercator mit der gemeinsamen Website „Conference Observatory“.<sup>13</sup>

Daneben entfaltete auch die organisierte Zivilgesellschaft frühzeitig Aktivität. Die bereits 2020 gegründete Initiative „Citizens Take Over Europe“, die zahlreiche europapolitisch ausgerichtete Vereine umfasst, begleitete die Konferenz kritisch und forderte insbesondere bürgernähere Verfahren. Auf der digitalen Plattform der Konferenz brachten sich zunächst vor allem etablierte zivilgesellschaftliche Organisationen, etwa die Jungen Europäischen Föderalisten sowie der Europäische Gewerkschaftsbund, mit ihren Vorschlägen ein.

Hingegen blieb die Aufmerksamkeit für die Konferenz in den Massenmedien eher gering. Zudem stellte die Berichterstattung häufig eher die mangelnde Reformbereitschaft vieler nationaler Regierungen, das unklare Mandat der Konferenz oder die geringe Resonanz in der breiteren Öffentlichkeit in den Mittelpunkt. So sprach etwa die Zeit von einer „Bürgerplattform ohne Bürger“, in der sich vor allem eine „Gruppe sehr aktiver Proeuropäer“ einbringe.<sup>14</sup>

Aber auch unter proeuropäischen BeobachterInnen fielen die Bewertungen der Konferenz in den ersten Monaten meist ambivalent aus. Einerseits wurde sie als Chance gesehen, die europapolitische Debatte zu verbreitern und dadurch die Legitimation der EU zu verbessern sowie wenigstens einzelne Reformen voranzutreiben.<sup>15</sup> Andererseits wurde aber auch vor überhöhten Hoffnungen gewarnt, die bei BürgerInnen später in Enttäuschung und Frust umschlagen könnten.<sup>16</sup> In der Debatte über die Konferenz war deshalb öffentliches Erwartungsmanagement von Anfang an ein zentrales Thema.

### Weiterführende Literatur

Sergio Fabbrini et al.: Conference on the Future of Europe: Vehicle for reform or forum for reflection?, in: EU3D Policy Brief, Mai 2021.

Joachim Wuermeling: Auf ein Neues? Erfolgsfaktoren für die Konferenz zur Zukunft Europas, in: *integration* 2/2021, S. 150–158.

---

13 Conference on the Future of Europa Observatory, abrufbar unter: <https://conference-observatory.eu/> (letzter Zugriff: 26.8.2021).

14 Malte Born et al.: Europa will reden, in: *Zeit Online*, 9.5.2021.

15 Vgl. auch Carmen Descamps et al.: Das europapolitische Quartett: Kann die Konferenz zur Zukunft Europas noch ein Erfolg werden?, in: *Der (europäische) Föderalist*, 10.3.2021.

16 So zum Beispiel Lucas Guttenberg: The draft Joint Declaration ... [Tweet], Twitter, 1.3.2021, abrufbar unter: <https://twitter.com/lucasgutenberg/status/1366395765678080009> (letzter Zugriff: 12.8.2021).

## **4. Die Innenpolitik der Europäischen Union**



# Agrar- und Fischereipolitik

Christian Lippert

Erst im Juni 2021 haben die Institutionen der Europäischen Union (EU) einen Trilog-Kompromiss zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) erzielt. Die Direktzahlungen an die Landwirtschaft werden künftig deutlich stärker als bisher an ökologische Auflagen geknüpft. Die Gemeinsame Fischereipolitik musste aus ökologischen Gründen und wegen des im Jahr 2020 mit dem Vereinigten Königreich ausgehandelten „Post-Brexit-Abkommens“ für den Sektor schmerzhaft Einschränkungen beschließen.

## Agrarpolitik

Nach schwierigen Trilog-Verhandlungen haben am 16. Dezember 2020 das Europäische Parlament und einen Tag später auch der Europäische Rat dem Kompromiss zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) zugestimmt und damit auch die in den Jahren 2021 bis 2027 insgesamt für die GAP zur Verfügung stehenden Mittel festgelegt. Auf die Rubrik „Natürliche Ressourcen und Umwelt“, die größtenteils aus dem Budget für die Agrar- und Fischereipolitik besteht, entfallen dabei in Preisen von 2018 356,4 Mrd. Euro, wobei die Mittel für die Direktzahlungen an die Landwirte 239,9 Mrd. Euro nicht übersteigen dürfen und für die Entwicklung des ländlichen Raumes knapp 77,8 Mrd. Euro vorgesehen sind. Etwa 8 Mrd. Euro können zudem aus dem anlässlich der Covid-19-Pandemie eingerichteten Wiederaufbaufonds der Europäischen Union in den Agrarsektor fließen.<sup>1</sup> Mindestens 37 Prozent dieser zusätzlichen Mittel sollen für die Förderung von Klima-, Umwelt- und Tierschutz sowie des ökologischen Landbaus verwendet werden. Auf der Basis des gerade noch rechtzeitig beschlossenen MFR konnte für das Jahr 2021 der erste Haushalt im genannten Siebenjahreszeitraum verabschiedet werden. In aktuellen Preisen beinhaltet dieser Verpflichtungen von 58,6 Mrd. Euro für „Natürliche Ressourcen und Umwelt“ (35,7 Prozent des Gesamthaushalts), wovon 40,4 Mrd. Euro für marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen (minus 7 Prozent gegenüber dem Vorjahreshaushalt), 15,3 Mrd. Euro für die ländliche Entwicklung (plus 4,4 Prozent) und 0,9 Mrd. Euro für die Fischereipolitik (minus 18 Prozent) vorgesehen sind.<sup>2</sup>

Trotz der Verabschiedung des MFR konnten sich Kommission, Rat und Europäisches Parlament erst am 25. Juni 2021 über die Eckpunkte zur Ausgestaltung der künftigen GAP verständigen. Angesichts dieser absehbaren Verzögerung hatten Rat und Parlament bereits Ende 2020 beschlossen, die wesentlichen Regelungen der bisherigen GAP bis zum 31. Dezember 2022 zu verlängern, sodass die neuen GAP-Vorschriften erst ab 2023 zu beachten sind. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend, sind die Mitgliedstaaten nun verpflichtet, von der Kommission zu genehmigende nationale Strategiepläne zu erstellen. In diesen Plänen sind jeweils die landesspezifischen agrarpolitischen Ziele zu formulieren und die zu ihrer

- 
- 1 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Haushaltspolitik“ sowie „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.
  - 2 Agra-Europe 47/2020, EU-Nachrichten, S. 3–4; Agra-Europe 52/2020, EU-Nachrichten, S. 3; Endgültiger Erlass (EU, Euratom) 2021/417 des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2021, in: Amtsblatt der EU L 93, 17.3.2021, S. 13–28.

Erreichung vorgesehenen GAP-Instrumente innerhalb des von der Europäischen Union vorgegebenen Rahmens ergebnisorientiert auszugestalten. Die den landwirtschaftlichen Betrieben jährlich gewährten, an den Umfang der bewirtschafteten Agrarflächen geknüpften Direktzahlungen bleiben bestehen und werden nach wie vor vollständig aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanziert (erste Säule der GAP). Abgesehen von Direktzahlungsumverteilungen hin zu flächenärmeren Betrieben ergeben sich allerdings Änderungen durch die neue sogenannte „Grüne Architektur“ zur Verbesserung der Umweltwirkungen der GAP. Hierzu zählen in der ersten Säule als zentrale Neuerung die „erweiterte Konditionalität“ und die „Öko-Regelungen“ (Eco-Schemes) sowie die wie bisher aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums (ELER als zweite Säule der GAP) und durch die Mitgliedstaaten gemeinsam finanzierten mehrjährigen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM). Konditionalität bedeutet, dass die Landwirte die flächenabhängige und aufgrund der Modulation (siehe unten) und der Öko-Regelungen künftig geringere Basisprämie nur dann erhalten, wenn sie bestimmte, im Detail von den Mitgliedstaaten ausdifferenzierende Umwelt- und Klimaschutzanforderungen erfüllen. Die erweiterte Konditionalität tritt damit an die Stelle der bisherigen „Cross Compliance“ (der Einhaltung geltender Umweltstandards als Voraussetzung für die Subventionsgewährung) und der „Greening“-Anforderungen<sup>3</sup>. Dabei sind die Betriebe mit mehr als 10 Hektar Ackerfläche überall in der Europäischen Union dazu verpflichtet, einen Mindestanteil ihrer Ackerfläche nicht produktiv, das heißt als Brache oder mit Landschaftselementen, zu bewirtschaften. Die Öko-Regelungen sind von den einzelnen Mitgliedstaaten auszuwählende, vollständig aus dem für den jeweiligen Staat vorgesehenen Direktzahlungsbudget finanzierte einjährige AUKM. Die entsprechenden, durch Kompensationszahlungen für einhergehende Ertragsverluste oder Mehrkosten honorierten Bewirtschaftungsauflagen müssen über die unter die Konditionalität fallenden Anforderungen hinausgehen. Öko-Regelungen müssen von jedem Mitgliedstaat angeboten werden, die Teilnahme seitens der Landwirte ist jedoch freiwillig.<sup>4</sup>

Je mehr GAP-Mittel für die Öko-Regelungen vorgesehen werden, umso stärker dürften die Einkommen der Landwirte sinken, da die AUKM-Prämien, sofern sie überhaupt in Anspruch genommen werden, ja lediglich die anfallenden Mehrkosten ausgleichen sollen, während die Basisprämie, abgesehen von den konditionalitätsbedingten Auflagen, unmittelbar einkommenserhöhend wirkt. Dies erklärt, warum zwischen den Institutionen der Europäischen Union so lange und so intensiv um den Anteil der Öko-Regelungen am GAP-Budget gerungen wurde. Das Europäische Parlament hatte anfangs einen Anteil von 30 Prozent verlangt, während der Rat der Agrarminister nur 20 Prozent ansetzen wollte. Neben den Regeln zur Konditionalität sowie zur Umverteilung der Direktzahlungen, bei

3 Seit der letzten, 2013 beschlossenen GAP-Reform war ein Teil der flächenabhängigen Prämien in Betrieben mit mehr als 30 Hektar Ackerfläche an sogenannte „Greening“-Auflagen geknüpft, wonach unter anderem jährlich wenigstens drei Feldfrüchte anzubauen und ein Äquivalent zu mindestens 5 Prozent der prämierten Ackerflächen als „ökologische Vorrangflächen“ (zum Beispiel als Brache oder mit Zwischenfrüchten) zu bewirtschaften sind (vgl. Christian Lippert: Agrar- und Fischereipolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2014, S. 157–164, hier: S. 159 ff.).

4 Albert Massot: Die künftige Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020, 2021, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/113/die-kunfuge-gemeinsame-agrarpolitik-nach-2020> (letzter Zugriff: 18.6.2021); Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Die neue Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2020 – Fragen und Antworten, 13.4.2021, abrufbar unter: <https://www.bmel.de/SharedDocs/FAQs/DE/faq-gap-systemwechsel/FAQList.html> (letzter Zugriff: 18.6.2021); Agra-Europe 22/2021, EU-Nachrichten, S. 3.

denen das Europäische Parlament eine stärkere obligatorische Umschichtung zugunsten kleinerer Betriebe forderte, war insbesondere das Mindestbudget für die Öko-Regelungen bis zuletzt umstritten. Ein von der portugiesischen Ratspräsidentschaft im Mai 2021 vorgelegter Kompromissvorschlag sah vor, deren Anteil auf 25 Prozent des Direktzahlungsbudgets festzulegen, es den Mitgliedstaaten jedoch zu erlauben, die in einer zweijährigen „Lernphase“ nach Inkrafttreten der Reform wegen geringer Teilnahme nicht abgerufenen Mittel wieder auf die Basisprämie aufzuschlagen, sofern sichergestellt würde, dass über den Zeitraum 2023 bis 2027 hinweg mindestens 18 Prozent der Direktzahlungsmittel für die Öko-Regelungen verwendet werden. Es bestünde dabei allerdings die Gefahr, dass einige Mitgliedstaaten diese Regelung als Schlupfloch zu Lasten des Ressourcenschutzes und im Interesse der Einkommensstützung nutzen, weshalb das Europäische Parlament seine Zustimmung hierzu verweigerte. Im finalen Trilog konnten die EU-Institutionen sich schließlich auf eine komplizierte Regelung mit „Lernphase“ einigen. Grundsätzlich sind jedes Jahr mindestens 25 Prozent der Direktzahlungsmittel für die Öko-Regelungen vorzusehen. Wird dieser Anteil in den Jahren 2023 und 2024 verfehlt, darf die Differenz zu 25 Prozent (aber nicht mehr als 5 Prozentpunkte) wieder auf die nationale Basisprämie oder auf die zweite Säule der GAP entfallen, sodass die Mittel dem betreffenden Mitgliedstaat nicht verloren gehen, wobei dann jedoch dessen Öko-Regelungen in späteren Jahren mehr als 25 Prozent ausmachen müssen. Bezüglich der Konditionalität wurde der obligatorische Ackerflächenanteil nicht produktiver Flächen (siehe oben) in den abschließenden Verhandlungen von 3 auf grundsätzlich 4 Prozent erhöht. Auch sollen ab 2025 Landwirte, die schwer gegen die nationalen Arbeitnehmerrechte verstoßen, einen Teil ihrer Direktzahlungsansprüche verlieren. Die Europäische Kommission lehnt einen vom Rat der Agrarminister und auch von der Bundesregierung gewünschten einkommenswirksamen Zuschlag bei den Öko-Regelungen bisher ab und begründet dies mit Bedenken, die sich aus Verpflichtungen in der Welthandelsorganisation (WTO) ergäben. Diese Haltung widerspricht der eigenen „Farm-to-Fork“-Strategie aus dem Vorjahr, wonach die neue GAP nicht nur die Umwelt- und Klimaleistung der Landwirtschaft verbessern, sondern auch angemessene Einkommen garantieren solle.<sup>5</sup> Der Staatssekretär im Bundesumweltministerium, Jochen Flasbarth, plädiert für finanziell lukrativere Öko-Regelungen, auch um auf diese Weise Interessenkonflikte auszugleichen. Er hält die diesbezüglichen handelsrechtlichen Gegenargumente der Europäischen Kommission für nicht plausibel und fragt,

„[w]arum [...] Direktzahlungen, die allein der Maisproduktion dienen, WTO-rechtlich in Ordnung sein [sollen], wohingegen Öko-Regelungen, bei denen die Landwirte Gemeingüter schaffen und beispielsweise auf das Grundwasser oder das Insektenleben achten und dabei etwas mehr Geld als die ihnen dabei entstehenden Kosten erhalten, handelsrechtlich nicht gehen“<sup>6</sup>.

Bereits am 10. Juni 2021 hat der Deutsche Bundestag das Gesetzespaket zur nationalen Umsetzung der reformierten GAP verabschiedet. Darin enthaltene Verordnungsermächtigungen ermöglichen der Bundesregierung eine nachträgliche Anpassung an die wegen der

- 5 Agra-Europe 44/2020, EU-Nachrichten, S. 10–11; Agra-Europe 16/2021, Länderberichte, S. 9–11, EU-Nachrichten, S. 7–8; Agra-Europe 22/2021, EU-Nachrichten, S. 3; Agra-Europe 23/2021, EU-Nachrichten, S. 4; Agra-Europe 26/2021, EU-Nachrichten, S. 5; Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem, COM(2020) 381 final, 20.5.2020, S. 10 f.
- 6 Agra-Europe 16/2021, EU-Nachrichten, S. 8.



fehlenden Trilog-Einigung zu diesem Zeitpunkt noch ausstehenden Regelungen der EU. Die Bundesgesetze beruhen auf einem mit den Agrarministern der Bundesländer mühsam ausgehandelten und zwischen Bundeslandwirtschafts- und -umweltministerium abgestimmten Kompromiss und stellen die Grundlage für den bei der Europäischen Kommission einzureichenden nationalen Strategieplan dar. Das GAP-Konditionalitäten-Gesetz sieht vor, den von der EU vorgegebenen Mindestanteil der betrieblichen Ackerfläche als nicht produktive Flächen auszuweisen und verbietet darüber hinaus das Umbrechen von Dauergrünland in Mooren und in Natura 2000-Schutzgebieten. 25 Prozent der Deutschland zustehenden Direktzahlungsmittel sollen in die Öko-Regelungen fließen, was einem jährlichen Betrag von etwa 1,1 Mrd. Euro entspricht. Dabei müssen bundesweit AUKM zur Bereitstellung biodiversitätsverbessernder Flächen, zur Förderung der Ackerkulturenvielfalt, für Agroforstsysteme, für die Extensivierung der Grünlandnutzung, für die Unterlassung chemisch-synthetischen Pflanzenschutzes und für die besondere Bewirtschaftung in Schutzgebieten angeboten werden. 12 anstatt der bisherigen 7 Prozent der Direktzahlungsobergrenze sollen zugunsten kleinerer Betriebe umverteilt und die zusätzliche Flächenprämie für Junglandwirte erhöht werden. Außerdem wird vom bisherigen deutschen Ansatz, keine an die Produktion gekoppelten Prämien mehr zu zahlen, abgewichen und eine neue an die Anzahl der Mutterkühe, -schafe oder -ziegen gekoppelte Weidetierprämie eingeführt. Im Jahr 2022 sollen schließlich 8 Prozent des deutschen Budgets für die Direktzahlungen aus der ersten in die zweite GAP-Säule umgeschichtet werden, wo sie – ohne den Zwang zur nationalen Kofinanzierung – für mehrjährige AUKM, zur Förderung des ökologischen Landbaus und für Tierwohlprogramme verwendet werden können. Dieser Modulationssatz soll danach bis zum Jahr 2026 sukzessive auf 15 Prozent erhöht werden.<sup>7</sup>

Hinsichtlich der Umweltwirksamkeit der Öko-Regelungen wird es sehr auf deren noch ausstehende detaillierte nationale Ausgestaltung und die damit einhergehende regionale Akzeptanz durch die Landwirte ankommen. Eine im Auftrag des Umweltbundesamtes erstellte Studie kommt zu dem Schluss, dass die derzeitigen pauschalen Greening-Prämien der GAP ineffizient sind, da auf Gunststandorten mit hohen Nutzungskosten Greening-Elemente wie Brachen oder Blühstreifen mit hohem ökologischen Wert nur unzureichend realisiert wurden, während andernorts, bei geringen Umsetzungskosten, hohe Mitnahmeeffekte entstehen und damit die ökologische Wirkung dort zu teuer erkaufte wird. Die Prämien für die künftigen Öko-Regelungen sollten daher standortbezogen und im Hinblick auf die angestrebten ökologischen Ziele ausdifferenziert werden.<sup>8</sup> Zur Erreichung letzterer wird es mitunter aber auch größerer finanzieller Anreize bedürfen. Dabei ist zu bedenken, dass es bereits heute angesichts der Standort- und Betriebsheterogenität in einem Bundesland und den dort jeweils einheitlichen Kompensationszahlungen für die einzelnen AUKM der zweiten GAP-Säule mancherorts zu deutlichen Überkompensationen der den teilnehmenden Landwirten entstehenden Einkommensverluste kommen dürfte, auch wenn dies nach Art. 28 Abs. 6 der geltenden ELER-Verordnung eigentlich nicht sein dürfte.<sup>9</sup>

---

7 Agra-Europe 16/2021, Länderberichte, S. 9–11; Agra-Europe 24/2021, Länderberichte, S. 22–24.

8 Agra-Europe 19/2021, EU-Nachrichten, S. 4.

9 Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 1698/2005, in: Amtsblatt der EU L 347, 20.12.2013, S. 512.

Bezüglich des 2019 mit den Mercosur-Staaten ausgehandelten Freihandelsabkommens, das vor allem auch den beidseitigen Agrarhandel beleben würde, soll nun zu Fragen der Nachhaltigkeit, insbesondere zur Entwaldungsproblematik in Brasilien nachverhandelt werden, um eine Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten der EU zu ermöglichen.<sup>10</sup>

### **Fischereipolitik**

Die Situation der Ostsee-Fischerei bleibt nach wie vor sehr kritisch. Nach Einschätzung des Helmholtz-Zentrums für Ozeanforschung in Kiel droht den Dorsch- und Heringsbeständen in der westlichen Ostsee aufgrund früherer Überfischung und unzureichenden Nachwuchses der Kollaps. Die verbliebenen Bestände seien zu klein, um in ihrem gesamten Gebiet ausreichend zu laichen. Die Wissenschaftler schlugen daher vor, die Dorsch- und Heringsfischerei vorübergehend ganz einzustellen. Diesem Vorschlag sind Kommission und Rat der Fischereiminister ebenso wenig gefolgt wie einem ähnlichen Vorschlag des Internationalen Rates für Meeresforschung und haben stattdessen die im Vorjahr um 60 Prozent reduzierte Dorschquote in der westlichen Ostsee wieder um 5 Prozent erhöht und die dortige Heringsquote lediglich halbiert, während es beim zuletzt durch hohe natürliche Sterblichkeit dezimierten östlichen Dorsch beim De-Facto-Fangverbot blieb. Bei Schollen und Sprotten darf nach den Kürzungen im Vorjahr wieder etwas mehr gefangen werden. Angesichts der insgesamt prekären Situation der deutschen Ostseefischerei und Fischverarbeitung führt an Kapazitätsreduzierungen wohl kein Weg vorbei. Im September 2020 haben Kommission, Rat und Europäisches Parlament daher den Ostsee-Mehrjahresplan und die Regeln des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) so angepasst, dass nun – durch Bundes- und Landesmittel kofinanziert – Ausgleichszahlungen für die endgültige Einstellung der Fischerei gewährt werden können. In Mecklenburg-Vorpommern könnten auf diesem Weg bis zu 20 Prozent der betroffenen Fischereiflotte stillgelegt werden.<sup>11</sup>

Für Nordsee und Nordatlantik hatte der Rat der Fischereiminister am 17. Dezember die Fangquoten zunächst nur für das erste Quartal 2021 vorläufig festgelegt und diese dann im März nochmals bis Ende Juli 2021 verlängert. Dabei wurden unter anderem die Quoten für Hering und Seelachs gesenkt, während die Schellfischquote erneut angehoben wurde. Nachdem die EU und das Vereinigte Königreich einen Tag vor Weihnachten ihr Handels- und Kooperationsabkommen abgeschlossen und damit auch bis 2026 die bis dahin schrittweise sinkenden Anteile der Union an den jeweils jährlich festzulegenden Gesamtfangmengen für 75 gemeinsam bewirtschaftete Fischbestände vereinbart hatten, wurden erstmalig die Konsultationen zwischen Europäischer Kommission und britischer Regierung zu den jährlichen Gesamtfangmengen geführt.<sup>12</sup> Erst am 2. Juni konnte man sich hierbei einigen. Zwar hat die europäische Fischerei insgesamt nicht so viele Fanganteile in den sehr fischreichen britischen Fanggründen verloren, wie zunächst zu befürchten stand, dennoch sind mit dem Handels- und Kooperationsabkommen je nach Fischart teils erhebliche Einschnitte verbunden. Gemessen an den 2020 erzielten Erlösen sinkt der Anteil der Union an den entsprechenden Gesamtfangmengen bis 2025 um circa 25

10 Agra-Europe 20/2021, EU-Nachrichten, S. 6; vgl. hierzu auch den Beitrag „Lateinamerikapolitik“ in diesem Jahrbuch.

11 Agra-Europe 24/2020, EU-Nachrichten, S. 3–4; Agra-Europe 37/2020, EU-Nachrichten, S. 9–10; Agra-Europe 40/2020, EU-Nachrichten, S. 5; Agra-Europe 43/2020, Länderberichte, S. 19; Agra-Europe 44/2020, EU-Nachrichten, S. 4; Agra-Europe 25/2021, Länderberichte, S. 14.

12 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich“ in diesem Jahrbuch.

Prozent. Bereits im Jahr 2021 könnte die deutsche Hochseefischerei allein bei Makrelen und Hering aus britischen Gewässern über 4 Mio. Euro an Erlösen verlieren. Der Fischerei stehen daher Hilfen aus der Brexit-Anpassungsreserve zu. Für den besonders betroffenen französischen Fischereisektor hat die Europäische Kommission bereits 100 Mio. Euro an Sonderzuwendungen aus dieser Reserve genehmigt. In Detailfragen ergeben sich trotz des Abkommens noch Probleme. So wurde Anfang Mai 2021 zeitweise der Hafen von St. Helier auf der britischen Kanalinsel Jersey durch aufgebrachte französische Fischer blockiert, die gegen eine zu langsame und unzureichende Vergabe von Fischereilizenzen protestierten. Diese ist erschwert, weil die Fischer den Nachweis erbringen müssen, bereits seit 2012 in den betreffenden britischen Gewässern gefischt zu haben.<sup>13</sup>

Auch im westlichen Mittelmeer müssen entsprechend dem dortigen mehrjährigen Managementplan die Fangaktivitäten bei übernutzten Arten sukzessive deutlich reduziert werden, um langfristig eine nachhaltige Nutzung zu gewährleisten. Im Jahr 2020 wurden daher die Quoten in einem ersten Schritt um 10 Prozent reduziert.<sup>14</sup>

### Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Die Gemeinsame Fischereipolitik in Zahlen. Statistische Grunddaten – Ausgabe 2020, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 29.6.2020, abrufbar unter: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/cda10e39-ba77-11ea-811c-01aa75ed71a1/language-de/format-PDF/source-search> (letzter Zugriff: 10.9.2021).

Christian Möllmann et al.: Tipping point realized in cod fishery, in: Scientific Reports 11/2021, abrufbar unter: <https://doi.org/10.1038/s41598-021-93843-z> (letzter Zugriff: 10.9.2021).

Norbert Röder et al.: Geringe Umweltwirkung, hohe Kosten – Ergebnisse und Empfehlungen aus dem Projekt „Evaluierung der Gemeinsamen Agrarpolitik aus Sicht des Umweltschutzes II“, in: Umweltbundesamt (Hrsg.): Texte 71/2021, Dessau-Roßlau 2021, S. 1–26.

---

13 Agra-Europe 52/2020, EU-Nachrichten, S. 8; Agra-Europe 13/2021, EU-Nachrichten, S. 7; Agra-Europe 17/2021, EU-Nachrichten, S. 8–9; Agra-Europe 23/2021, EU-Nachrichten, S. 3; Thünen-Institut: Auswirkungen des Brexit auf die deutsche Hochseefischerei, 2021, abrufbar unter: <https://www.thuenen.de/de/thema/fischerei/die-deutsche-fischereiflotte-wenige-grosse-und-viele-kleine/auswirkungen-des-brexit-auf-die-deutsche-hochseefischerei/> (letzter Zugriff: 26.6.2021); Tagesschau: Streit um Fanglizenzen. Französische Fischer blockieren Jersey, 6.5.2021; Tagesschau: Kanalinsel Jersey. Deeskalation im Fischereistreit, 6.5.2021.

14 Agra-Europe 35/2020, EU-Nachrichten, S. 4.

# Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Vittoria Meißner

Die relevanteste Neuerung für die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik der Europäischen Union (EU) war im vergangenen Jahr die Veröffentlichung des neuen „Asyl- und Migrationspaketes“. Ursprünglich sollte die Europäische Kommission das Paket im Juni 2020 präsentieren. Allerdings musste aufgrund der damals noch herrschenden Uneinigkeit zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) dessen Veröffentlichung weiter verschoben werden. Wenige Tage nach der Rede zur Lage der Union von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen präsentierte die Europäische Kommission am 23. September 2020 letztendlich ihre Vorschläge für ein neues Migrations- und Asylpaket. Das Paket soll gemäß den Vorstellungen der Kommission mehr Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sowie eine bessere Verknüpfung zwischen Migration, Asyl, Integration und Grenzmanagement erzielen. Auch die Reduzierung von illegaler Migration, unter anderem durch den Ausbau der Zusammenarbeit mit Drittländern, wird im Dokument angestrebt.<sup>1</sup> Die Präsentation des Paketes wurde von der Kommission im Zusammenhang mit den dramatischen Bränden im Flüchtlingscamp Moria auf der griechischen Insel Lesbos um eine Woche vorgeschoben. Das Feuer, das in der Nacht zwischen dem 8. und 9. September 2020 in Moria eine menschliche Tragödie entfachte, legte erneut das desaströse Migrationsmanagement der Mitgliedstaaten bloß und steigerte die bereits hohe Dringlichkeit einer nachhaltigen und langfristigen Migrations- und Asylreform innerhalb der EU. Laut dem jährlichen Bericht des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) für 2020 sollten die tragischen Ereignisse in Moria der multilateralen Zusammenarbeit neuen Schub zur Verbesserung der Aufnahmebedingungen geben.<sup>2</sup>

Während Moria ein Armutszeugnis der Bedingungen von Geflüchteten und MigrantInnen auf EU-Boden darstellt, ging zeitgleich die Zahl der Neuankömmlinge an den EU-Außengrenzen 2020 deutlich zurück und es wurden 32 Prozent weniger Anträge auf Schutz gestellt als 2019. Das war die niedrigste Zahl von jährlichen Anträgen seit 2013. Diese rückgängigen Zahlen sind auf die pandemiebedingten Einschränkungen der Mitgliedstaaten zurückzuführen, wie Reisebeschränkungen, die die Einreise erschwerten und Kontakt- und Abstandsregelungen, die die Antragsbearbeitung stark beeinträchtigten. Auch Verfahren zur Familienzusammenführung wurden verzögert oder angehalten.<sup>3</sup>

## Das neue Asyl- und Migrationspaket der EU

Das Asyl- und Migrationspaket 2020 führt insgesamt zehn relevante Neuerungen ein.<sup>4</sup> Als erstes sollen schnellere und effizienter Maßnahmen sowie Entscheidungen an den EU-Außengrenzen stattfinden. Eine neue Verordnung soll ein beschleunigtes Screening vor der

---

1 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Ein neues Migrations- und Asylpaket, COM(2020) 609 final.

2 EASO: Asylum Report Executive Summary 2020, abrufbar unter: <https://easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2020-Executive-Summary.pdf> (letzter Zugriff: 30.7.2021), S. 1–26, hier S. 21.

3 EASO: Report 2020, 2020, hier S. 11 ff.

4 Europäische Kommission: Ein neues Migrations- und Asylpaket, 2020.

Einreise beziehungsweise ein „pre-entry“-Verfahren von Drittstaatsangehörigen (beispielsweise durch Identitätskontrolle, Gesundheitsüberprüfung und Fingerabdruckspeicherung in der Eurodac-Datenbank) an den Grenzen einführen und somit illegalen Grenzüberschreitungen vorbeugen. Ein überarbeitetes Asyl- und Rückverfahren an der Grenze soll auch durch einen geänderten Vorschlag für eine neue Asylverfahrensverordnung erzielt werden, im Spezifischen durch eine schnelle Antragsbearbeitung, zum Beispiel von Anträgen mit geringer Erfolgswahrscheinlichkeit, sowie durch ein direktes EU-Rückkehrverfahren bei Antragsablehnung. Asylgesuche von Menschen, die aus „sicheren“ Herkunftsstaaten kommen, sollen hingegen im Eilverfahren bearbeitet werden.

Als zweiter Punkt soll eine neue Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement den ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission von 2016 zur Änderung der Dublin-Verordnung ersetzen.<sup>5</sup> Die Verordnung soll neue Rahmenbedingungen schaffen, um einen Solidaritätsmechanismus zwischen den Mitgliedstaaten zu etablieren. Somit sollen Verantwortlichkeiten gerecht aufgeteilt und dabei auf die verschiedene geographische Lage der EU-Mitglieder eingegangen werden. Der Schwerpunkt dieses neuen Solidaritätsmechanismus liegt aber vor allem auf der Umsiedlung oder Rückkehrförderung. Entsprechend können sich die Mitgliedstaaten über ein System der flexiblen Beiträge beteiligen: Mitgliedstaaten, die zum Beispiel keine AsylbewerberInnen aufnehmen wollen, müssen sich an Abschiebungen beteiligen und dafür sorgen, dass abgelehnte AsylbewerberInnen die EU verlassen. Wenn das innerhalb von acht Monaten nicht gelingt, müssen sie die ausreisepflichtigen Personen aufnehmen. Diese spezifische Art der flexiblen Solidarität wurde unter dem neuen Konzept einer „Rückführungspatenschaft“ (return sponsorship) zusammengefasst, ein Neologismus, der besonders kritisch ist.<sup>6</sup> Geflüchtete, die über Rettungsaktionen in die EU gelangen, sollen außerdem nach einem speziellen Verteilungsschlüssel auf die Mitgliedstaaten verteilt werden. Laut dem vorgeschlagenen Paket der Kommission sollen außerdem Mitgliedstaaten bei Such- und Rettungsaktionen auch mit privaten Akteuren kooperieren. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache Frontex wird Kontrollen für eine richtige Umsetzung des Migrationsmanagements innerhalb der EU durch den Schengen-Evaluierungsmechanismus und die Schwachstellenbeurteilungen durchführen. Ein weiterer wichtiger Schritt wird das seit 2016 bereits diskutierte, aber noch nicht umgesetzte neue Mandat für die EU-Asylagentur EASO sein. EASO solle nach der Reform für die Begutachtung und Beobachtung der nationalen Asylsystemen verantwortlich sein.

Die dritte wichtige Maßnahme des vorgeschlagenen Paketes betrifft das gemeinsame EU-Rückkehrsystem. Dieses soll nicht nur durch mehr Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch durch eine bessere Zusammenarbeit mit Drittländern effizienter gestaltet werden. Eine zentrale Rolle wird dabei auch die EU-Agentur Frontex spielen. Die Agentur, die bereits durch eine Reform von 2019 weiter ausgebaut und gestärkt wurde,<sup>7</sup> soll sich „zum operativen Arm der EU-Rückkehrpolitik“ entwickeln.<sup>8</sup> Gleichzeitig möchte die EU die freiwillige Rückkehr (ein „zentrales strategisches Ziel“) mehr fördern.

---

5 Für weitere Hintergrundinformationen siehe Vittoria Meißner: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 211–218.

6 Süddeutsche Zeitung: EU-Kommission: Konzept der „Rückführungspatenschaften“, 12.1.2021.

7 Meißner: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2020, S. 211–218.

8 Europäische Kommission: Ein neues Migrations- und Asylpaket, 2020, hier S. 11.

Eine vierte neue Maßnahme des Kommissionspakets ist die Weiterentwicklung des Eurodac-Systems, dessen Anwendungsbereich ausgedehnt werden soll, zum Beispiel für die Erfassung von einzelnen Antragstellern anstatt Anträgen. Als fünfte Maßnahme listet das Paket ein verbessertes System für Krisenvorsorge und -reaktion auf. Ein neuer von der Kommission vorgesehener Vorsorge- und Krisenplan für Migration<sup>9</sup> soll dafür sorgen, Krisenbewältigungsinstrumente zusammenzuführen sowie institutionelle, operative und finanzielle Maßnahmen festzulegen.

Die Europäische Grenz- und Küstenwache, die sich aus den Grenzschutzbehörden und den Küstenwachen der Mitgliedstaaten sowie der Agentur Frontex zusammensetzt, soll die sechste Maßnahme einführen: Ein integriertes europäisches Grenzmanagement, das eng an der siebten Neuerung eines vollständig interoperablen IT-Systems geknüpft ist. Entsprechend sollen bis Ende 2023 alle europäischen Informationssysteme für Grenzen, Migration, Sicherheit und Justiz miteinander verbunden sein und kommunizieren können. Im gleichen Zuge soll auch das Visumverfahren bis 2025 digitalisiert werden. Die achte neue Maßnahme, die das Paket vorsieht, ist ein gemeinsames europäisches Konzept für Such- und Rettungsdienste, das auf einem verbesserten koordinierten EU-Ansatz basiert. Somit soll mehr technische und operative Unterstützung, wie zum Beispiel die Bereitstellung von mariner Ausrüstung, durch Frontex erfolgen, obwohl die Agentur 2020 aufgrund von verschiedenen Vorwürfen stark in der Kritik stand. Im Januar 2021 leitete das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) ein Ermittlungsverfahren gegen Frontex ein, da der Agentur illegale Pushback-Aktionen von MigrantInnen sowie Belästigungen und Fehlverhalten auf höchster Ebene vorgeworfen wurden. Laut eines Berichts der Untersuchungsgruppe im Europäischen Parlament, die aufgrund dieser Vorwürfe Frontex beobachten soll, habe Frontex versäumt, diese Verstöße unverzüglich, wachsam und wirksam zu verfolgen.<sup>10</sup>

Die neunte Maßnahme des Pakets zu Asyl und Migration betrifft die neue Strategie zur Zukunft des Schengen-Raums. Das Ziel sei eine Verbesserung des Schengener Grenzkodexes<sup>11</sup> sowie eine Stärkung des Schengen-Evaluierungsmechanismus,<sup>12</sup> insbesondere vor dem Hintergrund der langanhaltenden und oft von den Mitgliedstaaten unkoordiniert eingeführten Binnengrenzkontrollen innerhalb des Schengen-Raums während der Covid-19-Pandemie, die mittlerweile jedoch wieder aufgehoben wurden. Die Kommission möchte das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten durch regelmäßige Sitzungen innerhalb eines neuen Schengen-Forums stärken, das mehr Dialog und Austausch über gemeinsame Herausforderungen gewährleisten soll. Die EU müsse außerdem weiterhin dafür werben, dass die EU-Länder, die bisher nicht Teil des Schengenraums sind, zeitnah beitreten.<sup>13</sup>

9 Europäische Kommission: Empfehlung der Kommission über einen Vorsorge- und Krisenmanagementmechanismus der EU für Migration (Vorsorge- und Krisenplan für Migration), 23.9.2020, C(2020) 6469 final.

10 Statewatch: Full-text of the European Parliament scrutiny group report on fundamental rights violations, 15.7.2021 abrufbar unter: <https://www.statewatch.org/observatories/frontex/frontex-under-scrutiny-inquiries-and-investigations-november-2020-onwards/full-text-of-the-european-parliament-scrutiny-group-report-on-fundamental-rights-violations/> (letzter Zugriff: 20.7.2021).

11 Der Schengener Grenzkodex legt zum Beispiel die maximale vorgesehene Dauer der Einführung von Binnengrenzen für die Mitgliedstaaten in besonderen Fällen fest. Siehe auch Meißner: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2020, hier S. 215; Marie De Somer et al.: Schengen under Pressure: Differentiation or Disintegration?, in: EU IDEA Policy Paper 7/2020, S. 1–22.

12 Mit dem im Oktober 2013 geschaffenen Schengen-Evaluierungsmechanismus soll die Umsetzung der Schengen-Vorschriften in den Mitgliedstaaten überprüft werden.

13 Für weitere Details zur Lage Schengens siehe De Somer et al.: Schengen under Pressure, 2020.

Die zehnte und letzte Neuerung des Kommissionspaketes ist die verstärkte Bekämpfung der Schleuserkriminalität sowie die daran anknüpfende Zusammenarbeit mit Drittländern und internationalen Partnern. Dabei soll die EU Herkunfts- und Transitländer beim Kapazitätsaufbau, Strafverfolgungsrahmen und operativen Kapazitäten unterstützen und mit ihnen mehr Informationen austauschen, um auch ein verbessertes System für Rückkehr, Rücknahme und Wiedereingliederung zu erzielen. Partnerschaften zur Stärkung von Migrationssteuerung und -management sollen Partnerländern der EU helfen, ihre entsprechenden Kapazitäten auf- und auszubauen. Dabei sollen Mitgliedstaaten und EU-Agenturen wie zum Beispiel EASO eine zentrale Rolle in der praktischen Unterstützung spielen. Zeitgleich soll die EU legale Zugangswege nach Europa schaffen mit Fokus auf den westlichen Balkan und den afrikanischen Kontinent. Bestimmte Visumaßnahmen sollen zusätzliche Anreize für eine engere Zusammenarbeit mit Drittländern schaffen. Des Weiteren sollen gezielte Entwicklungshilfen und Friedensförderung Ursachen von Migration reduzieren. Parallel soll innerhalb der EU ein neuer Aktionsplan zur Integration und Inklusion 2021–2024 strategische Leitlinien sowie konkrete Maßnahmen für eine verbesserte Inklusion von MigrantInnen und mehr sozialen Zusammenhalt festlegen.

Die Meinungen zu diesem sehr umfangreichen Dokument sind geteilt. Die einen sehen in dem Paket einen umsetzbaren und somit pragmatischen Weg in die Zukunft, da in der Vergangenheit das Beharren auf Maximalforderungen meist zu einem Stillstand in der gemeinsamen Migrationspolitik führte. Das Dublin-System habe nie funktioniert und auf eine faire Umverteilung von Geflüchteten sowie auf eine ausgewogene Aufteilung der Verantwortung können sich die Mitgliedstaaten seit Jahren nicht einigen. Andere bemängeln allerdings eine Abkehr von Menschenrechten im neuen Vorschlag der Kommission, da dieser zum Beispiel durch die Einführung der „return sponsorship“ den Fokus des europäischen Asylsystems CEAS von der Aufnahme von Geflüchteten auf die Rückführungen verschiebe.<sup>14</sup>

Das Paket wird aktuell schrittweise diskutiert, um eine konkrete Umsetzung zu gewährleisten. Im nächsten Schritt werden das Europäische Parlament und der Rat alle Rechtsvorschriften, die im Paket vorgeschlagen werden, prüfen. In Anbetracht der Dringlichkeit bestimmte Entscheidungen zu treffen, hofft die Kommission, dass eine politische Einigung über die Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement und die Verordnung zur Reform von EASO und des Eurodac-Systems bis Ende 2021 erzielt werden kann.

### **Kurze Bilanz der deutschen Ratspräsidentschaft**

Als Deutschland am 1. Juli 2020 die Ratspräsidentschaft übernahm, verpflichtete sich die Bundesregierung, weiter auf eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) hinzuarbeiten. Im Bericht vom 29. Dezember 2020 schildert die deutsche Regierung die intensiven Diskussionen zur solidarischen Verantwortungsteilung, die im Rat zu dem von der Kommission vorgelegten Migrations- und Asylpaket geführt wurden, um „den Grundstein für eine ambitionierte Neuausrichtung“ zu legen. Dazu zählten die schnelle Operationalisierung des neuen Frontex-Mandats sowie die Modernisierung des EU-Visainformationssystems.<sup>15</sup>

---

14 Olivia Sundberg Diez/Florian Trauner: EU return sponsorships: High stakes, low gains?, EPC Discussion Paper, 19.1.2021, abrufbar unter: [https://www.epc.eu/content/PDF/2021/EU\\_Return\\_Sponsorships\\_v3.pdf](https://www.epc.eu/content/PDF/2021/EU_Return_Sponsorships_v3.pdf) (letzter Zugriff: 1.11.2021).



## **Langfristige Auswirkungen der Covid-19-Pandemie**

Insgesamt wurden 2020 aufgrund von Covid-19-bedingten Reisebeschränkungen und Lockdowns in den EU-Ländern ein Drittel weniger Asylanträge gestellt als im Jahr davor. In den zwei Monaten vor Ausbruch der Pandemie (Januar-Februar 2020), stiegen jedoch die Asylanträge auf über 10 Prozent im Vergleich zu den Vorjahresmonaten. Dies scheint darauf hinzudeuten, dass die Zahlen deutlich zugenommen hätten, wäre die Pandemie nicht ausgebrochen. Dem EASO-Bericht für das Jahr 2020 zufolge werden nach der Pandemie womöglich mehr MigrantInnen nach Europa kommen. Hauptgrund hierfür ist eine Verschlimmerung der bereits bestehenden Ursachen, die zu Vertreibung führen, wie zum Beispiel schlechte wirtschaftliche und soziale Bedingungen in den Ursprungsländern.<sup>16</sup> Auch die aktuelle Sicherheitslage in Afghanistan deutet auf einen Anstieg von Migration in den kommenden Monaten hin. Nicht nur wegen der Reisebeschränkungen und somit dem erschwerten Zugang in die EU wurden weniger Asylanträgen gestellt. Die Pandemie hat auch Kontakt- und Abstandsregelungen eingeführt sowie die Schließung von Einrichtungen verursacht. Diese Maßnahmen hatten starke Auswirkungen auf jede Phase der Antragsbearbeitung, wie zum Beispiel die Bereitstellung von DolmetscherInnen oder die Verteilung der Fälle. Aufgrund der Gesundheitsvorschriften wurden vorübergehend auch weniger AsylbewerberInnen dem Dublin-Verfahren<sup>17</sup> zugeführt.<sup>18</sup> Die Kommission versuchte all diese Probleme in ihrem neuen Asyl- und Migrationspaket aufzugreifen und Strategien für eine bessere Krisenbekämpfung sowie eine Stärkung der digitalen Kapazitäten der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu fördern.

## **Die Brexit-Auswirkungen nach dem Ablauf der Übergangsfrist**

Ab dem 31. Dezember 2020 lief die Dublin-Verordnung für das Vereinigte Königreich aus. Davor hatte die EU im August 2020 den Vorschlag des Vereinigten Königreichs, ein Dublin-ähnliches System einzurichten, abgelehnt: Laut dem Vorschlag hätten Asylsuchende von britischen Behörden in das EU-Ankunftsland zurückgewiesen werden können. Auch wollte das Vereinigte Königreich gerne bilaterale Abkommen mit den einzelnen Mitgliedstaaten schließen, was die EU ebenfalls ablehnte.<sup>19</sup> Als beide Parteien das Abkommen über Handel und Zusammenarbeit am 30. Dezember 2020 unterschrieben, enthielt es keine Bestimmungen zu Asyl, Rückkehr, Familienzusammenführung oder illegaler Migration. Die Parteien erkennen in dem Abkommen nur die Bedeutung einer guten Steuerung der Migrationsströme an. Das Abkommen über Handel und Zusammenarbeit sieht allerdings eine Stärkung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit vor. Entsprechend sollen Informationen von britischen Behörden an Europol oder Behörden der Mitgliedstaaten weitergeleitet werden, wenn dies „zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung oder Verfolgung von Terrorismus oder schweren Straftaten erforderlich ist“ (Art. 546). Schwieriger gestaltet sich hingegen die Situation an der Grenze zwischen Nordirland und Irland. Um eine harte Grenze zu vermeiden, soll es keine Zollgrenze

15 Deutsche Ratspräsidentschaft: Bilanz der deutschen Ratspräsidentschaft 1. Juli bis 31. Dezember 2020: Gemeinsam. Europa wieder stark machen, abrufbar unter: <https://www.eu2020.de/blob/2430736/1cb2efe1266d075ef79aba08944f4f96/bilanz-de-pdf-data.pdf> (letzter Zugriff: 1.8.2021).

16 EASO: Asylum Report Executive Summary 2020, 2020, hier S. 29.

17 Das Dublin-Verfahren ist ein zentraler Bestandteil des GEAS und stellt anhand objektiver Kriterien fest, welcher europäische Mitgliedstaat für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig ist.

18 EASO: Asylum Report Executive Summary 2020, 2020, hier S. 15 ff.

19 Jennifer Rankin: EU rejects British plan for post-Brexit return of asylum seekers, in: The Guardian, 20.8.2020.



zwischen den beiden Gebieten geben. Entscheidungen zu den weiteren Wirtschaftsabläufen auf der Insel wurden in einem Protokoll zu Irland und Nordirland festgelegt, das parallel zu einem Abkommen über die künftige Partnerschaft sei dem 1. Januar 2021 zur Anwendung kommt. Allerdings sorgte ein laut EU im März 2021 stattfindender Vertragsbruch von Seiten der Londoner Regierung bereits für Aufruhr. Die EU warf dem Vereinigten Königreich einen Bruch des Brexit-Vertrags beziehungsweise des EU-Austrittsvertrags vor, da die britische Regierung eine Sonderregelung zu Warenkontrollen an der nordirischen Grenze einseitig über den 1. April hinaus verlängert hatte.<sup>20</sup> Nordirland bleibt vorübergehend Teil des EU-Binnenmarkts, weshalb Produkte aus Großbritannien dort unter die Importauflagen der EU fallen. Dennoch hatte London angekündigt, die Kontrolle mancher Waren bis Oktober 2021 zu verschieben. Somit wollte die britische Regierung eine Verlängerung von Zollerleichterungen für Agrar- und Lebensmitteltransporte nach Nordirland bis zum 1. Oktober verlängern.<sup>21</sup> Die EU leitete ein Vertragsverletzungsverfahren wegen des Verstoßes des Nord-Irland-Protokolls ein und das Streitpotenzial zwischen den beiden Parteien scheint somit nicht ausgeschöpft zu sein. Die neue Beziehung zum Vereinigten Königreich scheint eher wirtschaftliche Folgen zu haben, als dass sie das Migrationsmanagement der EU langfristig beeinflussen würde. Der Brexit wird eher geringe Auswirkungen auf die Asyl- und Migrationspolitik der EU haben, auch weil das Vereinigte Königreich kein Ersteinreiseland ist.<sup>22</sup>

## Fazit

Die Europäische Kommission hat im vergangenen Jahr mit ihrem neuen Asyl- und Migrationpaket einen vielschichtigen und aus Sicht vieler Mitgliedstaaten pragmatischen Vorschlag für Reformen in einem der komplexesten Politikbereiche der EU vorgelegt. Trotz der intensiven Vorarbeiten seit Dezember 2019 – wenn man die noch früheren Verhandlungen seit 2016 mit Parlament und Rat zu früheren Vorschlägen der Kommission ausschließt – und des Umfangs sowie der Detailtiefe des Dokuments<sup>23</sup> bleibt allerdings noch unklar, wie die Umsetzung der im Paket enthaltenen Vorschläge letztendlich aussehen wird. Auch scheint es eher ungewiss, ob die flexible Solidarität, die im Paket vorgesehen ist, wirklich zu mehr Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten führen wird, um durch eine faire Verteilung von AsylbewerberInnen stark betroffene Länder wie Griechenland und Italien in der Aufnahme von Geflüchteten und MigrantInnen zu unterstützen, oder ob es doch nicht so wie in der Vergangenheit weiterhin zu einer Überlastung der Erstankunftsländer kommen und das Potential für eventuelle Menschenrechtsverletzungen von Asylsuchenden steigen wird.

## Weiterführende Literatur

Minos Mouzourakis: More laws, less law: The European Union's New Pact on Migration and Asylum and the fragmentation of "asylum seeker" status, in: *European Law Journal* 3–4/2020, S. 171–180.

---

20 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Brexit“ und „Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich“ in diesem Jahrbuch.

21 Bernd Riegert: Brexit-Streit: EU leitet Verfahren gegen Großbritannien ein, in: *Deutsche Welle*, 15.3.2021.

22 Meißner: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2020, hier S. 217.

23 Siehe auch Stefano Manservigi: The EU's Pact on Migration and Asylum: A Tsunami of Papers but Little Waves of Change, in: *Istituto Affari Internazionali Commentaries* 20/88/2020, S. 1–8.

# Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Björn Hacker

Der beispiellose Wirtschaftseinbruch 2020 wurde begleitet vom erklärten Willen der EU-Institutionen, neue Wege des Krisenmanagements zu gehen. Kurzarbeit und öffentliche Investitionsoffensiven bei Aussetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes halfen bei der Beschäftigungssicherung. Die Gesundheitsunion und ein sozialer Aktionsplan sollen soziale Härten mindern und künftige verhindern. Indem die Austeritätspolitik ad acta gelegt wurde, könnte der Covid-19-Pandemie die Rolle eines Game-Changers europäischer Beschäftigungs- und Sozialpolitik zufallen.

## Sozioökonomische und arbeitsmarktbezogene Entwicklung

Der bis zur Covid-19-Pandemie größte Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in der EU seit dem Zweiten Weltkrieg ging auf die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 zurück und betrug –4,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr 2008. Dieser Negativrekord wurde 2020 getoppt: Ausgelöst durch die Maßnahmen zur Eindämmung der Virusverbreitung sank das BIP in der EU um –6 Prozent (Eurozone: –6,5 Prozent). Auf einen Angebotsschock infolge der ersten Beschränkungen der Wirtschafts- und Bewegungsaktivitäten im Frühjahr 2020 folgte ein schwerer Nachfrageschock durch reduzierten Konsum, Investitionen und Exportmöglichkeiten. Dieses Schema wiederholte sich in weiteren Beschränkungsphasen, allerdings mit differenzierter Betroffenheit von Branchen und Regionen, abhängig vom Verlauf der Infektionswellen und den politischen Reaktionen hierauf. Das zweite Quartal 2020 bildete mit –11,1 Prozent gegenüber dem Vorquartal den Tiefpunkt des Wirtschaftseinbruchs in der EU ab. Im dritten Quartal 2020 wuchs die Wirtschaft wieder um 11,7 Prozent, um dann im Zuge der zweiten Infektionswelle im Winterhalbjahr wieder um –0,5 Prozent (4. Quartal 2020) beziehungsweise –0,1 (1. Quartal 2021) zurückzugehen. Die Europäische Kommission rechnet für das zweite Quartal 2021 mit einem Wachstum von 1,3 Prozent und bei stetigem Impffortschritt und ausbleibenden gravierenden Störungen von Wirtschaft und Mobilität durch neue Virusmutationen mit einem erheblich anziehenden Wachstum für 2021 (4,8 Prozent) und 2022 (4,5 Prozent) in EU und Eurozone. Bereits im vierten Quartal 2021 soll nach Projektionen aus dem Juli das Vorkrisenniveau des BIP-Wachstums wieder erreicht sein. Einige Mitgliedsstaaten – Spanien, Italien und Portugal – werden ihre Produktionslücken allerdings erst bis Ende 2022 schließen können.<sup>1</sup>

Der W-förmige Krisenverlauf hinterließ entsprechende Spuren auf dem Arbeitsmarkt: Im 2. Quartal 2020 sank die Wachstumsrate der Erwerbstätigkeit in der EU um –2,8 Prozent gegenüber dem Vorquartal, wuchs dann wieder leicht (0,9 Prozent im 3. und 0,4 Prozent im 4. Quartal 2020), um im ersten Quartal 2021 wieder um –0,2 Prozent zurückzugehen.<sup>2</sup> Äquivalent zur Stärke des Wirtschaftseinbruchs ist die Beschäftigungsquote der

- 
- 1 Europäische Kommission: European Economic Forecast. Summer 2021, European Economy, Institutional papers 156, Juli 2021.
  - 2 Eurostat: BIP im Euroraum um 0,3% gesunken und Erwerbstätigkeit um 0,3% gesunken, Euroindikatoren, 66/2021, 8.6.2021.

20- bis 64-Jährigen im 2. Quartal 2020 am stärksten zurückgegangen: Sie lag bei 71,7 Prozent gegenüber dem Vorkrisenniveau im vierten Quartal 2019 von 73,2 Prozent. Am stärksten ging im gleichen Zeitraum die Beschäftigungsquote der 15- bis 24-Jährigen zurück (von 33,5 auf 30,5 Prozent). Dies spiegelte sich in der Arbeitslosenquote der 15- bis 74-Jährigen wider, die im dritten Quartal 2020 ihren Höhepunkt mit 7,6 Prozent (Eurozone: 8,5 Prozent) erreichte. Nach einem Rückgang im vierten Quartal 2020 stieg sie bis Februar 2021 wieder an, um dann erneut auf 7,3 Prozent in der EU und 7,9 Prozent in der Eurozone zu sinken. Einen steileren Anstieg verzeichnete die Jugendarbeitslosigkeit in der EU, die von 14,8 Prozent (Eurozone: 15,5 Prozent) im vierten Quartal 2019 auf 18,4 Prozent (Eurozone: 19,1 Prozent) im dritten Quartal 2020 stieg. Im Mai 2021 lag sie sowohl in der EU als auch in der Eurozone noch knapp über 17 Prozent. 2020 verzeichneten Estland (+9,6 Prozent) und Spanien (+8,6 Prozent) die stärksten Anstiege.<sup>3</sup> Frauen waren durch die Krise geringfügig stärker von Arbeitslosigkeit betroffen, als Männer.<sup>4</sup>

Aufgrund zahlreicher Kurzarbeitsregeln, deren Schaffung von der EU seit Mai 2020 durch ein neues europäisches Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) unterstützt wird, erscheint der Anstieg der Arbeitslosigkeit im Vergleich zum Wirtschaftseinbruch als moderat. Doch zeigen die 15,3 Mio. Arbeitslosen (Eurozone: 12,8 Mio.), darunter 3 Mio. jugendliche Arbeitslose (Eurozone: 2,4 Mio.) im Mai 2021 nur einen Teil des Gesamtausmaßes der Krisenwirkung auf die Beschäftigung. Zu bedenken ist, dass etwa geschlossene Schulen durch zusätzliche Kinderbetreuung und Homeschooling zur erhöhten Nichtverfügbarkeit auf dem Arbeitsmarkt geführt haben dürften. Andere werden angesichts temporär weggebrochener Einstellungsmöglichkeiten die Suche nach neuer Beschäftigung eingestellt haben. Entsprechend ist der Anteil von Menschen zwischen 15 und 74 Jahren in der EU, die zur Erwerbstätigenbasis gehören aber nicht aktiv Arbeit suchen, stark angestiegen: von 3 Prozent im vierten Quartal 2019 auf 4,9 Prozent im zweiten Quartal 2020 bei anschließendem Rückgang auf 3,7 Prozent im vierten Quartal 2020.<sup>5</sup> Auch die Quote der 15- bis 29-Jährigen, die sich weder in Beschäftigung noch in Ausbildung oder Trainingsmaßnahmen (NEET) befinden, stieg in der Krise in fast allen Mitgliedstaaten stark an, insbesondere in Litauen, Malta und Spanien. Besonders hoch ist die NEET-Rate in Italien (22,7 Prozent), Griechenland (19,0 Prozent) und Spanien (18,2 Prozent).<sup>6</sup> Erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gibt es auch bezüglich der Arbeitslosenquote: 2020 stieg sie gegenüber 2019 besonders in den baltischen Staaten, in Schweden und in Spanien an (Spitzenreiter ist Estland mit einem Zuwachs von 2,4 Prozent); in anderen Mitgliedstaaten fiel die Arbeitslosigkeit dagegen sogar signifikant (Griechenland -1,0, Italien -0,8 Prozent). Die Staaten mit den höchsten, weit überdurchschnittlichen (EU: 7 Prozent) Arbeitslosenraten 2020 sind Griechenland (16,3 Prozent), Spanien (15,5 Prozent) und Italien (9,2 Prozent). Am niedrigsten ist die Arbeitslosigkeit 2020 in Tschechien (2,6 Prozent), Polen (3,2 Prozent), den Niederlanden und Deutschland (beide 3,8 Prozent).

Im Mittelwert sank das Arbeitseinkommen der Erwerbsbevölkerung vor Sozialtransfers 2020 um etwa 7 Prozent gegenüber 2019, wobei in der Hälfte der Mitgliedstaaten Geringverdiener drei bis viermal so hohe Einbußen hinnehmen mussten wie Bestverdiener. Dabei gelang es, die Einkommenseinbußen durch automatische Stabilisatoren und

3 Europäische Kommission: Employment and Social developments in Europe, Quarterly review, März 2021.

4 Eurostat: Arbeitslosenquote im Euroraum bei 7,9%, Euroindikatoren 74/2021, 1.7.2021.

5 Eurostat: How has the labour market been hit by the COVID-19 crisis? Eurostat aktuell, 28.4.2021.

6 European Commission: Employment and Social developments in Europe, Quarterly review, März 2021.

Kurzarbeitergeld erheblich zu reduzieren. So blieben auf Ebene der EU das verfügbare Haushaltseinkommen und die Armutsgefährdungsrate stabil gegenüber 2019. Allerdings ist die regionale Verteilung höchst unterschiedlich. In Kroatien, Zypern und Griechenland sind die Einkommenseinbußen auch nach Sozialtransfers am höchsten. In Portugal, Griechenland, Spanien, Italien, Irland, Slowenien, Bulgarien, Österreich und Schweden kam es zu einem signifikanten Anstieg der Armutsgefährdung.<sup>7</sup>

## Bekämpfung der Pandemie

Die unterschiedlichen regionalen und zielgruppenspezifischen Auswirkungen der Krise stellen die EU vor die Herausforderung einer adäquaten Reaktion. Zum einen ist zu berücksichtigen, dass einzelne Staaten – wie Italien und Spanien – bereits vor Beginn der Pandemie unter den Nachwirkungen der Krise in der Eurozone und der Austeritätspolitik zu leiden hatten. Sie konnten noch nicht in allen sozioökonomischen Indikatoren an das Vorkrisenniveau anschließen. Zum anderen sind in sozialer Hinsicht neue Problemfälle in einigen Mitgliedstaaten zu verzeichnen, die sowohl die Ungleichheit innerhalb aber auch zwischen den Mitgliedstaaten erhöhen.

Um direkt gegen das von Pandemien ausgehende Gesundheitsrisiko vorzugehen, hat die EU die Idee einer Gesundheitsunion mit dem 5,1 Mrd. Euro schweren Programm EU4Health untermauert. Es soll der Vorsorge dienen und die Resilienz der Gesundheitssysteme im Falle grenzüberschreitender Gesundheitskrisen stärken. Im April 2021 ist EU4Health in Kraft getreten und wird in jährlichen Aktionsprogrammen umgesetzt. Neben Aspekten der Krankheitsprävention und der Digitalisierung des Gesundheitssektors stehen mit der Arzneimittel- und Medizinproduktentwicklung sowie der mitgliedstaatlichen Koordinierung und Reservevorhaltung etwa von Impfstoffen auch Punkte auf der Agenda, in denen die EU in der Covid-19-Krise im ersten Anlauf nicht überzeugen konnte. Im Juni 2021 hat die Europäische Kommission zudem ihre Vorschläge für einen im Lichte der Pandemie überarbeiteten strategischen Rahmen für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz vorgestellt, in dem auch eine verbesserte Vorsorge und Notfallmaßnahmen für Gesundheitskrisen enthalten sind.

In Bezug auf die wirtschaftlichen Schäden der Pandemie war die im Juli 2020 zwischen den Staats- und Regierungschefs erzielte Vereinbarung des NextGenerationEU-Pakets bahnbrechend: Erstmals werden in einem 750 Mrd. Euro schweren, befristeten Nebenhaushalt des Mehrjährigen Finanzrahmens 390 Mrd. Euro nicht rückzahlbare Finanzhilfen und 360 Mrd. Euro Darlehen zur Stützung der Wirtschaft bereitgestellt. Die hierfür von der Staatengemeinschaft gemeinsam aufgenommenen Schulden müssen erst bis 2058 getilgt sein, dies wahrscheinlich mithilfe einer im Detail noch zu vereinbarenden neuen EU-Steuer. Der Löwenanteil der Gelder (672,5 Mrd. Euro) wird über die neu geschaffene Aufbau- und Resilienzfazilität bereitgestellt. Bei den Finanzhilfen kommt ein Verteilungsschlüssel zur Anwendung, der neben der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Bevölkerungsgröße auch die unterschiedlichen sozioökonomischen Startpositionen zu Krisenausbruch einbezieht. Dies gilt sowohl für Zuweisungen in den Jahren 2021 und 2022 (Arbeitslosigkeit 2015–19), als auch für Zuweisungen im Jahr 2023 (Rückgang des realen BIP im Jahr 2020, Gesamtrückgang des realen BIP 2020–21). Nachdem das Europäische Parlament und der Rat dem Paket im Februar 2021 final zustimmten, haben

7 Eurostat: COVID-19 impact on employment income, Eurostat aktuell, 10.12.2020; Eurostat: Early estimates of income and poverty in 2020, Eurostat aktuell, 5.7.2021.

die Mitgliedstaaten Aufbau- und Resilienzpläne bei der Europäischen Kommission eingereicht, in denen sie konkrete Finanzierungsprojekte öffentlicher Investitionen bis zum Jahr 2026 angemeldet haben. Die Kommission bewertet und der Rat genehmigt die Pläne nach Kriterien, die mit den konjunkturellen Hilfen geschickt mittelfristige strukturelle Ziele der EU verbinden. Dazu gehört, dass mindestens 37 Prozent der nationalen Investitionsaufwendungen Klimaschutzziele und mindestens 20 Prozent den digitalen Wandel betreffen müssen. Daneben spielen die Ziele wirtschaftliche Kohäsion, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit, soziale und territoriale Kohäsion, gesundheitliche, wirtschaftliche, soziale und institutionelle Resilienz, sowie der Fokus auf junge Menschen eine gewichtige Rolle. Die Mitgliedstaaten sind zudem aufgefordert, die länderspezifischen Empfehlungen aus dem Europäischen Semester in den Jahreszyklen 2019 und 2020 zu berücksichtigen. Mit den ersten Abschlagszahlungen ist in der zweiten Hälfte des Jahres 2021 zu rechnen. Hinzu kommt ein 47,5 Mrd. schwerer Aufschlag auf die Kohäsionsmittel, die als zweitgrößter Baustein des NextGenerationEU-Pakets in der Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (REACT) enthalten sind. Bereitgestellt werden sie über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+), den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und den Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD).

Die Orientierung an der wirtschaftlichen und sozialen Lage und Betroffenheit der Mitgliedstaaten vor und in der Pandemie schlägt einen neuen Weg ein, der trotz der temporären Ausrichtung des Programms künftige Diskussionen um europäisch finanzierte Krisenhilfen nachhaltig verändern könnte. Anders als in der Eurokrise stehen diesmal nicht die budgetpolitische Konditionierung und die Kreditvergabebereitschaft im Vordergrund. Damals hat man die Probleme Griechenlands, Portugals, Irlands, Spaniens und anderer Mitgliedstaaten nicht als systemisches Defizit der Währungsunion begriffen, sondern deren Eigenverantwortung betont. Über konjunkturell falsch prozyklische Auflagen mit arbeitsmarkt- und sozialpolitisch verheerenden Konsequenzen wurde die Eurokrise künstlich vertieft und verlängert. Die Austeritätspolitik ist ein zentraler Grund für die bis heute an den sozioökonomischen Indikatoren ablesbare soziale Spaltung des Kontinents. Gegen deren weitere Vertiefung wendet sich das Investitionspaket und bezieht dabei explizit die soziale Dimension mit ein.

Hintergrund ist für die Kommission insbesondere die sehr unterschiedliche Betroffenheit der Menschen durch die Krise. Alleinerziehende, Kinder und Ältere, prekär Beschäftigte und Selbständige, mobile und entsendete ArbeitnehmerInnen, MigrantInnen, behinderte Menschen und Minoritäten, aber auch Menschen mit schlechtem Internetzugang oder wenig digitalen Kenntnissen sind exponierter von den Lockdownregeln getroffen worden als andere. Während ein Teil der Bevölkerung sich mit digitalen Hilfsmitteln in der epidemiologisch gebotenen und politisch eingeforderten sozialen Distanzierung lange einrichten konnte, waren besonders in niedrig entlohnenden Servicesektoren der Gesundheit, der Pflege, des Personennahverkehrs, der Lebensmittelproduktion und -auslieferung sowie im Reise-, Freizeit- und Kultursektor viele Menschen entweder erhöhten Ansteckungsgefahren ausgesetzt oder von Einkommenseinbußen durch Kurzarbeit oder Arbeitsplatzverlust betroffen. Da in diesen Sektoren überproportional Frauen arbeiten und diese zudem einen hohen Anteil an Betreuungs- und Pflegearbeiten in der Krise übernommen haben, zeigen sich in der Pandemie verfestigte Geschlechterungleichheiten und tradierte Rollenbilder. Entsprechend betont die Kommission die Bekämpfung von Armut, die Ermöglichung sozialer Mobilität durch armutsfeste Mindestlöhne, die Schaffung größerer

Einkommens- und Geschlechtergerechtigkeit im Falle konjunktureller Schocks und bei den anstehenden digitalen und grünen Transformationsprozessen der Wirtschaft.<sup>8</sup>

### **Ein Aktionsplan für das soziale Europa**

Maßgeblich von der deutschen und der portugiesischen Ratspräsidentschaft vorbereitet, konnte das Thema des sozialen Europas in der Pandemie einen neuen Stellenwert auf der politischen Agenda erlangen. Als das Virus Europa erreichte, waren die 2019 zum Antritt der neuen Europäischen Kommission vorgestellten Pläne für einen europäischen Rahmen für Mindestlöhne, eine gemeinsame Arbeitslosenrückversicherung und eine europäische Kindergarantie gegen Armut und soziale Ausgrenzung ebenso wenig bereit, wie der in Aussicht gestellte Aktionsplan für die Umsetzung der 2017 proklamierten Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR). So erfuhren diese Projekte ihren Umsetzungsbeginn mitten in der Krise, begonnen mit dem als Nukleus der europäischen Arbeitslosenversicherung interpretierbaren SURE-Instrument zur grenzüberschreitenden Förderung von Kurzarbeitsregeln.

Nach einem Konsultationsprozess mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden veröffentlichte die Kommission im Oktober 2020 einen Vorschlag für eine EU-Richtlinie für einen Mindestlohnrahmen. Zwar ist das Arbeitsentgelt nach Art. 153 Abs. 5 AEUV explizit von supranationalen Regeln ausgeschlossen, doch stützt sich die Europäische Kommission auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten zur Sicherung fairer Arbeitsbedingungen nach Art. 153 Abs. 1b AEUV, einen Bereich, in dem sie Mindestvorschriften zur Umsetzung in den Mitgliedstaaten erlassen kann. Erklärtes Ziel ist es, die Schere zwischen niedrigen und hohen Löhnen ein Stück weit schließen zu können und Armut trotz Erwerbstätigkeit zu vermeiden. Die Covid-19-Krise hat der Kommission zusätzliche Argumente geliefert, sich um adäquate Einkommen im Niedriglohnbereich zu kümmern. Dazu gehören unionsweite Bestimmungen für die jeweils nationale Festlegung klarer Kriterien zum Geltungsbereich und zur Anpassung gesetzlicher Mindestlöhne sowie zur Einbeziehung der Sozialpartner. Länder ohne gesetzlichen Mindestlohn, wie die skandinavischen Länder, Österreich und Italien, in denen tarifvertraglich vereinbarte Mindestlohnregeln gelten, sind hiervon nicht betroffen. Die weiteren Maßnahmen des geregelten Monitorings der Mindestlohnentwicklung und -durchsetzung sowie zur Stärkung von Tarifverhandlungen richten sich dagegen an alle EU-Mitgliedstaaten. Das letztgenannte Kriterium nennt die Untergrenze einer mindestens 70-prozentigen Tarifdeckungsrate der ArbeitnehmerInnen, wogegen die Kommission auf eine quantitative Mindestlohnnorm in Höhe von 60 Prozent des nationalen Medianlohns, wie sie der Europäische Gewerkschaftsbund fordert, verzichtet. Dies liegt zum einen an den Vorbehalten vieler Mitgliedstaaten gegenüber Eingriffen der EU in die tarifvertragliche Souveränität der nationalen Sozialpartner und Lohnfindungsmechanismen. Zum anderen spielt hier sicher eine Rolle, dass (in Daten von 2018) nur vier Mitgliedstaaten – Frankreich, Portugal, Slowenien und Rumänien – überhaupt ein solches Minimalziel von 60 Prozent des Medianlohns übersteigen würden.<sup>9</sup> Bis zum Jahresende 2021 soll im Rat eine Übereinkunft erzielt werden.

Auf dem EU-Sozialgipfel in Porto haben sich am 7. Mai 2021 die europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten zum von der Kommission vorgeschlagenen Aktions-

8 Europäische Kommission: Employment and Social Developments in Europe 2020. Leaving no one behind and striving for more: Fairness and solidarity in the European social market economy, Annual Review, 15.9.2020.

9 Eurostat: Disparities in minimum wages across the EU, Eurostat aktuell, 5.2.2021.

plan zur Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) bekannt. Sie soll deren bislang vage, da nicht rechtsverbindliche Sozialrechte mit quantitativen Zielwerten bis 2030 ausstatten. Auf drei übergeordnete EU-Ziele hat man sich verständigt: (1) Mindestens 78 Prozent der 20- bis 64-Jährigen sollen in Beschäftigung sein, (2) mindestens 60 Prozent aller Erwachsenen sollen jährlich an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, (3) mindestens 15 Millionen Menschen möchte man vom Risiko der Armut oder der sozialen Exklusion befreien. Ganz im Stile der bisherigen Zehnjahresstrategien sollen die Mitgliedstaaten in den Bereichen Beschäftigung, Weiterbildung und Armutsreduzierung eigene nationale Ziele aufstellen, die im Rahmen des Europäischen Semesters überwacht werden. Bei der Politikkoordinierung helfen soll das bereits mit der ESSR verabschiedete Social Scoreboard, das nun mit weiteren Indikatoren ausgestattet wird.<sup>10</sup> Mit der Erklärung von Porto werden die ESSR und deren Ziele zu einem zentralen Baustein sowohl in der Erholung von der Pandemie als auch in der anstehenden digitalen und grünen Transformation der Wirtschaft geadelt.<sup>11</sup> Die Kommission bezieht sich entsprechend stark hierauf bei ihren sozialen Vorhaben, unter anderem bei der Schaffung einer Europäischen Plattform zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit und einer Empfehlung an die Mitgliedstaaten zur besseren Bekämpfung von Kinderarmut, die im Juni 2021 vom Rat beschlossen wurde, und die die am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten anhält, mindestens 5 Prozent von Zuwendungen aus dem Europäischen Sozialfonds Plus für diese Zwecke auszugeben. Dessen insgesamt 99,3 Mrd. Euro für die nächsten sieben Jahre sollen zu mindestens einem Viertel in Maßnahmen zur Förderung von Chancengleichheit für benachteiligte Gruppen eingesetzt werden und 12,5 Prozent zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit – beide Punkte waren dem Europäischen Parlament wichtig.<sup>12</sup>

## Fazit

Mit der Pandemie findet ein Paradigmenwechsel statt: Die Krise legt Defizite und Risiken offen, die für ein stärkeres soziales Engagement der EU sprechen. Geschickt bindet die Kommission diesen Anspruch zumindest verbal in die Krisenhilfe und die anstehenden Transformationsprozesse ein. Ob dies allerdings ausreicht, um die Austeritätspolitik dauerhaft zu bannen und sozialen Zielen ein höheres Gewicht gegenüber budgetären Anforderungen zu geben, wird nicht zuletzt die künftige Gestaltung des krisenbedingt bis Ende 2021 auf Eis gelegten Stabilitäts- und Wachstumspakt zeigen.

## Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Employment and Social Developments in Europe 2021, Annual review, Publications Office of the European Union, 6.7.2021.

Silvia Rainone/Antonia Alosi: Time to deliver? Assessing the Action Plan on the European Pillar of Social Rights, in: ETUI Policy Brief 8/2021, Juni 2021.

---

10 Europäische Kommission: Aktionsplan zur Europäischen Säule sozialer Rechte, 2021.

11 Europäischer Rat: Pressemitteilung, Erklärung von Porto, 8.5.2021.

12 Europäisches Parlament: Pressemitteilung, Neuer EU-Sozialfonds unterstützt junge und sozial schwache Menschen, 8.6.2021, 20210604IPR05527.

# Bildungspolitik

Alina Felder

Die EU zeigt sich sehr engagiert, Antworten auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen im Bildungsbereich zu liefern. Die Ausgestaltung der Instrumente, die die Bildungspolitiken der Mitgliedstaaten unterstützenden sollen, ist einerseits auf die durch die Covid-19-Pandemie notwendig gewordenen Anpassungen sämtlicher (Aus)Bildungsangebote zurückzuführen. Andererseits sind bereits vor der Pandemie bestehende EU-Zielsetzungen nicht zu vernachlässigen. Ganz dem Motto des Wiederaufbaufonds NextGenerationEU – repair and prepare<sup>1</sup> – umfasst die Bildungspolitik der EU vielseitige Reaktionen auf die veränderte Lage durch die Pandemie, ohne dabei langfristige Zielsetzungen aus den Augen verlieren zu wollen.

## Die Pandemie als Katalysator für digitale Bildung und Kompetenzen

Der europäische Informationsaustausch im Bildungsbereich ist seit April 2020 von einer großen Regelmäßigkeit geprägt. So informiert die Kommissarin für Innovation und Jugend, Mariya Gabriel, in einem monatlichen Newsletter über die Arbeit ihr zugeordneter Generaldirektionen und macht auf Konsultationen und Ausschreibungen für die Finanzierung von Bildungs- und Forschungsprojekten aufmerksam. Gleichzeitig ist der anfänglich monatliche Rhythmus der Treffen des Rates der Bildungsministerinnen und Bildungsminister von März bis Juni 2020 wieder dem ursprünglichen Turnus von drei bis vier Treffen pro Jahr gewichen. Nichtsdestotrotz ist zu erwarten, dass das Moment für den Bereich der EU-Bildungspolitik anhält, bedenkt man, dass die über den vergangenen Sommer getätigten Verlautbarungen und Strategiepläne in den kommenden Jahren umgesetzt werden müssen.

Ein zentrales Vorhaben ist der Aktionsplan für digitale Bildung 2021–2027. Ihm vorangegangene Konsultationen haben ergeben, dass rund 60 Prozent der Befragten vor der Covid-19-Pandemie keinen Fern- oder Onlineunterricht genutzt haben und ganze 95 Prozent aller Befragten in der Pandemie einen Wendepunkt für den Einsatz von Technologie im Bildungsbereich sehen.<sup>2</sup> Die zwei strategischen Prioritäten des neuen Aktionsplans sind die Entwicklung eines leistungsfähigen digitalen Bildungsökosystems und der Ausbau digitaler Kompetenzen für den digitalen Wandel. Indem die Antworten auf die Covid-19-Pandemie für Arbeitsrealitäten nach der Pandemie vorbereiten sollen, steht der Aktionsplan für digitale Bildung in enger Verbindung mit der Europäischen Kompetenzagenda, die bereits im Juli 2020 veröffentlicht wurde.<sup>3</sup> Der Mitteilung zur Kompetenzagenda sind sowohl Ursula von der Leyens Leitlinien für die Arbeit ihres Kollegiums bis 2024 als auch die Europäische Säule sozialer Rechte vorangestellt. Bildung wird einerseits

---

1 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen, 27.5.2020, COM(2020) 456 final.

2 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Aktionsplan für digitale Bildung 2021–2027 Neuaufstellung des Bildungswesens für das digitale Zeitalter, 30.9.2020, COM(2020) 624 final.

3 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Europäische Kompetenzagenda für nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit, soziale Gerechtigkeit und Resilienz, 1.7.2020, COM(2020) 274 final.



als Schlüssel für die europäische Wettbewerbsfähigkeit<sup>4</sup> und andererseits als Bedingung für gesellschaftliche und politische Teilhabe von EU-Bürgerinnen und Bürgern aufgefasst.<sup>5</sup> Dies illustriert, dass auch die neuen Pläne der EU-Bildungspolitik versuchen, sowohl der Innovationsagenda als auch der sozialen Agenda der EU gerecht zu werden.

### **Neue und alte Flaggschiffe für einen Europäischen Bildungsraum bis 2025**

Neben dem Anspruch, die Herausforderungen der Digitalisierung für den Bildungssektor zu meistern, widmet sich die EU-Bildungspolitik weiterhin jenen langfristigen Zielsetzungen, die bereits vor der Pandemie sowohl Politikfelder übergreifend als auch für den Bildungsbereich vereinbart wurden. Die im Europäischen Green Deal verankerten Bemühungen um nachhaltiges und klimaneutrales Leben und Arbeiten in der EU sollen Hand in Hand mit der Bildung gehen. Unter dem Titel „Bildung für ökologische Nachhaltigkeit“ sind ab 2021 Initiativen geplant, die Nachhaltigkeit nicht nur zum Gegenstand von Bildung als auch von gesamten Bildungssystemen machen. Ein Beispiel in diesem Kontext ist die Koalition „Bildung für den Klimaschutz“, die Lernende und Lehrenden in diesem Themenfeld zusammenbringt und fördert.

Die Verwirklichung des Europäischen Bildungsraumes bis 2025<sup>6</sup> bildet den zentralen Baustein der EU-Bildungspolitik. Die Resolution des Europäischen Rates aus dem Februar 2021 greift ihn nicht nur auf, sondern verdeutlicht, dass die Bildungsministerinnen und Bildungsminister auch über das Jahr 2025 hinaus am Europäischen Bildungsraum arbeiten wollen.<sup>7</sup> Er zielt auf europaweit vernetzte Bildungssysteme, die nicht nur qualitativ hochwertige und inklusive Angebote für Lernende, sondern auch zeitgemäße und wohlfinanzierte Beschäftigungsverhältnisse für Lehrende gewährleisten können, ab. In diesem Zusammenhang stehen bereits während der vergangenen Programmperiode (2014–2020) angebahnte Vorhaben wie beispielsweise der Europäische Ansatz für Microcredentials. Die Anerkennung von Kompetenzen, die über kurzfristige Um- und Weiterbildungsformate erworben werden können, soll erleichtert werden, sodass Microcredentials zum lebenslangen Lernen beitragen.

Ein bereits seit Oktober 2018 existierendes Flaggschiff für den Europäischen Bildungsraum sind die Europäischen Hochschulen. Im Juli 2020 wurden weitere 24 transnationale Netzwerke bestehend aus höheren Bildungseinrichtungen für das Programm der Europäischen Universitäten ausgewählt.<sup>8</sup> Die seit Juni 2020 bereits bestehenden 17 Netzwerke erhielten in diesem Zug zwei Mio. Euro Aufstockungsfinanzierung durch Horizon2020. Die neu ausgewählten Hochschulen werden diese Möglichkeit ebenso wahrnehmen können, um neben der Bildung auch ihre Kooperation in der Forschung ausbauen zu können. Der ursprüngliche Pilot der Europäischen Universitäten wird in der neuen Erasmus+-Programmperiode (2021–2027) fortgeführt.

---

4 Ursula von der Leyen: Meine Agenda für Europa. Eine Union, die mehr erreichen will. Politische Leitlinien der Kommission 2019–2024, 9.10.2019, hier S. 16.

5 Europäisches Parlament, Europäischer Rat und Europäische Kommission: Europäische Säule sozialer Rechte, 16.11.2017, hier S. 11.

6 Europäische Kommission: Communication on achieving the European Education Area by 2025, 30.9.2019, COM(2020) 625 final.

7 Europäischer Rat: Council Resolution on a strategic framework for European cooperation in education and training towards the European Education Area and beyond (2021–2030), in: Amtsblatt der EU C66/1, 19.2.2021.

8 Europäische Kommission: Pressemitteilung, 24 new European Universities reinforce the European Education Area, 9.7.2021, IP/20/1264.

## Mit Rückenwind in die neue Programmgeneration

Ohne die Einigung auf die Finanzierung der neuen Programmgeneration (2021–2027) wären sämtliche Ziele der EU-Bildungspolitik nicht zu realisieren. Wie die Einigung über das Forschungsprogramm Horizont Europa, war auch die Verabschiedung des neuen Erasmus+-Programms ein zentrales Ziel der deutschen Ratspräsidentschaft.<sup>9</sup> Die deutsche Ratspräsidentschaft war maßgeblich an der Einigung zwischen den Mitgliedstaaten auf den Mehrjährigen Finanzrahmen und den Wiederaufbaufonds beteiligt.<sup>10</sup> Unter deutscher Ratspräsidentschaft rückte außerdem das Thema der beruflichen Bildung über die sogenannte Osnabrücker Erklärung und die Ratsempfehlung zur beruflichen Bildung wieder stärker ins Zentrum der EU-Bildungspolitik.<sup>11</sup>

Die rund 28 Mrd. Euro zur Verfügung gestellten Mittel bis 2027 stellen eine beinahe Verdopplung des Budgets für Erasmus+ im Vergleich zur vorherigen Periode dar. Das Programm dient zukünftig der dualen digitalen und grünen Herausforderung und verfügt über neue Förderlinien für die Mobilität von Schülerinnen und Schülern und für die Erwachsenenbildung.<sup>12</sup> Eine im Juni 2020 veröffentlichte Umfrage der Kommission offenbart, dass 75 Prozent derjenigen Personen, die an durch Erasmus+ geförderten Mobilitäten teilnahmen, bedingt durch die Pandemie ihre Aktivität über die Ferne fortführten, wohingegen die restlichen Betroffenen ihre Aktivität ganz abbrachen. Bereits vor Verabschiedung des EU-Haushaltes war es Bildungseinrichtungen deshalb seit Juli 2020 möglich, einem Projektaufruf unter Erasmus+ zu folgen, um auf die veränderte Lern-, Lehr- und Mobilitätssituation zu reagieren. Neben dieser zusätzlichen mit 100 Mio. Euro ausgestatteten Programmlinie besteht seit Frühjahr 2020 die Möglichkeit, über die Aufbau- und Resilienzfazilität Mittel für Reformen und Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung zu erwerben.

## Beinahe vergessene Herausforderungen und Chancen

Wenngleich die Mitgliedstaaten der EU und das Vereinigte Königreich im Januar 2021 eine lang ersehnte Einigung über ihre zukünftigen Beziehungen besiegeln konnten,<sup>13</sup> so hat diese im Bereich der Bildungspolitik wenig Aufmerksamkeit erhalten. Eine mögliche Erklärung dieser beinahe vergessenen Herausforderung liegt darin, dass der Bologna-Prozess als ein intergouvernementaler Prozess über die EU hinausgeht und die Briten dort weiterhin involviert sind. Während die aus Bologna resultierende Orientierung der kontinental-europäischen Hochschulen nach dem angelsächsischen Modell bestehen blei-

- 9 Bundesministerium für Bildung und Forschung: Programm der deutschen EU Ratspräsidentschaft für Bildung, Forschung und Innovation Juli–Dezember 2020, Juli 2020, abrufbar unter: [https://www.bmbf.de/upload\\_filestore/pub/Programm\\_der\\_deutschen\\_EU\\_Ratspraesidentschaft\\_fuer\\_Bildung\\_Forschung\\_und\\_Innovation.pdf](https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Programm_der_deutschen_EU_Ratspraesidentschaft_fuer_Bildung_Forschung_und_Innovation.pdf) (letzter Zugriff: 18.6.2021).
- 10 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ sowie „Bundesrepublik Deutschland“ in diesem Jahrbuch.
- 11 Maria Hochstädter/Christina Norwig: Europa durch Bildung stark machen: EU-Bildungspolitik unter deutscher Ratspräsidentschaft, Nationale Agentur beim Bundesinstitut für Berufsbildung, Mai 2021, abrufbar unter: <https://www.na-bibb.de/presse/news/europa-durch-bildung-stark-machen-eu-bildungspolitik-unter-deutscher-ratspraesidentschaft> (letzter Zugriff: 18.6.2021).
- 12 Nationale Agentur beim Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Erasmus+: Programmgeneration 2021–2027, März 2021, Bildung für Europa, Journal der Nationalen Agentur beim Bundesinstitut für Berufsbildung 33/2021.
- 13 Bundesministerium für Bildung und Forschung: EU-Austritt, Was bedeutet der Brexit für Bildung und Forschung?, 2020, abrufbar unter: <https://www.bmbf.de/de/faq-was-bedeutet-der-austritt-fuer-bildung-und-forschung-10776.html> (letzter Zugriff: 26.8.2021).

ben wird, so wird das Vereinigte Königreich immer weniger vom kontinentalen Hochschulbildungsmarkt profitieren können. Die eingeschränkten Mobilitätsrechte werden die EU-27 weniger als das Vereinigte Königreich treffen, zumal ersteren der Mobilitätsraum erhalten bleibt, der letzterem nur noch wenig Zutritt ermöglicht.<sup>14</sup> Eine beinahe vergessene Chance für die EU-Bildungspolitik ist die Konferenz zur Zukunft Europas, in deren Rahmen der Forschungs- und Bildungsbereich ein zentrales Themenfeld darstellen soll, aber bisher wenig Konkretes verlautbart wurde. Es liegt nahe, dass dies die bis dato spärliche Aufmerksamkeit auf den deliberativen Zukunftsprozess widerspiegelt.

### Weiterführende Literatur

Tatiana Fumasoli/Federica Rossi: The role of higher education institutions in transnational networks for teaching and learning innovation: The case of the Erasmus+ programme, in: *European Journal of Education* 2/2021, S. 200–218.

Amélia Veiga: The futures of cooperation in European governance: Brexit and the European knowledge policies, in: *European Journal of Education* 2/2021, S. 169–181.

---

14 Sacha Garben: European Higher Education in the Context of Brexit, in: *European Papers – A Journal on Law and Integration* 3/2018, S. 1293–1317.

# Binnenmarktpolitik

Iris Rehlau/Sebastian Schäffer

Der europäische Binnenmarkt wurde im vergangenen Jahr vor große Herausforderungen gestellt, konnte dabei allerdings überwiegend seine Stärke beweisen. Mit Ende des Jahres 2020 hat das Vereinigte Königreich (VK) die Europäische Union (EU) und damit auch den Binnenmarkt endgültig verlassen. Es bleiben aber weiterhin einzelne Regelungen insbesondere in Nordirland in Kraft. Die Covid-19-Pandemie hatte tiefgreifende Auswirkungen auf den Binnenhandel und sorgte für den größten Einbruch der Wirtschaft in der Geschichte der EU.

## Der EU-Austritt des Vereinigten Königreichs und der Binnenmarkt<sup>1</sup>

Das Handels- und Kooperationsabkommen (HKA)<sup>2</sup> zwischen der EU und dem VK wurde am 27. April 2021 durch das Europäische Parlament ratifiziert, nachdem es bereits seit dem Jahreswechsel vorläufig galt. Die Einigung am 24. Dezember 2020 fand nur wenige Tage vor Ende der Übergangsphase statt, in welcher die zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und dem früheren Mitgliedstaat geregelt werden mussten. Auch wenn ein „hard brexit“ verhindert werden konnte, zeigt sich in dem neuen Rahmenvertrag deutlich die defensive Haltung der Regierung von Boris Johnson und ihr Ziel Souveränität zu bewahren, aber auch die restriktive Verteidigung bestimmter Normen durch die VerhandlerInnen der EU. Somit hat das Vereinigte Königreich den gemeinsamen und weltweit größten Binnenmarkt endgültig verlassen. Die gefürchteten kilometerlangen Staus an den Grenzen waren nur temporär, dennoch hat der Austritt dauerhaft deutliche Folgen für den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und ArbeitnehmerInnen. Das ausgehandelte Abkommen ist kein endgültiger Bruch der Beziehungen, vielmehr lässt es Spielraum für spätere Zusätze, in beide Richtungen. Der Austritt aus dem Binnenmarkt zeigt sich auf der Seite des Vereinigten Königreichs bereits durch fehlende Beschäftigte, da EU-BürgerInnen nach einem Aufenthalt von sechs Monaten ein Visum benötigen und Arbeitskräfte aus EU-Ländern in ihre Heimat zurückgekehrt sind. Ebenso genießen BritInnen in der EU nicht mehr die Vorzüge von UnionsbürgerInnen und müssen sich den Aufenthalts- und Bleiberechten des einzelnen Staates fügen. Dies und der Austritt unter anderem aus dem Erasmus-Programm wird die Bewegungsmöglichkeiten der BürgerInnen auf beiden Seiten des Ärmelkanals weiter einschränken. Der beidseitige Warenverkehr unterliegt auch nach dem Austritt weiterhin keinen Zöllen und keiner Begrenzung der Menge, wenn ein Nachweis über die Herstellung in der EU beziehungsweise im VK vorliegt. Allerdings können etwa bei Lebensmitteln kostspielige Gesundheitszertifikate notwendig werden und so zeigt sich auch hier bereits ein Versorgungsengpass auf britischer Seite. Auf der Seite der EU konnte die Sicherung von fairen Wettbewerbsbedingungen durchgesetzt werden, die unter anderem Lohndumping und Wettbewerbsverzerrung

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich“ in diesem Jahrbuch.

2 Europäische Union: Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits, in: Amtsblatt der EU L444/14, 31.12.2020.

vorbeugen sollen. Vor allem die möglichen Zusätze zu diesem Abkommen werden zeigen, wie sich die zukünftige Beziehung dieser nun getrennten Märkte entwickeln wird. Eine zusätzliche Rolle wird vermutlich das sogenannte Protokoll zu Nordirland spielen. Dieses legt unter anderem fest, dass Nordirland als britische Provinz Teil des Binnenmarktes bleibt, um nicht durch Grenzkontrollen das Karfreitagsabkommen von 1998 zu gefährden. Diese wurden damit allerdings nicht aufgehoben, sondern lediglich lokal verschoben. Daraus folgt auch, dass weiterhin eine begrenzte Zahl von Vorschriften im Zusammenhang mit dem EU-Binnenmarkt in Nordirland angewendet werden wird, wie etwa bezüglich des Warenverkehrs, sanitärer Vorschriften für Veterinärkontrollen („SPS-Vorschriften“) oder auch Vorschriften der Agrarproduktion, Verbrauchssteuern und staatlichen Beihilfen.

### **Der Binnenmarkt heute**

Im Gegensatz zu den Artikeln früherer Jahrbücher zum Europäischen Binnenmarkt ist es in dieser Ausgabe nicht möglich einen Überblick zu den Governance-Instrumenten, darunter die Überwachung der korrekten Umsetzung von EU-Richtlinien, die Analyse von Vertragsverletzungsverfahren sowie deren Dauer und weitere Informations- und Problemlösungsdienstleistungen, zu geben. Die dafür im Jahr 2013 eingerichtete Website wurde seitdem immer im Juli aktualisiert, für das Jahr 2021 hat dies aber noch nicht stattgefunden.<sup>3</sup> Nach Auskunft der Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und Kleine und Mittlere Unternehmen wird an einer Aktualisierung gearbeitet und eine Veröffentlichung im letzten Quartal 2021 angestrebt. Eine Begründung für die Verspätung wurde dabei nicht gegeben. Seit 1998 bis zum Start der Online-Version wurde der Binnenmarktanzeiger zweimal jährlich veröffentlicht, Statistiken zur Umsetzung des Binnenmarktrechts und zu Vertragsverletzungsverfahren wurden weiterhin auf der Website alle sechs Monate aktualisiert. Der Berichtszeitraum bezieht sich dabei in der Regel auf das Vorjahr, so dass die letzte Untersuchung Daten bis Dezember 2019 und damit noch vor Ausbruch der Pandemie berücksichtigt. Gerade im Hinblick auf die aktuelle Situation und in Bezug auf die Auswirkungen des HKA wäre eine Entwicklung der Umsetzungsdefizite in den Mitgliedstaaten aufschlussreich, möglicherweise liegt darin aber auch der Grund für die Verzögerung.

### **Der Binnenmarkt und Covid-19**

Die Covid-19-Pandemie hat für den gemeinsamen europäischen Binnenmarkt weitreichende Konsequenzen. Der temporären Schließung der Grenzen folgten Einschränkungen im freien Personen-, Waren und Dienstleistungsverkehr. Folgen waren vielerorts ein Mangel an Arbeitskräften, insbesondere im Pflegesektor und in der Landwirtschaft, die Unterbrechung globaler Lieferketten und damit ein Engpass etwa in der Autoindustrie, die in weiterer Folge außerplanmäßige Unterbrechungen in den Produktionen verursachten. Der Handel brach zwischen den EU-Staaten im zweiten und dritten Quartal 2020 um 24 Prozent ein. Das Bruttoinlandsprodukt fiel EU-weit um 6,3 Prozent<sup>4</sup>, ein bisher noch nie dagewesener wirtschaftlicher Schock, der sogar zwei Prozentpunkte über dem Rückgang während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 lag. Nach den ersten,

---

3 Europäische Kommission: The Single Market Scoreboard, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/index_en.htm) (letzter Zugriff 17.9.2021).

4 Europäische Kommission: Commission Staff Working Document – Annual Single Market Report 2021, 5.5.2021, SWD(2021) 351 final.

häufig nationalstaatlich geprägten Reaktionen der einzelnen Mitgliedstaaten, wurden im Verlauf der Pandemie weitere Mechanismen eingeführt, die ein ähnliches Szenario in Zukunft verhindern und den Binnenmarkt stärken sollen. Dazu zählt etwa die Investitionsinitiative zur Bewältigung der Covid-19-Krise, die mit 37 Mrd. Euro stark betroffene Unternehmen und Sektoren unterstützt sowie eine überarbeitete Industriestrategie, bei der unter anderem die Arbeit der Task Force für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften (Single Market Enforcement Task-Force) weiter fortgeführt wird. Am 23. April 2021 wurde der Fahrplan zur Erholung „Road to Recovery“ vorgestellt, in welchem der Binnenmarkt sowie die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen eine zentrale Rolle spielen. Aus der Krise sollen Lehren gezogen werden, um etwa Abhängigkeiten zu minimieren und den gemeinsamen EU-Binnenmarkt insgesamt widerstandsfähiger zu machen.

Ebenso wurde das bereits im Frühjahr 2020 eingeführte Konzept der Green Lanes<sup>5</sup> im Oktober 2020 deutlich ausgeweitet. Lange Wartezeiten sollen dadurch an den Grenzübergängen innerhalb der EU und insbesondere an Nicht-Schengen-Grenzen vermieden und damit ein funktionierender Binnenmarkt gewährleistet werden. Dennoch kam es zu langen Staus etwa an der deutsch-österreichischen Grenze, gefolgt von beiderseitigen Vorwürfen.

Um den Prozess an den Grenzen zu verkürzen, ist ein Schwerpunkt der Ausbau digitaler Lösungen, wie elektronische Lade- und Frachtpapiere oder der Galileo Green Lane App. Diese soll aktuelle Daten zu den Grenzübergängen zur Verfügung stellen, die Funktionalität ist bisher nur eingeschränkt gegeben und die App ist nicht plattformübergreifend verfügbar. Die schlechten Nutzerbewertungen verdeutlichen die Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden digitalen Strategie.<sup>6</sup>

## Digitalisierung

Die Pandemie hat die Digitalisierung der privaten und beruflichen Lebenswelt rapide beschleunigt und die Bedeutung einer gemeinsamen digitalen Strategie für unter anderem Handel, Gesundheit und Sicherheit hervorgehoben. Bisher ist der digitale Binnenmarkt stark fragmentiert und durch nationalstaatliche Gesetze reguliert, worunter zum Beispiel auch der Verbraucherschutz leidet. Am 15. Dezember 2020 haben die EU-Vizepräsidentin Margarethe Vestager und der EU-Kommissar Thierry Breton zwei Verordnungsentwürfe vorgestellt, welche digitale Dienste und digitale Märkte regulieren sollen. Mit dem Gesetz über digitale Dienste (Digital Service Act) sollen unter anderem VerbraucherInnen und ihre Grundrechte im Internet besser geschützt und ein sicherer digitaler Raum geschaffen werden. Das Gesetz über digitale Märkte „Digital Markets Act“ (DMA) soll EU-weite Regelungen schaffen, die die Marktmacht insbesondere von großen Onlinediensten begrenzen und gleiche Ausgangsbedingungen herstellen. Das DMA richtet sich insbesondere an Onlinedienste, die mehr als 10 Prozent der EU-BürgerInnen erreichen. Ihnen sollen als Gatekeeper Ge- und Verbote zugeschrieben werden. Die zukünftigen Verordnungen sollen zu mehr Innovation, mehr Wachstum und besserer Wettbewerbsfähigkeit im digitalen Binnenmarkt führen.<sup>7</sup>

5 Europäische Kommission: Mitteilung, Stärkung des Verkehrskonzepts der „Green Lanes“, um die Wirtschaft während des Wiederaufflammens der COVID-19-Pandemie am Laufen zu halten, 28.10.2020, COM(2020) 685 final.

6 Galileo Green Lane App, Google Play Store, abrufbar unter: <https://play.google.com/store/apps/details?id=eu.foxcom.galileogreenlane> (letzter Zugriff: 18.9.2021).

7 Annegret Bendiek: Integrationspolitische Bedeutung des Digital Service Act (DSA) und Digital Markets Act (DMA). Digitalmarktregulierung als eines von fünf digitalpolitischen Großprojekten der EU, in: SWP Arbeitspapier 1, März 2021.

Erst nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der EU wird sich zeigen, wie wirkmächtig die beiden Verordnungen sind oder ob die Macht der großen Digitalkonzerne weiterhin nur sehr begrenzt reguliert wird.

### **Ausblick**

Die Europäische Kommission sieht in der Stärkung des Binnenmarkts eine zentrale Rolle für die wirtschaftliche Erholung nach der Pandemie. Dafür werden im neuen Mehrjährigen Finanzrahmen bis 2027 4,2 Mrd. Euro bereitgestellt. Mit dem neuen Binnenmarktprogramm solle insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen gestärkt werden. Darin eingegliedert wird das Europäische Statistische Programm (ESP), das nun den Binnenmarkt, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die europäischen Statistiken umfasst. Durch die Bereitstellung von qualitativ hochwertigen Daten soll dann auch ein noch besserer Verbraucherschutz und weiterhin höchste Standards an Lebensmittelsicherheit gewährleistet werden. Die Rolle des Binnenmarkts als Herzstück der Europäischen Integration wird in jedem Fall entscheidend für die weitere Entwicklung der EU bleiben.

### **Weiterführende Literatur**

- Lisa Marie Kraul: Europäischer Binnenmarkt: Garant für Wohlstand und Werte?, in: *integration* 2/2021, S. 168–173.
- Irini Stamatoudi/Paul Torremans: The digital single market directive, in: *EU copyright law – a commentary*, 2021, S. 651–76.
- Adam A. Ambroziak: Does the European Single Market Exist in the Era of a Coronavirus Pandemic? The Case of Intra and Extra-EU Trade in COVID-19-related Products, in: *Studia Europejskie – Studies in European Affairs* 25/2021, S. 63–83.

# Digitale Agenda und Cybersicherheit

Hans-Wilhelm Dünn

Den offensichtlichsten Digitalisierungsschub des vergangenen Jahres stellt wohl die verstärkte Nutzung des Homeoffice dar. Waren zum Beispiel in Deutschland vor der Covid-19-Pandemie nur 4 Prozent aller Beschäftigten ausschließlich oder überwiegend im häuslichen Rahmen beruflich tätig, so steigerte sich dieser Wert durch die Pandemie auf bis zu 27 Prozent.<sup>1</sup> 58 Prozent davon arbeiten auch mit eigenen Endgeräten.<sup>2</sup> Was in den ersten Tagen des Lockdowns überstürzt begonnen wurde, zog so manche Sicherheitslücke nach sich, die sich bedrohlich auswirken kann. Angriffe nehmen zu, denn auch Cyberkriminelle erkennen das Potential des schnellen Wachstums an Einfallstoren.

## Wirtschaftliche Risiken bei kleinen und mittleren Unternehmen

Für nicht wenige der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) wirkten sich Hackerangriffe in der Vergangenheit existenzbedrohend aus.<sup>3</sup> Dies stellt besonders in Deutschland ein großes Problem dar, wo KMU das Rückrat der Wirtschaft bilden, indem sie einen nicht zu unterschätzenden Anteil zur Konjunktur beitragen. Diesem Umstand trägt auch die neue Cybersicherheitsstrategie der Europäischen Union (EU) Rechnung, die insbesondere den KMU sowie Einzelunternehmen ein schwach ausgeprägtes Bewusstsein für Cybersicherheit bescheinigt.<sup>4</sup> In der im Dezember 2020 von der Europäischen Kommission vorgelegten und im Juni 2021 vom Europäischen Parlament angenommenen Cybersicherheitsstrategie für die digitale Dekade wird ein Netz von KI-gestützten<sup>5</sup> Sicherheitseinsatzzentren für ein echtes Cybersicherheitsschutzschild entworfen. Dieses soll frühzeitige Signale von Cyberangriffen erkennen und präventive Maßnahmen ermöglichen. KMU sollen im Rahmen digitaler Innovationszentren unterstützt werden. Ähnlich lautende strategische Ansätze finden sich auch im Entwurf der Cybersicherheitsstrategie für Deutschland 2021 des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI), allerdings wird hier unter dem Punkt „Unternehmen in Deutschland schützen“ hauptsächlich auf die seit Jahren bestehenden Programme und Angebote hingewiesen (unter anderem Mittelstand-Digital-Zentren, Transferstelle IT-Sicherheit, Allianz für Cybersicherheit), ohne die Notwendigkeit neuer Förderprogramme und Maßnahmen zur niedrigschwelligen Implementierung von Sicherheitsmechanismen zu erkennen.<sup>6</sup> Die zahlreichen Angriffe auf IT-Infrastruktur der vergangenen Monate haben gezeigt, dass die vorhandenen Bemühungen

- 
- 1 Helge Emmeler/Bettina Kohlrausch: Homeoffice: Potenziale und Nutzung, in: Policy Brief WSI 3/2021, S. 5–9, hier S. 5.
  - 2 Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik: IT-Sicherheit im Home-Office unter besonderer Berücksichtigung der COVID19 Situation, in: Ergebniskurzbericht einer repräsentativen Umfrage des BSI 2021, S. 5.
  - 3 Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik: IT-Sicherheit im Home-Office, 2021, S. 17.
  - 4 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Juni 2021 zu der Cybersicherheitsstrategie der EU für die digitale Dekade, 10.6.2021, 2021/2568(RSP), S. 4.
  - 5 KI = Künstliche Intelligenz.
  - 6 Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat: Cybersicherheitsstrategie für Deutschland 2021, Juni 2021, Entwurfsversion, S. 51.



auf nationaler Ebene nicht ausreichend sind, um präventive Schutzmaßnahmen bei der Mehrheit der wirtschaftlichen Player etablieren. Der Verweis auf Bestehendes darf hier nicht dazu führen, weitere notwendige Schritte zu gehen.

### **Kompatibilität nationaler und europäischer Cyberstrategien und Aufbau von Cyberkompetenz**

Auch wenn die Überarbeitung der seit 2016 bestehenden deutschen Cybersicherheitsstrategie vor dem Hintergrund technischer und gesellschaftlicher Weiterentwicklungen grundsätzlich zu begrüßen ist, so wirft sie doch ein Schlaglicht auf die teils parallelen, teils redundanten, teils gegensätzlichen Bemühungen, der globalen Herausforderung IT-Sicherheit zu begegnen. So soll die Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich (ZITiS) in die Lage versetzt werden, neu entdeckte Sicherheitslücken offenzuhalten, um diese für deutsche Sicherheitsbehörden nutzbar zu machen. Seit Juni 2021 dürfen Verfassungsschutzbehörden und Bundespolizei zudem mit einem sogenannten Staatstrojaner die Geräte von Verdächtigen überwachen und auslesen.<sup>7</sup> Ein ähnliches Vorhaben wurde 2019 vom österreichischen Verfassungsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt.<sup>8</sup> Hier zeigt sich, dass eine einheitliche EU-weite Regelung in relevanten Themenfeldern vor großen Herausforderungen steht. Sicherheitsbedrohungen machen an Staatsgrenzen nicht Halt, umso erstaunlicher ist die Tatsache, dass die Cybersicherheitsstrategie als „eine der obersten Prioritäten der Europäischen Kommission und ein Eckpfeiler des digitalen und vernetzten Europas“<sup>9</sup> im Rahmen einer Richtlinie verabschiedet wurde, die erst ihre Wirkung entfalten kann, wenn sie innerhalb von 18 Monaten in den Mitgliedsstaaten in einzelnen Gesetzgebungsverfahren und Strategien etabliert worden sein wird.

Die EU versteht sich als Wertegemeinschaft und sollte auch im Digitalen den Anspruch verfolgen einen nach rechtsstaatlichen, demokratischen Prinzipien gestalteten Raum zu schaffen. Um die Wettbewerbsfähigkeit und Autonomie der Cybersicherheitsbranche der EU zu steigern sowie Cyberbedrohungen zu erkennen, wurde im Dezember 2020 das Europäische Kompetenzzentrum für Industrie, Technologie und Forschung im Bereich Cybersicherheit (European Cybersecurity Competence Centre, ECCC) gegründet das in ein Netz nationaler Koordinierungszentren eingebettet ist. Diese geschaffene Struktur soll Cyberfachwissen bündeln und die Etablierung von Sicherheitslösungen fördern. Das Zentrum mit Sitz in Bukarest ergänzt die Tätigkeit der Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit (European Union Agency for Cybersecurity, ENISA).<sup>10</sup>

### **Schutz kritischer Infrastruktur und Cyber-TÜV**

Die Ransomware-Angriffe des letzten Jahres zeigen, welche Risiken mangelnde Sicherheitsvorkehrungen haben können. Bei diesen Attacken handelt es sich in der Regel um Trojaner-Software, mit der Hacker ins System eindringen und Nutzung und Zugriff auf Daten für das gesamte System verhindern. Oft werden diese Instrumente eingesetzt, um

---

7 Patrick Beuth: Bundestag genehmigt Staatstrojaner für alle, in: Der Spiegel, 10.6.2021.

8 Simon Koenigsdorff: Österreichisches Verfassungsgericht stoppt Staatstrojaner, in: Heise online, 11.12.2019.

9 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Neue Cybersicherheitsstrategie der EU und neue Vorschriften zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit kritischer physischer und digitaler Einrichtungen, 16.12.2020, IP/20/2391.

10 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung, Neues Kompetenzzentrum und Netz für Cybersicherheit: informelle Vereinbarung mit dem Europäischen Parlament, 11.12.2020, IP/20/2384.

Lösegeld zu erpressen oder anderweitigen Schaden anzurichten. Das Ausnutzen bestehender Sicherheitslücken ist also kein staatliches Privileg zur Kriminalitätsbekämpfung, sondern kann auch von kriminellen oder terroristischen AkteurInnen verwendet werden. Ein Offenhalten dieser Sicherheitslücken ist somit kritisch einzuordnen, da sie die Sicherheit von Unternehmen, Institutionen und BürgerInnen gefährden kann. Wer alle Tresorschlüssel für den Zugang zu Systemen sammelt und aufbewahrt, muss nur selbst Opfer eines Angriffs werden, um die Schwachstellen aller anderen preiszugeben. Besonders der Schutz der kritischen Infrastruktur (KRITIS) kann zur Achillesverse für die europäische Gesellschaft werden. Ein Ausfall von Systemen in diesem Bereich könnte Versorgungsengpässe und andere gravierende Folgen nach sich ziehen. Als im Mai 2021 die irische Gesundheitsbehörde Health Service Executive nach einem Angriff ihr IT-System herunterfahren musste, hatte dies unmittelbare Auswirkungen auf Termine für Untersuchungen, die Terminvergabe von Hausärzten und die Veröffentlichung von Testergebnissen.<sup>11</sup>

Doch nicht nur Sicherheitslücken in der KRITIS stellen eine Gefahr dar. Auch die Abhängigkeit von Software aus Drittländern verhindert eine umfassende Sicherheitsarchitektur im Netz. Zuletzt wurde dies deutlich als durch einen Ransomware-Angriff auf das US-IT-Unternehmen Kaseya die Kassen der schwedischen Supermarktkette Coop ausfielen und 800 Filialen im Land geschlossen werden mussten.<sup>12</sup>

Das Dilemma in dem sich die europäische Cyberpolitik bewegt, zeigt sich an der Nutzung von Softwareprodukten in öffentlichen Verwaltungen. So arbeiten 96 Prozent der Bundesverwaltungen mit den Produkten eines einzigen US-amerikanischen Herstellers<sup>13</sup> – und dies trotz Bedenken des Europäischen Datenschutzbeauftragten bezüglich der Kontrolle, Weitergabe und Verarbeitung von Daten auch durch Drittstaaten.<sup>14</sup> Die bestehenden Systeme auf Grundlage der Produkte aus Drittstaaten bilden die Grundlage unseres Cyberraumes und lassen sich nicht ohne weiteres ersetzen. Dies wäre auch nicht wünschenswert, da Europa in einer globalisierten Welt auch auf die Kompatibilität im weltweiten Maßstab angewiesen ist. Entscheidend sollte sein, die Hoheit über die Zusammensetzung und Funktionsweise der eigenen Systeme zu erlangen. Durch Einblick in bestimmte Soft- und Hardwarekomponenten können technische Lösungen gefunden werden, die Praktikabilität und den Anspruch von Cybersouveränität vereinbaren.

Doch wie könnte eine Lösung aussehen? Wenn Europa sowohl als wirtschaftliche Macht, als auch als Wertegemeinschaft die eigenen Zielsetzungen verfolgen und eigenen Ansprüchen im digitalen Raum gerecht werden möchte, muss dies mit einem Kompetenzgewinn auf dem Softwaremarkt einhergehen. Software aus Drittstaaten wird derzeit oft ohne Einsicht in den Aufbau und die Beschaffenheit übernommen. Ähnlich wie bei der Anschaffung von Autos sollten Softwarenutzer ein durchsetzbares Interesse haben, vor dem Kauf einen Blick unter die Motorhaube zu werfen. Der Aufbau von sogenannten Security Labs kann dabei helfen, Software zu prüfen und insbesondere für kritische Bereiche eine Verwendungsempfehlung oder Warnung auszusprechen, die dann zu entsprechenden Konsequenzen führen würde. Mit diesem unabhängigen Software-TÜV

11 Volker Briegleb: Ransomware legt IT des irischen Gesundheitswesens lahm, in: Heise online, 14.5.2021.

12 Katharina Heflik/Jona Spreter: Cyberattacke trifft 800 Filialen einer schwedischen Supermarktkette, in: Zeit Online, 3.7.2021.

13 Jana Ballweber: Deutsche Verwaltung nutzt Microsoft-Produkte nicht rechtskonform, in: netzpolitik.org, 14.9.2020.

14 Euroäischer Datenschutzbeauftragter: Outcome of own-initiative investigation into EU institutions' use of Microsoft products and services, 2.7.2020.

können die NutzerInnen Produkte besser einordnen und sicher verwenden. Insbesondere für den Schutz der KRITIS scheint eine unabhängige Institution unabdingbar, die den Einsatz unsicherer Komponenten untersagen kann. In Deutschland übernimmt das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) diese Überprüfung, ist dabei jedoch dem BMI unterstellt.<sup>15</sup>

Perspektivisch erscheint es sinnvoll, den Aufbau einer unabhängigen Stelle auf europäischer Ebene zu forcieren, die die Überprüfung von Soft- und Hardware unter Bezug auf verbindliche europäische Maßstäbe vornimmt. Als ersten Schritt zu einem europäischen Security Lab kann man das Label „Cybersecurity Made in Europe“ verstehen, das von der European Cyber Security Organisation (ECSO) initiiert wurde und von 16 autorisierten Verbänden vergeben wird. Unternehmen deren Hauptsitz und Kernmarkt Europa ist und deren Mehrheit der Mitarbeitenden hier tätig ist, können das Label führen. Sie müssen den Sicherheitsanforderungen für die Beschaffung sicherer Informations- und Kommunikationstechnologien der ENISA zustimmen. Dazu gehören unter anderem Security by Design (das permanente Mitdenken sicherheitstechnischer Aspekte in der Entwicklung), Strong Authentication (die Ergänzung von Passwörtern durch weitere Elemente wie Captchas oder Sicherheitsfragen) sowie die Sicherheit von Lieferketten.<sup>16</sup> Das Label fungiert als Marketingmaßnahme für Unternehmen und kann die Kaufentscheidung von AnwenderInnen beeinflussen. Darüber hinaus benötigt die EU jedoch eine Institution, die nicht nur auf Bewusstseinsbildung der VerbraucherInnen setzt, sondern mit Kompetenz und Durchsetzungskraft transparente Kriterien für den Einsatz von IT-Technologie definiert und überprüft.

### Security by Design im Internet der Dinge

Insbesondere das Kriterium Security by Design ist entscheidend für die Entwicklung praktikabler IT-Lösungen und gewinnt immer mehr Raum. So wie in einem Auto der Sicherheitsgurt bei der Konstruktion mitgeplant wird, so erfordern auch Programme und Technologien einen kontinuierlichen Fokus auf Sicherheitsaspekte. Besonders im Internet der Dinge mit seiner zunehmenden Vernetzung verschiedener Schnittstellen müssen diese Aspekte von Anfang an mitgedacht werden, um die Angriffsfläche zu reduzieren und am Ende nicht aufwendig Sicherheitslücken schließen zu müssen. Im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft wurden im Dezember 2020 dazu Ratsschlussfolgerungen getroffen, die dafür sorgen sollen, dass wirksame Sicherheitsmaßnahmen im Internet der Dinge integriert werden. Die aufgezeigten Leitlinien sollen zukünftig in allen netzwerkfähigen Geräten ein Mindestmaß an Sicherheit gewährleisten und basieren auf dem europäischen Rahmenwerk für Cybersicherheitszertifizierung. Security by Design umfasst in diesem Fall nicht nur die Sicherung der Endgeräte, sondern der gesamten Lieferkette inklusive aller Soft- und Hardware sowie Dienstleistungen.<sup>17</sup> Inwieweit der Ratsbeschluss weiterverfolgt wird, hängt vom Handeln der Kommission ab, die eine Initiative in den europäischen Gesetzgebungsprozess einbringen müsste.<sup>18</sup>

---

15 Zweites Gesetz zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 25, 27.5.2021, S. 1122.

16 Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit: Indispensable baseline security requirements for the procurement of secure ICT products and services, 21.1.2017.

17 Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit: Guidelines for Securing the Internet of Things, 9.11.2020, S. 38.

18 Rat der Europäischen Union: Council Conclusions on the cybersecurity of connected devices, 2.12.2020.

## Fachkräftegewinnung und Sensibilisierung der NutzerInnen

Mit zunehmender Durchdringung des analogen Alltags mit digitalen Hilfsmitteln, Endgeräten und vernetzten Lösungen wird deutlich, dass die gesellschaftliche Entwicklung nicht immer mit dem technischen Fortschritt mithalten kann. Während Haushaltsgeräte „smart“ miteinander kommunizieren können, ist ein Großteil der deutschen Bevölkerung nicht ausreichend für Schutzmaßnahmen sensibilisiert. Mehr als die Hälfte verwendet keine sicheren Passwörter, nur 20 Prozent legen Sicherheitskopien für ihre Daten an.<sup>19</sup> Diese Diskrepanz zwischen technischen Möglichkeiten und digitaler Kompetenz hat auch die Europäische Kommission im März 2021 im Rahmen der Digitalziele der EU für 2030 ausgedrückt. Demnach sollen bis zum Ende des Jahrzehnts 80 Prozent der Erwachsenen über grundlegende digitale Kompetenzen verfügen.<sup>20</sup> Darauf aufbauend sollen Europäisches Parlament und Rat ein Maßnahmenprogramm beschließen, um dieses und weitere Ziele zu erreichen.

Das BMI identifiziert vor allem im Bereich der schulischen und betrieblichen Bildung erhebliche Defizite. Ob die in der Cybersicherheitsstrategie dargestellte Forschungsförderung und eine aufgelegte Sensibilisierungskampagne ausreichen, um in der Breite der Bevölkerung digitale Kompetenzen zu vermitteln, wird sich zeigen.<sup>21</sup> Insbesondere die als defizitär analysierte schulische und betriebliche Bildung benötigt weitere Unterstützung. Vor allem junge Menschen müssten mit den Chancen und Risiken des Internets vertraut gemacht werden, einerseits um die sich bietenden Möglichkeiten der Digitalisierung risikoarm nutzen zu können. Zum anderen rekrutieren sich aus diesem Pool junger Menschen die IKT-Fachkräfte von morgen. 20 Mio. davon sollen EU-weit bis 2030 tätig sein. In der Realität fehlen heute allein dem deutschen Arbeitsmarkt 86 000 Fachkräfte, 2015 hatte es noch halb so viele offene Stellen gegeben.<sup>22</sup> Dort wo junge Menschen am leichtesten mit IT-Kenntnissen in Berührung kommen könnten, in der Schule, stellt sich aufgrund der Zuständigkeit der Länder die Situation sehr differenziert und teilweise desolat dar. In zwei Bundesländern (Bremen und Hessen) gibt es überhaupt keinen Informatikunterricht in der Sekundarstufe I, neun weitere Bundesländer bieten dies lediglich im Wahlbereich an. Der angebotene Unterricht unterscheidet sich zudem stark im Umfang.<sup>23</sup> Daran konnte bisher auch der 2019 ins Leben gerufene Digitalpakt nichts ändern von dem bis Ende 2020 lediglich 112 Mio. Euro von zur Verfügung stehenden 5 Mrd. Euro abgerufen wurden.<sup>24</sup> Im Zuge der Pandemie wurde zwar ein gut genutztes Sofortausstattungsprogramm für die Ausrüstung mit digitalen Endgeräten auf den Weg gebracht, jedoch müssten Medien in sinnvoller und pädagogischer Weise in den Unterricht eingebunden werden. So wie ein Buch ohne die entsprechenden Lesekompetenzen keinen pädagogischen Wert hat, so muss auch für digitale Medien ein didaktischer Rahmen gestaltet werden. Dies ist im Digital-

- 
- 19 BSI/Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes (ProPK): Digitalbarometer: Bürgerbefragung zur Cybersicherheit. Kurzbericht zu den Umfrageergebnissen der ProPK und des BSI, August 2020, S. 5.
  - 20 Europäische Kommission: Mitteilung, Digitaler Kompass 2030: Der europäische Weg in die digitale Dekade, 9.3.2021, IP/21/983.
  - 21 Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat: Cybersicherheitsstrategie für Deutschland 2021, S. 21 f.
  - 22 Bitkom: Pressemitteilung, 86 000 offene Stellen für IT-Fachkräfte, 16.12.2020.
  - 23 Richard Schwarz et al.: Informatikunterricht in Deutschland – Eine Übersicht, in: Informatik Spektrum 44/2021, S.95–103, hier S. 98 f.
  - 24 Bundesministerium für Bildung und Forschung/Kultusministerkonferenz: Pressemitteilung, Karliczek/KMK: „Bund und Länder arbeiten bei der Digitalisierung gut zusammen und kommen voran.“, 19.2.2021.

pakt auch verankert, der geringe Mittelabfluss legt jedoch nahe, dass die angestrebten Aus-, Fort- und Weiterbildungen von Lehrenden und der Aufbau von Infrastruktur und entsprechender Managementsysteme nur langsam vorangehen. Nur mit einer qualitativ hochwertigen IT-Bildung kann jedoch langfristig der Bedarf an Fachkräften für Wirtschaft, Politik und Wissenschaft gedeckt werden. Die Kultushoheit liegt klar auf der Ebene der Länder, trotzdem kann auch die EU auf diesem Feld Potenziale freilegen und Förderung forcieren. So könnte durch die Etablierung von Universitätsschwerpunkten Kompetenz und wissenschaftliche Expertise für Bildungsanbieter zur Verfügung gestellt werden. Durch die Bildung neuer Cluster können die Universitäten außerdem als Zentren für die Zusammenarbeit von Schulen, Weiterbildungseinrichtungen und Wirtschaft fungieren.

### **Bekämpfung von Cyberkriminalität**

Auch vor dem Hintergrund des Umgangs mit Internetkriminalität scheint es geboten, weiterhin auf Qualifizierung zu setzen. 25 Prozent der InternetnutzerInnen in Deutschland sind bereits mindestens einmal Opfer von Cyberkriminalität geworden, zwei Drittel hätten dabei Schaden davongetragen.<sup>25</sup> Die gravierenden Auswirkungen solcher Vorfälle korrespondieren mit einer Hilflosigkeit der Betroffenen. Nur jeweils etwa ein Drittel habe sich selbst helfen können oder Anzeige bei der Polizei erstattet. Der Wunsch nach polizeilicher Beratung ist groß. Warum also nutzen BürgerInnen nicht in jedem Fall die Hilfe der Polizei bei Straftaten im Cyberraum? Oftmals werden in Ermittlungsverfahren die Endgeräte und Datenträger der Betroffenen als Beweismittel einbehalten, sodass sensible Daten nicht mehr zur Verfügung stehen. Delikte wie beispielsweise Ransomware-Angriffe erfordern zudem ein schnelles Handeln, was nicht immer mit den langen Ermittlungsverfahren der Polizei kompatibel ist. Hier müssen Strafverfolgungsbehörden schneller Ergebnisse liefern. Ein bewährtes Instrument dafür ist die vermehrte Einrichtung von Schwerpunktsstaatsanwaltschaften zum Thema Cybercrime, um Know-How und Manpower zu konzentrieren und so Verfahren zu beschleunigen.

### **Fazit**

Die aufgezeigten Problemfelder machen deutlich, dass ein proaktives Handeln der politischen Ebene, welches über die Erstellung von Konzepten und Strategien hinausgeht, erforderlich ist. Damit die EU in einer globalisierten Welt den Cyberraum mit eigenen Maßstäben und Werten gestalten kann, ist ein harmonisiertes Vorgehen auf europäischer Ebene unentbehrlich. Dazu braucht es vor allem Sensibilität und Problembewusstsein für Cybersicherheit in breiten Teilen der Bevölkerung und des politischen Diskurses.

### **Weiterführende Literatur**

Michael Gehler et al. (Hrsg.): Die Europäische Union als Verantwortungsgemeinschaft: Anspruch und Wirklichkeit, Wien 2020.

Sophie Tschorr: Der Kampf gegen Computerkriminalität in Europa: Normen, Institutionen und Kooperationen, Baden-Baden 2020.

---

25 Bundesamt für Sicherheit in der Informationsrechnik: Digitalbarometer: Bürgerbefragung zur Cybersicherheit. Kurzbericht zu den Umfrageergebnissen der ProPK und des BSI, August 2020, S. 3.

# Energiepolitik

Johannes Pollak

Mit dem Antreten der neuen Europäischen Kommission unter Ursula von der Leyen im Jahr 2019 wurde der „Europäische Grüne Deal“ als neue Wachstumsstrategie ins Leben gerufen. Die darin formulierten sehr ambitionierten Ziele umfassen die Absicht bis 2050 keine Netto-Treibhausgase mehr zu emittieren sowie die Einführung einer effizienten Kreislaufwirtschaft zur Ressourcenschonung und die Wiederherstellung der Biodiversität und Bekämpfung der Umweltverschmutzung. Angesichts dieser gewaltigen Herausforderung sind alle Wirtschaftssektoren aber auch die EU-BürgerInnen aufgerufen, einen Beitrag zu leisten. Finanzielle und technische Unterstützung wird durch den „Mechanismus für einen gerechten Übergang“<sup>1</sup> gewährleistet. Bestimmt wurde das vergangene Jahr allerdings weniger durch diese ehrgeizige und notwendige Agenda sondern vor allem von der Covid-19-Pandemie und deren Bekämpfung.

Sowohl der europäische Aufbauplan NextGenerationEU als auch der Mehrjährige Finanzrahmen 2021–2027 zeigen eine grüne Handschrift und beinhalten Anreize zu einer Reform der Klima- und Energiepolitik der EU. Vor allem das erste Halbjahr 2021 sah intensive Bemühungen der Mitgliedstaaten, diese Handschrift in konkrete Pläne umzusetzen. Energie- und Klimapolitik ist aber auch abhängig vom internationalen Umfeld. An Europas Energieversorgungslage hat sich auch im vergangenen Jahr wenig geändert. Die Erdgasfunde im Mittelmeer, die Abhängigkeit von russischem Erdgas sowie die ehrgeizige Agenda für einen „grünen Umbau“ Europas standen hierbei im Fokus.

## Europäischer Grüner Deal und europäischer Aufbauplan

Der Europäische Grüne Deal enthält eine ganze Reihe von Maßnahmen und Absichtserklärungen, die fast alle Bereiche des europäischen Wirtschaftslebens berühren. Vom Europäischen Klimapakt<sup>2</sup>, der im Wesentlichen ein offenes System der BürgerInnenbeteiligung vorsieht, über den Plan für eine nachhaltige blaue Wirtschaft<sup>3</sup> zum Schutz der Ozeane und die Europäische Batterie Allianz<sup>4</sup> als ein Teil des Plans zur Kreislaufwirtschaft zum Aktionsplan zur Förderung der Bio-Produktion<sup>5</sup>. Alle diese Maßnahmen haben eine nachhaltige, grüne und weitgehend emissionsfreie europäische Wirtschaft zum Ziel. Die legislative Begleitung erfolgt durch das „Fit for 55“-Paket mit dem auch das 2030 Energieziel angehoben wird. Bis 2030 sollen die Treibhausgasemissionen der EU um 55 Prozent –

- 1 Europäische Kommission: The Just Transition Mechanism: making sure no one is left behind, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_en) (letzter Zugriff: 23.7.2021).
- 2 Europäische Kommission: Mitteilung, European Climate Pact, 9.12.2020, COM(2020) 788 final.
- 3 Europäische Kommission: Nachhaltige blaue Wirtschaft – Fragen und Antworten, 17.5.2021, QANDA/21/2346.
- 4 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Grüner Deal: Nachhaltige Batterien für eine kreislauforientierte und klimaneutrale Wirtschaft, 10.12.2020, IP/20/2312.
- 5 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Europäischer Grüner Deal: Kommission stellt Maßnahmen zur Förderung der Bio-Produktion vor, 25.3.2021, IP/21/1275.

statt bisher 40 Prozent – im Vergleich zu 1990 reduziert werden. Vorgestellt werden soll dieses Legislativpaket im Juli 2021.

Zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der immer noch anhalten Covid-19-Pandemie lancierte die Europäische Union nach einem kaum für möglich gehaltenen politischen Kraftakt einen umfangreichen Wiederaufbau- und Resilienzplan. Dieser Plan beinhaltet nicht nur Finanzhilfen für Europas angeschlagene Wirtschaft, sondern bietet die Chance zu einer strategischen, klima- und energiepolitischen Wende. Aufbauend auf dem Europäischen Grünen Deal enthält der Wiederaufbauplan Anreize für die Mitgliedstaaten ihre Energiepolitik grundlegend zu reformieren. Im September 2020 schlug die Europäische Kommission vor, die Zielvorgabe für die Verringerung der Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 (Emissionen und Abbau) auf mindestens 55 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 anzuheben.<sup>6</sup> Eine erhöhte Energieeffizienz und ein größerer Anteil an erneuerbaren Energien sollen das Ziel eine klimaneutralen Union ermöglichen. Vorschläge zur Aktualisierung der Rechtsakte zu den Treibhausgasemissionen, zur Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Energieeffizienz sollen bis zur Jahresmitte 2021 vorliegen. Die eher ernüchternden Erfahrungen zur Energieunion haben die Kommission dazu veranlasst, das Governance System für die Energieunion in einen neuen rechtlichen Rahmen zu gießen. Die Verordnung ermöglicht eine bessere Koordination des Politikprozesses der Mitgliedstaaten durch die Planung und Kontrolle bei der Verwirklichung ihrer Klima- und Energieziele für 2030.<sup>7</sup> Das von der Kommission vorgeschlagene Klimagesetz versucht, die politische Verpflichtung zur Klimaneutralität bis 2050 in einen rechtlichen Rahmen zu passen.<sup>8</sup>

Der europäische Wiederaufbauplan ermöglicht eine beispiellose Mittelvergabe für Projekte der Mitgliedstaaten. Diese Projekte, die die im Europäischen Semester genannten Empfehlungen als Leitlinien berücksichtigen sollen, waren bis zum 30. April 2021 der Europäischen Kommission vorzulegen. 37 Prozent der Mittel sind dabei für den Klima- und Umweltschutz vorgesehen. Die notwendige Transition von fossiler Energie auf nachhaltige Energiegewinnung hat erheblichen Einfluss auf die nationalen Energiepolitiken: der dringend gebotene Ausstieg aus der Kohleförderung wird durch den „Mechanismus für einen gerechten Übergang“ unterstützt. Die Abfederung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen sind ein Hauptanliegen dieser Unterstützung.

Die energiepolitischen Folgen dieser weitreichenden Maßnahmen sind aus heutiger Sicht schwer abzuschätzen. Es ist aber davon auszugehen, dass sich die Formen der Energieproduktion, Importstrukturen und Verbrauchsmuster ändern werden. Wie in den politischen Debatten zur Europäischen Energiepolitik mittlerweile üblich, wird als ein implizites Ziel die Verringerung der Abhängigkeit von russischen Erdgaslieferungen als Leitziel mitgedacht.

## Energiepolitik im internationalen Spannungsfeld

Weltweit wird Energiepolitik zunehmend als Energiesicherheitspolitik interpretiert. Das komplexe Zusammenspiel von Ressourcenverfügbarkeit, Preis, Infrastruktur, Umwelt-

---

6 Europäische Kommission: Mitteilung, Stepping up Europe's 2030 climate ambition, Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people, 17.9.2020, COM(2020) 562 final.

7 Verordnung (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, 11.12.2018, in: Amtsblatt der EU, L 328/1, 21.12.2018.

8 Europäisches Parlament/Europäischer Rat: Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität, 4.3.2020, COM(2020) 80 final 2020/0036(COD).

und Klimapolitik, Energieeffizienz, Forschung und nicht zuletzt internationale Beziehungen wurde in Europa auch im vergangenen Jahr verkürzt in der Öffentlichkeit diskutiert. Im Mittelpunkt standen einmal mehr die Abhängigkeit von russischen Erdgaslieferungen am Beispiel der NordStream 2 Pipeline, die auch ganz unterschiedliche Interessenstrukturen der EU Mitgliedsländer prononciert zu Tage gebracht hat und die Anstrengungen Europas Klimaneutralität zu erreichen.

Pandemiebedingten Importrückgängen standen Rekordproduktionen aus erneuerbaren Quellen gegenüber. Die sich daraus ergebende Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen dürfte mit der Erholung von Industrie und Verkehr jedoch bald wieder steigen. Kurzfristige Importeinbrüche ändern nichts an der grundlegenden Energieimportstruktur der Union. Zwar haben die seit 2014 eingeleiteten Veränderungen, von der Diversifizierung bis zu Legislativpaketen, Europas Resilienz steigen lassen, eine Abhängigkeit von Importen bleibt aber bestehen. Gas als wichtiger Teil der Energiestruktur Europas gilt dabei besonderes Augenmerk. Dem Rückgang heimischer, also europäischer Gasproduktion stehen rund 371 Bio. Kubikmeter Nettoimporte gegenüber. Der Großteil der Erdgasimporte (43,4 Prozent) kamen im Jahr 2020 aus der Russischen Föderation, gefolgt von Norwegen (20 Prozent). Nicht viel anders verhält es sich mit Abhängigkeit im Ölsektor. Der Anteil der Energieimporte an den EU Gesamtexporten aus Russland beträgt 55,3 Prozent. Diese Zahl zeigt die Abhängigkeit Russlands vom europäischen Markt.<sup>9</sup> Der staatliche Gazprom Konzern als größter Lieferant von Öl und Gas trägt alleine 5 Prozent zum russischen BIP bei. Europas Marktattraktivität ist ungebrochen.

In der EU stehen derzeit 22 Regasifizierungsanlagen („LNG ports“) mit einem Volumen für 245 Mrd. Kubikmeter Flüssiggas („liquefied natural gas“, LNG) zur Verfügung. Ihre Auslastung liegt jedoch bei lediglich 10 Prozent. LNG kommt heute aus den USA, die enormen politischen Druck auf Europa ausüben, amerikanisches Flüssiggas russischem Pipelinegas vorzuziehen. Jenseits der Frage der klimafeindlichen Produktion amerikanischen LNG's („fracking“) sind die vorhandenen, limitierten Transportkapazitäten ebenso zu bedenken wie die geografischen und ökonomischen.

Die Erdgasfunde im Mittelmeer, deren Größe und Bedeutung, ganz zu schweigen von der Marktverfügbarkeit, noch nicht feststehen, haben insbesondere die Spannungen zwischen Griechenland und der Türkei verstärkt. Einen Einfluss auf die Energieversorgungssicherheit des Kontinents werden sie absehbarer Zukunft keine haben. Die Alternativen zur Interdependenz mit der russischen Föderation sind daher limitiert. Gas aus dem Mittleren Osten oder gar aus dem Iran hat sich ebenso als trügerische Hoffnung herausgestellt, wie amerikanisches LNG.

## Ausblick

Europas Liefer- und Distributionsnetzwerk in den Bereichen Öl, Gas und Flüssiggas ist nach Fertigstellung der Pipeline NordStream 2 weitestgehend ausgebaut. Mittelfristige Investitionen werden für den Ausbau der West-Ost-Gastransportkapazitäten notwendig, befinden sich doch im Westen Europas auch die meisten Flüssiggasanlandeterminals. Die Ostsee-Pipeline-Anbindungsleitung (OPAL) und die Europäische Gas-Anbindungsleitung (EUGAL) sind für den Weitertransport des in Greifswald anlandenden Gases von großer Bedeutung.

9 Eurostat: EU imports of energy products - recent developments, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU\\_imports\\_of\\_energy\\_products\\_-\\_recent\\_developments#Main\\_suppliers\\_of\\_natural\\_gas\\_and\\_petroleum\\_oils\\_to\\_the\\_EU](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_imports_of_energy_products_-_recent_developments#Main_suppliers_of_natural_gas_and_petroleum_oils_to_the_EU) (letzter Zugriff: 23.7.2021).



Die im Winter 2019 getroffene und für fünf Jahre gültige Vereinbarung zwischen der russischen Gazprom und der ukrainischen Naftogaz sieht jährliche Mindesttransportmengen vor. Statt der bisher rund 90 Mrd. Kubikmeter im Jahr sollen 2020 nur 65 Mrd. russisches Gas durch die Ukraine nach Europa gepumpt werden. Von 2021 bis 2024 sind 40 Mrd. Kubikmeter Gas pro Jahr für den Transit geplant. Es ist anzunehmen, dass sich diese Transitmenge in Zukunft weiter verringern dürfte. An einem Ausbau und der Nutzung der westukrainischen Gasspeicheranlagen sollte Europa besonderes Interesse zeigen.

Eine robuste Infrastruktur umfasst Distributionsnetzwerke, Raffinerien, Kraftwerke, Speicherstätten, Pipelines und geeignete, zunehmend digitale Kontroll- und Lenkungsmöglichkeiten. Angesichts der Vulnerabilität moderner Energienetzwerke rückt der Schutz der Anlagen vor Cyberkriminalität zunehmend in den Fokus.

Europa darf auch nicht den Kampf gegen die Energiearmut vergessen.<sup>10</sup> Nach Angaben der Europäischen Kommission sind bis zu 54 Mio. EuropäerInnen von Energiearmut betroffen. Die Kombination von geringen Einkommen, schlechter Infrastruktur, minderer Qualität von Gebäuden und hohen Energiepreisen führt zu inakzeptablen Belastungen.

### Weiterführende Literatur

Manfred Hafner/Simone Tagliapietra (Hrsg.): *The Geopolitics of the Global Energy Transition*, Cham 2020.

Robert Stüwe: *Das Machtproblem der EU-Energieaußenpolitik. Von der Integration zur Projektion beim Erdgasimport?*, Baden-Baden 2020.

Kathleen J. Hancock/Julianne Emmons Allison (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Energy Politics*, 2021.

---

10 Zur Definition siehe Europäische Kommission: *EU Energy Poverty Observatory: What is energy poverty?*, abrufbar unter: <https://www.energypoverty.eu/about/what-energy-poverty> (letzter Zugriff: 23.7.2021).

# Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik

Jürgen Turek

Das vergangene Jahr war ein herausragendes Jahr für die europäische Forschungs- und Technologiepolitik (FTE). Sie wurde programmatisch weiterentwickelt und mit einem höheren Forschungsbudget ausgestattet. Damit würdigte die Europäische Kommission die außerordentliche Bedeutung von Innovationen und Technologien, die im europäischen Forschungsraum entstehen und im europäischen Binnenmarkt sowie auf dem Weltmarkt erfolgreich vermarktet werden können. Das letzte Jahr hat hierbei aber auch gezeigt, dass die Europäische Union (EU) dringend Quantensprünge bei der Entwicklung klimaneutraler Technologien und der Etablierung einer Kreislaufwirtschaft sowie einer schnellen Innovation digitaler Dienste, Netze und Kommunikationsstrukturen braucht. Alleine die Sektoren der Energiegewinnung, der Mobilität und der CO<sub>2</sub>-Reduktion stellen mittlerweile eine überragende Herausforderung dar, welche auch im Rahmen der FTE-Politik prioritär berücksichtigt werden müssen. Wie das Vorgängerprogramm wird „Horizont Europa“ für den europäischen Forschungsraum von großer Bedeutung sein. Wissenschaftler sowie andere Akteure aus den Bereichen Forschung und Technologie können von attraktiven Fördermöglichkeiten profitieren.

## Das neue Rahmenprogramm für Forschung und Technologie „Horizont Europa“

Die FTE-Politik wird insbesondere mit dem Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont Europa“ operativ umgesetzt. Seine Laufzeit beträgt sieben Jahre von 2021 bis 2027. Es gilt als das weltweit größte Förderprogramm für Forschung und Entwicklung. Die Inhalte orientieren sich an wichtigen sozio-ökonomischen und technologischen Fragestellungen, wie zum Beispiel Gesundheit, nachhaltige Entwicklung und Digitalisierung. Das Programm beruht auf den drei Pfeilern „Wissenschaftsexzellenz“, „globale Herausforderungen und industrielle Wettbewerbsfähigkeit Europas“ sowie „innovatives Europa“:

- Pfeiler I: industrielle Wissenschaftsexzellenz. Dies umfasst Maßnahmen des Wissenschaftleraustausches im Rahmen des Marie-Sklodowska-Curie-Programms, die Förderung von Forschungsinfrastrukturen und die Stärkung des Europäischen Wissenschaftsrates;
- Pfeiler II: globale Herausforderungen und industrielle Wettbewerbsfähigkeit Europas. Dieser Pfeiler gliedert sich in die Cluster Gesundheit, Kultur, Kreativität und inklusive Gesellschaft (Inklusion), zivile Sicherheit für die Gesellschaft, Digitalisierung, Industrie und Weltraum, Klima, Energie und Mobilität, Lebensmittel, Bioökonomie, natürliche Ressourcen, Landwirtschaft und Umwelt; im Pfeiler II ist auch die Gemeinschaftliche Forschungsstelle der Europäischen Kommission institutionell verankert;<sup>1</sup>

---

1 Sie dient dazu, der europäischen Forschung und den Forschern jede Unterstützung bei ihrer Arbeit zu gewährleisten (etwa durch Open-Access-Verfahren).

- Pfeiler III: Innovation Europa. Dies bezieht sich auf den europäischen Innovationsrat<sup>2</sup>, die europäischen Innovations- und Ökosysteme und das Europäisches Innovations- und Technologieinstitut (EIT)<sup>3</sup>.

Insgesamt dient die Programmarchitektur dazu, eine erhöhte Beteiligung und Aktivität an gemeinsamen Spitzenforschungsbemühungen zu erzielen und somit den europäischen Forschungsraum zu stärken. Der übergreifende Programmbereich „Ausweitung der Beteiligung und die Verbreitung der Ergebnisse“ ist unter anderem darauf ausgerichtet, die Beteiligung von Mitgliedstaaten zu fördern, die im Bereich Forschung und Innovation bisher wenig aktiv waren. Das Gesamtbudget beträgt 95,5 Mrd. Euro,<sup>4</sup> also 10,5 Mrd. Euro mehr als das vorherige Programm „Horizont 2020“.

Im Rahmen des Vorgängerprogramms war die EU 2020 weiterhin mit Blick auf wichtige Forschungs- und Förderungsmaßnahmen aktiv.

### Telekommunikationspolitik und Digitalisierung

2021 war kommunikationspolitisch ein intensives Jahr für den weiteren digitalen Ausbau der europäischen Wirtschaft, wobei die technologischen und wirtschaftlichen Anstrengungen und Erfolge bei der digitalen Um- und Aufrüstung in den Mitgliedstaaten schwankten. Auf regulatorischer Ebene bleiben die Bemühungen um eine adäquate europäische Daten-Governance bemerkenswert. Diese spiegeln sich insbesondere im Entwurf eines Daten-Governance-Gesetzes, dessen Entwurf ein wichtiger Tagesordnungspunkt bei der europäischen Ratstagung für „Verkehr, Telekommunikation, Energie (Telekommunikation)“ am 4. Juni 2021 waren.<sup>5</sup> Der Entwurf zielt darauf ab, die Verfügbarkeit von Daten zur Wiederverwendung zu fördern, indem das Vertrauen in die Datenmittler erhöht wird und die verschiedenen Mechanismen für die gemeinsame Nutzung in der gesamten EU gestärkt werden. Diese Maßnahmen sollen der EU einen Wettbewerbsvorteil verschaffen, indem sie die enormen Mengen an täglich generierten Daten nutzen können. Gleichzeitig ist die EU bestrebt, ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau mit einer Richtlinie über Maßnahmen zur Verbesserung der Reaktionen auf Sicherheitsvorfälle öffentlicher und privater Einrichtungen zu erzielen.

Im Einzelnen bleibt der Ausbau der Netzinfrastruktur in allen Staaten der EU mit modernen Glasfaserkabeln und der Zugang zur 5G-Übertragungstechnologie für eine exzellente Versorgung der Nutzer mit schnellem Internet und moderner Mobiltelefonie prioritär. Hinzu kommt die Optimierung der bestehenden Satellitennutzung über das Informations- und Kommunikationssystem Galileo und das Erdbeobachtungssystem Copernicus. Die Kommission hat Aufträge für die zweite Generation der Satelliten für Galileo erteilt, mit denen Navigation und Ortung auf technisch höchstem Niveau betrieben

2 Der Europäische Innovationsrat soll ab 2021 Innovationen auf EU-Ebene unterstützen; er bündelt insbesondere die Anstrengungen, welche die kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs) unterstützen sollen (zum Beispiel durch Bereitstellung von Wagniskapital durch die EU).

3 Das EIT ist eine 2008 gegründete Einrichtung der EU, um die Innovationsfähigkeit Europas zu stärken. Insofern steht es als institutionelle Basis zur Anregung der Innovationstätigkeit im engen Zusammenhang mit dem Innovationsrat. Die Grundlage für das Institut ist das jeweilige Rahmenprogramm für Forschung und Technologie.

4 Bundesministerium für Forschung und Bildung: Das neue Forschungsrahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont Europa“, abrufbar unter: <https://www.bmbf.de/de/horizont-europa-das-naechste-eurahmenprogramm-fuer-forschung-und-innovation-startet-6394.html>, (letzter Zugriff: 24.9.2021).

5 Rat der EU: Tagung des Rates „Verkehr, Telekommunikation, Energie (Telekommunikation)“, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/tte/2021/06/04/>, (letzter Aufruf: 30.9.2021).

wird. Darüber hinaus wurde der Erdbeobachtungssatellit Copernicus Sentinel-6 „Michael Freilich“ am 21. November 2020 gestartet. Er nutzt die neueste Radarhöhenmesser-Technologie zur Datensammlung über die Topografie der Ozeane und zur Messung des Meeresspiegelanstiegs, womit er eine besondere Bedeutung im Bereich des Klimaschutzes erhält und eine interessante Resonanz auf dem Markt erwartbar ist.

Anders präsentiert sich die Situation bei dem terrestrischen System der Übertragungstechnologie für die Verbindung von Informations- und Kommunikationstechnologien. Hier bestehen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der EU sowie anderen Ländern der Welt zum Teil beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Güte der Datenversorgung. Hierbei spielt der Technologiestandard der fünften Generation (5G) der Übertragungstechnologie eine herausragende Rolle als Voraussetzung für eine vollkommen vernetzte Gesellschaft, in der der Einsatz künstlicher Intelligenz für automatische Mobilität, Blockchain-Technologie, Big Data oder eine globale Telemedizin möglich sein soll. Allerdings steht Europa bei der Nutzung von 5G an allen Mobilfunkverbindungen im Jahr 2025 weltweit voraussichtlich nur an vierter Stelle. Demnach liegt in Südkorea der Anteil von 5G an allen Mobilfunkverbindungen im Jahr bei geschätzten 59 Prozent, der Anteil in den USA bei 50 Prozent und in Japan bei 48 Prozent. Erst an vierter Stelle kommen Europa und China mit einem geschätzten Anteil von jeweils 29 Prozent.<sup>6</sup>

Operativ liegen 24 Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation, mit dem der Rechtsrahmen für den europäischen Telekommunikationssektor mit den neuen Herausforderungen der Digitalisierung in Einklang gebracht werden soll, allerdings zurück. Der Kodex für die elektronische Kommunikation, der im Dezember 2018 in Kraft getreten war, modernisiert den europäischen Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation. Damit sollen Wahlmöglichkeiten und Verbraucherrechte gestärkt, höhere Standards für Kommunikationsdienste gewährleistet sowie Investitionen für mehr Konnektivität und digitale Innovation gefördert werden.<sup>7</sup> Die Frist für die Umsetzung des Kodex in nationales Recht endete am 21.12.2020. Bislang haben nur Griechenland, Ungarn und Finnland der Kommission mitgeteilt, dass sie die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt hätten. Die Pandemiebekämpfung mag in vielen EU-Staaten absolute Priorität gehabt haben; dennoch zeigt dieser Vorgang exemplarisch die Defizite bei der Realisierung der Digitalisierung in vielen Ländern, darunter Deutschland, auf.

### **Erhöhte FTE und Defizite der Digitalisierung**

Das neue Forschungsrahmenprogramm Horizont Europa sollte Europa resilienter machen für Herausforderungen technologischer Exzellenz, wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und ökologischer Nachhaltigkeit. Die programmatische Strukturierung innerhalb seiner drei Pfeiler überzeugt. Viele Patente, Innovationen und Forschungsvorhaben erreichen nach wie vor globales Niveau oder gehen darüber hinaus. So wurde mit dem mRNA-Impfstoff gegen Covid-19 von Biontech/Pfizer einer der weltweit besten Corona-Impfstoffe maßgeblich in Deutschland entwickelt und von der Kommission im Rahmen des virologischen Krisenmanagements innerhalb Europas distribuiert. Die Kritik an der Förderung des Innovationsprozesses durch EU- und nationale Fördergelder und der Umsetzung

6 Matthias Brandt: 5G wird in Europa verhalten starten, Statista.com, 26.6.2019, abrufbar unter: <https://de.statista.com/infografik/18510/weltweite-verbreitung-von-5g/> (letzter Zugriff: 14.10.2021).

7 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Vertretung in Deutschland: Neue EU-Telekommunikationsvorschriften: Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen 24 Mitgliedstaaten ein, 4.2.2021, IP/21/206.

dieser Distribution darf bei aller Berechtigung nicht vergessen, dass die massive staatliche Intervention bei der Entwicklung des Impfstoffs richtig war. Auch andere Aktivitäten sind bemerkenswert, wie etwa die Entwicklung einer wasserstoffbasierten Antriebstechnologie im Flugverkehr bei Airbus, die Erforschung von Algen zur Produktion von Kerosin beim Algentechnikum der Technischen Universität München oder die Förderung der Elektromobilität im Rahmen des Recyclings von Batterien (zum Beispiel im Rahmen des FTE-Programms „Förderung von Forschung und Entwicklung im Bereich der Elektromobilität“ der EU). Für letzteres bereitet die Kommission bereits die gesetzliche Grundlage vor. So schlug sie schon im Dezember 2020 eine Modernisierung der bestehenden Batterie-Gesetzgebung vor. Daraus entwickelte sich schnell ein Diskussions- und Lobbyprozess, der rechtzeitig eine Rechtsgrundlage und geregelte Verfahrensweisen für das Batterie-Recycling schaffen soll.<sup>8</sup>

Eine signifikante Intensivierung der Forschungs-, Telekommunikations- und Digitalisierungspolitik ist angesichts der Geschwindigkeit und Massivität des technologischen Wandels und der Digitalisierung sowie des intensivierten Technologiewettbewerbs für die EU und jedes einzelne Mitgliedsland existenziell. Bereits heute zeichnet sich eine Zukunft ab, in der im Rahmen des Internet der Dinge und der totalen Aneignung digitaler Technologien und Verhaltensweisen annähernd nichts und niemand mehr offline ist, wo die globale Mobilität explosiv zunehmen wird und wo biotechnologische Instrumente und Technologien großen Wettbewerb – aber auch Regulierungsbedarf – erzeugen. Globalität, Klimaschutz, Digitalisierung, Gesundheit, Ernährung und Genarchitektur sowie die Verbindung der Informations- mit den Lebenstechnologien sind nach wie vor die zentralen Herausforderungen der Zukunft. Hierbei spielt zudem eine gewisse technologische und wirtschaftliche Autarkie mit Blick auf strategisch wichtige Güter und Wertschöpfungsketten eine geradezu vitale Rolle.

Insofern sind hier mit Blick auf eine konkrete Operationalisierung der Green Deal und die europäische Digitalstrategie von 2020 von zentraler Bedeutung. Die Philosophie dabei ist, dass digitale Lösungen die Nachhaltigkeitsziele des Green Deals voranbringen und der Weg für eine global vorbildliche Digitalwirtschaft geebnet wird. Im Bereich der Digitalisierung soll für die Sicherheit und Zuverlässigkeit Sorge getragen werden. Darüber hinaus soll die Zuverlässigkeit aller digitalen Technologien sichergestellt und Vertrauen in die moderne Technologie hergestellt werden. Die Datenstrategie und das Weißbuch zur künstlichen Intelligenz sind wichtige Komponenten der Strategie. Sie konzentrieren sich darauf darzulegen, wie wichtig es ist, bei der Entwicklung von Technologien den Menschen in den Vordergrund zu stellen und dabei europäische Werte und Rechte zu sichern.<sup>9</sup> Auch dies darf bei der Gestaltung der Informations-, Digitalisierungs- und Kommunikationspolitik nicht vergessen werden.

### Weiterführende Literatur

Jürgen Turek: Forschungs- und Technologiapolitik, in: Werner Weidenfeld et al. (Hrsg.): Europa von A – Z, Taschenbuch der europäischen Integration, 15. Aufl., Wiesbaden 2021, S. 311–315.

---

8 EU-Recycling: Die EU-Batterie-Gesetzgebung wird sich ändern – aber wie?, in: EU-Recycling 5/2021, S. 14.

9 Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit 2020, 2021, abrufbar unter: <https://op.europa.eu/webpub/com/general-report-2020/de/> (letzter Zugriff: 29.9.2021), S. 1–112, hier S. 52–58.

# Gesundheits- und Verbraucherpolitik

Sarah-Lena Böning/Remi Maier-Rigaud

Die Gesundheits- und Verbraucherpolitik wurde maßgeblich von der Covid-19-Pandemie geprägt. Fast alle gesundheitspolitischen Aktivitäten wurden unmittelbar durch die Pandemie ausgelöst, wie etwa die Sicherstellung des Zugangs zu 2,6 Mrd. Impfstoffdosen gegen Covid-19. Nachhaltige Veränderungen wurden von der Europäischen Kommission mit dem Vorschlag einer Europäischen Gesundheitsunion angestoßen. Hierzu gehört eine langfristige europäische Arzneimittelstrategie, aber auch die Schaffung einer neuen EU-Agentur für die Krisenvorsorge und -reaktion bei gesundheitlichen Notlagen (HERA). Im Bereich der Verbraucherpolitik plant die Europäische Kommission, im Rahmen ihrer Neuen Verbraucheragenda auf durch die Pandemie möglicherweise nachhaltig veränderte Konsummuster einzugehen. Daneben sind Fragen des ökologischen Konsums, des Schutzniveaus auf digitalen Märkten und die unterschiedliche Schutzbedürftigkeit von Verbrauchergruppen prioritäre Themen.

## EU-Impfstoffstrategie

Im Juni 2020 stellte die Europäische Kommission die europäische Impfstoffstrategie vor. Ziel war nicht nur, die zügige Entwicklung und Herstellung eines sicheren und wirksamen Impfstoffes zu unterstützen, sondern auch den Zugang der EU-Bevölkerung zu einem solchen Impfstoff sicherzustellen. Hierfür verhandelte die Kommission repräsentativ für alle Mitgliedstaaten Abnahmegarantien („Advance Purchase Agreements“) mit verschiedenen Impfstoffherstellern. Die EU verpflichtete sich dabei, die Vorlaufkosten der Impfstoffhersteller mitzufinanzieren, damit diese ihre Produktionskapazitäten ausbauen konnten. Im Gegenzug verpflichteten sich die Hersteller ihrerseits, noch vor der Impfstoffzulassung mit der Produktion zu beginnen. Die Vertragsparteien teilten sich damit das Risiko, dass die Impfstoffkandidaten die Zulassung nicht erhalten und die von beiden Seiten getätigten Investitionen verloren gehen könnten. Für ihre Investition erhielt die EU das Recht, eine bestimmte Impfstoffmenge zu einem bestimmten Preis und Zeitpunkt einkaufen zu können.<sup>1</sup> Der verhandelte Preis pro Impfdosis gilt einheitlich für alle Mitgliedstaaten, die einzelnen Lieferverträge mit den Herstellern werden aber von jedem Mitgliedstaat selbst vereinbart und die Impfdosen von den Mitgliedstaaten selbst eingekauft und finanziert. Zusammen investierten die EU und ihre Mitgliedstaaten mehr als 33 Mrd. Euro in die Impfstoffstrategie, wobei 2,9 Mrd. Euro von der EU für die Abnahmegarantien zur Verfügung gestellt wurden – 2,1 Mrd. Euro davon stammten aus dem Soforthilfeinstrument „Emergency Support Instrument“ (ESI).

Angesichts des im internationalen Vergleich verzögerten Voranschreitens des Impfens gegen Covid-19 innerhalb der EU wurde viel Kritik an der Impfstoffstrategie laut. Anders als in anderen Ländern wurden in der EU jedoch keine nationalen Notfallzulassungen für Impfstoffe erlassen, sondern diese mussten den regulären, wenn auch beschleunigten, Weg

---

1 Europäische Kommission: EU-Impfstoffstrategie, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy\\_de](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_de) (letzter Zugriff: 28.6.2021).

über die Zulassung der Europäischen Arzneimittel-Agentur (EMA) gehen. Laut Kommission überwogen die Vorteile der gebündelten Verhandlungsmacht aller EU-Staaten, sodass die Preise und Konditionen im Rahmen der EU-Impfstoffstrategie besser waren, als wenn jeder Mitgliedstaat alleine verhandelt hätte. Zudem konnte mit der gemeinsamen Impfstoffstrategie eine Verteilungsgerechtigkeit zwischen den EU-Staaten erreicht sowie mehr Impfstoff beschafft werden als in der EU benötigt wurde, wodurch auch Nicht-EU-Länder unterstützt werden konnten.<sup>2</sup>

### Europäische Gesundheitsunion

Im Zuge der Covid-19-Pandemie wurde anhand von Kapazitätsengpässen, mangelnder und mangelhafter Schutzausrüstung, Testungen und Kontaktnachverfolgung deutlich, dass Nationalstaaten Vorbereitungen für Krisen wie Pandemien treffen sollten – sowohl im Sinne von Prävention, als auch im Sinne von Reaktionsfähigkeit. Außerdem zeigte sich, wie essentiell eine funktionierende Kommunikation und Koordination zwischen den politischen, wissenschaftlichen und den in der Gesundheitsversorgung agierenden Akteuren auf nationaler, aber auch auf EU-Ebene ist. Der Beschluss Nr. 1082/2013 zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren vereinfachte zwar den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, konnte aber nicht zu einer rechtzeitigen und koordinierten EU-Reaktion auf die Pandemie beitragen.<sup>3</sup> Die unterschiedlichen Maßnahmen und die variierende Risikokommunikation innerhalb der Europäischen Union (EU) verunsicherten die Bürgerinnen und Bürger und führten zu Zweifeln an der Evidenzbasierung der Maßnahmen. Es zeigt sich, dass gerade auf EU-Ebene geregelte, eindeutige Mechanismen für eine schnelle und effektive Zusammenarbeit sowohl zwischen den Mitgliedstaaten, als auch mit der Europäischen Kommission und den EU-Agenturen notwendig sind, die grenzüberschreitende Gefahren eindämmen können und über Absprachen im Rahmen eines informellen Netzwerkes hinausgehen.

Im Dezember 2020 hat die Europäische Kommission daher die Bildung einer Europäischen Gesundheitsunion vorgeschlagen, welche auf eine Aktualisierung des Beschlusses zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren sowie die Ausweitung der Mandate der EMA und des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) abzielt.<sup>4</sup>

Das ECDC soll nach den Plänen der Europäischen Kommission zu einer EU-Gesundheitsagentur werden, die in der Lage ist, die Mitgliedstaaten bei der Krisenvorsorge und -reaktion aktiv zu unterstützen. So soll beispielsweise eine EU-Gesundheits-Taskforce innerhalb des ECDC eingerichtet werden, die zur Unterstützung der lokalen Reaktion auf Ausbrüche übertragbarer Krankheiten in Mitgliedstaaten entsandt werden kann. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission für eine stärkere Regulierung der Zusammenarbeit eine neue Verordnung zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren vorgeschlagen, die z. B. die Möglichkeit vorsieht, einen EU-Notstand auszurufen,

---

2 Europäische Kommission: Fragen und Antworten zur EU-Impfstoffstrategie, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/germany/news/20210312-fragen-antworten-impfstoffstrategie\\_de?q7](https://ec.europa.eu/germany/news/20210312-fragen-antworten-impfstoffstrategie_de?q7) (letzter Zugriff: 28.6.2021).

3 Europäisches Parlament/Rat der EU: Beschluss Nr. 1082/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren und zur Aufhebung der Entscheidung 2119/98/EG, in: Amtsblatt der EU L 293/1, 5.11.2013.

4 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Schaffung einer europäischen Gesundheitsunion: Die Resilienz der EU gegenüber grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren stärken, 11.11.2020, COM(2020) 724 final.

womit eine engere Koordinierung ausgelöst und die Entwicklung, Bevorratung und Beschaffung von krisenrelevanten Produkten möglich würde. Zudem soll ein verbindlicher EU-Vorsorge- und Reaktionsplan für Gesundheitskrisen ausgearbeitet werden, der interoperable Pläne auf nationaler und lokaler Ebene nach sich zieht.<sup>5</sup>

Die EMA soll unter anderem befähigt werden, das Risiko von Versorgungsengpässen bei kritischen Arzneimitteln zu überwachen und zu verringern. In diesem Kontext ist auch die breiter angelegte, von der Europäischen Kommission angenommene, Arzneimittelstrategie zu sehen: Diese soll in den nächsten Jahren verschiedene Initiativen hervorbringen und Rechtsvorschriften weiterentwickeln, um Zugang zu sicheren, innovativen und hochwertigen Arzneimitteln in der EU im Dienst der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten. Unter dem Grundsatz „offene strategische Autonomie“ verbirgt sich keine europäische Autarkiebestrebung, sondern internationale Lieferketten sollen gesichert und diversifiziert werden. Einige Themen werden bereits seit einigen Jahren diskutiert, wie etwa die Zusammenarbeit der nationalen Behörden bei Preisgestaltung und Beschaffungspolitik.<sup>6</sup>

### Health Emergency Preparedness and Response Authority – HERA

Zur Stärkung der Europäischen Gesundheitsunion in Bezug auf die Entwicklung und Ergreifung medizinischer Maßnahmen gegen grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren, wie Impfstoffe und andere Arzneimittel, hat die Europäische Kommission zudem die Gründung einer neuen EU-Behörde für die Krisenvorsorge und -reaktion bei gesundheitlichen Notlagen (HERA) vorgeschlagen. Diese soll ermöglichen, dass die EU zukünftig Krisen frühzeitig erkennen, bessere Vorsorgemaßnahmen treffen und schneller auf schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren reagieren kann, indem die gesamte Wertschöpfungskette von der Konzeption bis zur Verteilung und Anwendung der fortschrittlichsten medizinischen Gegenmaßnahmen abgedeckt wird.<sup>7</sup> So soll HERA beispielsweise Produktionskapazitäten und die Verfügbarkeit von Rohstoffen überwachen und die Stabilität von Lieferketten sicherstellen. Sie soll außerdem die Entwicklung von Technologien, welche die Reaktionsfähigkeit unterstützen sowie spezifische Gegenmaßnahmen fördern und Maßnahmen für die Bevorratung und den Vertrieb von medizinischen Gegenmaßnahmen treffen.<sup>8</sup> Zwar soll HERA eine dauerhafte Agentur werden, aber bereits jetzt hat die Europäische Kommission entsprechende Vorschläge zur effektiven Bekämpfung von Covid-19 vorgeschlagen: Durch gemeinsame Anstrengungen sollen Virusvarianten schneller erkannt und analysiert, angepasste Impfstoffe schneller zugelassen und die Produktion von Covid-19-Impfstoffen zum Beispiel durch Abnahmegarantien unterstützt werden.<sup>9</sup>

- 5 Europäische Kommission: Schaffung einer europäischen Gesundheitsunion: Stärkung der Krisenvorsorge und -reaktion für Europa, Brüssel, 11.11.2020, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/germany/news/20201111-gesundheitsunion\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20201111-gesundheitsunion_de) (letzter Zugriff: 30.5.2021).
- 6 Europäische Kommission: Pharmaceutical Strategy for Europe, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/human-use/docs/pharma-strategy\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/human-use/docs/pharma-strategy_report_en.pdf) (letzter Zugriff: 14.5.2021).
- 7 Federation of European Academies of Medicine: EU Health Emergency Preparedness and Response Authority. How should the EU prepare and respond to future cross border health threats?, abrufbar unter: [https://www.feam.eu/wp-content/uploads/2021\\_Wellcome-FEAM-HERA-report.pdf](https://www.feam.eu/wp-content/uploads/2021_Wellcome-FEAM-HERA-report.pdf) (letzter Zugriff: 30.5.2021).
- 8 Europäische Kommission: Gesundheitsunion: Resilienz stärken, 2020.
- 9 Europäische Kommission: Pressemitteilung: Coronavirus: Europa auf die zunehmende Bedrohung durch Virusvarianten vorbereiten, 17.2.2021, IP/21/641.



## Neues Gesundheitsprogramm „EU4Health“

Im Zuge der Pläne für die Europäische Gesundheitsunion wurde auf Basis eines Kommissionsvorschlages beschlossen, das europäische Gesundheitsprogramm für die Jahre 2021–2027 unter dem Titel „EU4Health“ als eigenständiges Programm neu aufzulegen und das Fördervolumen auf 5,3 Mrd. Euro zu erhöhen. Die für 2021 geplante Zusammenführung des Gesundheitsprogramms mit anderen sozialpolitischen Förderprogrammen in den neuen Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) wird damit nicht umgesetzt und die ursprünglich im ESF+ für den Zeitraum 2021–2027 eingeplanten Mittel für die Umsetzung gesundheitspolitischer Ziele in Höhe von 413 Mio. Euro werden vollständig in das Programm EU4Health integriert. Das Gesundheitsbudget wird mit dem neuen Programm mehr als verzehnfacht, auch wenn es deutlich unter den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen 9,4 Mrd. Euro zurückbleibt. Ziel des neuen Programms soll – ganz im Sinne der Europäischen Gesundheitsunion – unter anderem der Schutz der Menschen in der EU vor schweren grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren, die Verbesserung der Krisenmanagementkapazität sowie die Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit von Arzneimitteln, Medizinprodukten und anderen krisenrelevanten Produkten sein. Mit den zusätzlichen Mitteln kann die EU zudem in die Bildung von Reserven an medizinischen Versorgungsgütern und an Gesundheitspersonal, in dessen Schulung sowie in Überwachungssysteme investieren. Aber nicht nur die Krisenvorsorge und -reaktion sind Ziele des Gesundheitsprogramms EU4Health, sondern auch langfristige Strategien, wie die Bekämpfung von gesundheitlichen Ungleichheiten oder nichtübertragbaren Krankheiten.<sup>10</sup>

## Neue Verbraucheragenda

Auch die Entwicklungen im Bereich der Verbraucherpolitik standen unter dem Eindruck der Covid-19-Krise. Um dem zu Beginn der Pandemie verzeichneten starken Anstieg im Bereich irreführender Verkaufspraktiken und Betrug beim Onlineeinkauf zu begegnen, hat die Europäische Kommission die großen Online-Plattformen kontaktiert und beispielsweise den Verkauf von nicht sicheren Atemschutzmasken weitgehend unterbunden.<sup>11</sup> Aber auch Veränderungen der Konsumgewohnheiten und Mobilitätsmuster, wie etwa die zunehmende Nutzung von Streamingdiensten zu Hause und der Einkauf von Lebensmitteln über das Internet, wurden beobachtet. Die Europäische Kommission hat sich vorgenommen zu prüfen, ob sich hieraus auch langfristige Veränderungen der Konsummuster entwickeln, auf die verbraucherpolitisch reagiert werden müsste.

Insgesamt hat die Europäische Kommission mit der neuen Verbraucheragenda eine richtungsweisende Vision für den Zeitraum 2020–2025 entwickelt, die den europäischen Binnenmarkt insbesondere grüner und nachhaltiger machen soll.<sup>12</sup> Der verfolgte ganzheitliche Ansatz umfasst fünf Schwerpunktbereiche und soll auf makroökonomischer Ebene die Konsumnachfrage stärken. Unter dem ersten Bereich „Grüner Wandel“ versteht die Kommission einerseits alle Anstrengungen, um Produkte nachhaltiger und langlebiger zu

---

10 Europäische Kommission: Fragen und Antworten, Fragen und Antworten zum neuen Programm EU4Health, 28.5.2021, QANDA/20/956.

11 Europäische Kommission: Betrugsmaschinen im Zusammenhang mit COVID-19, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/scams-related-covid-19\\_de](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/scams-related-covid-19_de) (letzter Zugriff: 13.5.2021).

12 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Neue Verbraucheragenda. Stärkung der Resilienz der Verbraucher/innen für eine nachhaltige Erholung, 13.11.2020, COM(2020) 696 final.

machen, andererseits aber auch Maßnahmen, die entsprechende mündige Verbraucherentscheidungen unterstützen. Zur ersten Gruppe gehört beispielsweise der bereits bestehende Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft,<sup>13</sup> der eine frühzeitige Obsoleszenz bekämpfen und unter anderem die Reparaturfähigkeit von Produkten sicherstellen möchte. Neben dem geplanten „Recht auf Reparatur“ will sich die Europäische Kommission für ein einheitliches Ladegerät für Mobiltelefone und andere tragbare Endgeräte einsetzen und beispielsweise auch bei der Überarbeitung der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle auf Vermeidung, Wiederverwendung und Recycling setzen. Zur zweiten Gruppe gehört beispielsweise die Entwicklung digitaler Produktpässe, die etwa über den ökologischen Fußabdruck von Produkten via Smartphone-App oder webbasiert informieren sollen. Da die Europäische Kommission bei der Offenlegung des ökologischen Fußabdruckes und der Nachhaltigkeit von Produkten nur auf freiwillige Zusagen der Wirtschaft setzen möchte,<sup>14</sup> steht zu befürchten, dass diese Angaben von Unternehmensseite nur selektiv gemacht werden und damit Mitnahmeeffekte mit einer Nähe zum Greenwashing generieren. Denn Unternehmen werden vermutlich nur dann bereit sein, die Nachhaltigkeit ihrer Produkte offenzulegen, wenn sie tatsächlich auch eine kauförderliche Nachhaltigkeitsbilanz vorweisen können.

Im Fokus des zweiten Bereichs „Digitaler Wandel“ steht neben der Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen vor allem die Herstellung eines sicheren digitalen Raums für Verbraucher, dessen Schutzniveau sich am Offline-Schutzniveau orientiert. Hier stehen zwei Legislativvorschläge an. Zum einen soll die Rechenschaftspflicht von Online-Vermittlern und -Plattformen erhöht werden, um Verbraucher vor unlauteren Geschäftspraktiken zu schützen. Hierzu gehören irreführende Informationen, manipulierte Verbraucherbewertungen und manipulative Oberflächendesigns (sogenannte „Dark Patterns“). Zum anderen sollen Online-Plattformen mit Torwächter-Marktmacht so reguliert werden, dass es nicht zu einem Marktversagen kommt. Darüber hinaus plant die Europäische Kommission verbraucherschützende Anforderungen an künstliche Intelligenz (KI) in einem Rechtsakt festzulegen. Dies beinhaltet unter anderem, Diskriminierungen durch algorithmische Systeme zu vermeiden, die häufig, aber nicht ausschließlich, Angehörige von Minderheiten betreffen.<sup>15</sup>

Die Bereiche drei und vier betreffen den Rechtsschutz und die besonderen Bedürfnisse bestimmter Verbrauchergruppen.<sup>16</sup> Durch die neue Richtlinie über Verbandsklagen werden Verbraucherinteressen gestärkt, indem qualifizierte Einrichtungen wie Verbraucherorganisationen die Möglichkeit bekommen, kollektive Verbraucherinteressen national und grenzüberschreitend zu vertreten. Die alte Richtlinie von 2009 wird damit aufgehoben und die neue Richtlinie ermöglicht nicht nur das Unterbinden von Verstößen, sondern auch Abhilfeentscheidungen beispielsweise durch Entschädigung, Reparatur oder Preisminderung für die betroffenen Verbraucher durch die gegen Verbraucherrechte verstößenden Unternehmen. Durch Digitalisierung und Globalisierung betreffen unerlaubte Praktiken immer häufiger eine große Zahl von Verbrauchern, denen die effektiven Hindernisse bei Einzelklagen nicht zugemutet werden sollen (zum Beispiel Abwägung von Aufwand und Nutzen, Unsicherheit über die eigenen Rechte und psychologisches Zögern). Die

13 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft. Für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa, 11.3.2020, COM(2020) 98 final.

14 Europäische Kommission: Neue Verbraucheragenda, 2020, S. 7–11.

15 Ibid., S. 12–13 und S. 22.

16 Ibid., S. 16–22.

Mitgliedstaaten müssen die neue Richtlinie bis spätestens Ende 2022 in nationales Recht umsetzen und ab dem 25. Juni 2023 anwenden.<sup>17</sup>

Die Neue Verbraucheragenda möchte aber auch der unterschiedlichen Schutzbedürftigkeit von Verbrauchern Rechnung tragen, indem neben generellen Barrierefreiheitsanforderungen ältere Verbraucher, Verbraucher mit Behinderung und generelle „Offliner“ nicht vom digitalen Wandel ausgeschlossen werden. Hierfür möchte die Europäische Kommission ab 2021 lokale sozialwirtschaftliche Initiativen für die Beratung fördern. Vorbildcharakter hat dabei das Projekt „Verbraucher stärken im Quartier“ des Verbraucherzentrale Bundesverbands in Zusammenarbeit mit den Verbraucherzentralen. In jeweils einem strukturschwachen Stadtviertel je Bundesland geben Quartiers-Teams vor Ort zielgruppenspezifische konkrete Alltagshilfe.<sup>18</sup> Ebenfalls geplant ist ein strategisches Konzept zur Verbesserung von Verbraucherbewusstsein und Verbraucherbildung. Minderjährige sind dabei besonders von Produktgefahren und irreführenden Geschäftspraktiken im Internet betroffen.

Schließlich möchte die Europäische Kommission im fünften Bereich die internationale Zusammenarbeit im Verbraucherschutz intensivieren. Beispielsweise haben bereits einige Länder außerhalb der EU Interesse an ihrem Frühwarnsystem für gefährliche Produkte angemeldet. Die Europäische Kommission möchte diesen Ländern beim Aufbau einer am Safety-Gate/RAPEX-System orientierten Meldestruktur unterstützen.<sup>19</sup>

## Fazit

In der öffentlichen Wahrnehmung hat die EU bei der Impfstoffbeschaffung während der Pandemie nicht immer eine glückliche Figur gemacht. Dennoch zeigt insbesondere der Vorschlag, eine dauerhafte Gesundheitsunion zu schaffen, dass die Pandemie der europäischen Gesundheitspolitik einen Integrationsschub verleihen kann. Wird dieser Weg konsequent weiterverfolgt, so könnte der Vorteil europäischen Handelns bei zukünftigen grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren die Begeisterung für die europäische Idee auch in der Öffentlichkeit neu entfachen. Das Muster einer krisengetriebenen Integration ist aus dem Bereich der Verbraucherpolitik schon länger bekannt und könnte auch hier erneut wirksam werden. Bereits in der Neuen Verbraucheragenda zeigt sich, dass die Klimakrise eine auf Nachhaltigkeit und Ökologie gerichtete europäische Verbraucherpolitik deutlich vorantreiben könnte.

## Weiterführende Literatur

- Anne-Laure Beaussier/Lydie Cabane: Trust, Coordination and Multi-level Arrangements: Lessons for a European Health Union, in: *European Journal of Risk Regulation* 4/2020, S. 808–820.
- Remi Maier-Rigaud: Muss das Gesundheitssystem wieder stärker verstaatlicht werden? E-Paperreihe: Demokratie im Ausnahmezustand, November 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/16920.pdf> (letzter Zugriff: 22.6.2021).

---

17 Richtlinie (EU) 2020/1828 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG vom 25. November 2020, in: *Amtsblatt der EU L 409*, 4.12.2020.

18 Verbraucherzentrale: Verbraucher stärken im Quartier, abrufbar unter: <https://www.verbraucherzentrale.de/quartiersprojekt> (letzter Zugriff: 14.5.2021).

19 Europäische Kommission: Neue Verbraucheragenda, 2020, S. 23–24.

# Gleichstellungspolitik

Petra Ahrens

Konflikte zwischen supranationalen Institutionen und einzelnen Mitgliedstaaten kennzeichnen zunehmend die Gleichstellungspolitik der Europäischen Union (EU). Im letzten Jahr prägte die Umsetzung der neuen Kommissions-Gleichstellungsstrategie „Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025“<sup>1</sup> zusammen mit weiteren neuen Strategien in diesem Politikfeld die supranationalen Aktivitäten. Im Oktober 2020 fand im Europäischen Parlament anlässlich des 25-jährigen Jubiläums der Peking Aktionsplattform erstmals eine „Europäische Gleichstellungswoche“ unter Beteiligung von elf Ausschüssen statt. Hingegen trafen unter anderem Polen und Ungarn rückschrittliche gleichstellungspolitische Entscheidungen, die auf deutliche Kritik bei der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und schließlich auch dem Europäischen Rat trafen.

Dennoch standen wenig überraschend die Bewältigung der Covid-19-Pandemie und die Auswirkungen von politischen Entscheidungen auf Geschlechterverhältnisse klar im Fokus der Gleichstellungspolitik. Erste Bestandsaufnahmen lassen eine ambivalente Entwicklung erwarten, die sich unter anderem am Wiederaufbaufonds (NextGeneration-EU) nachzeichnen lässt. Auch die EU-Außenpolitik wurde zum Schauplatz gleichstellungspolitischer Konflikte. Dies nicht zuletzt durch den unter dem Hashtag #Sofagate bekannt gewordenen diplomatischen Skandal während des Besuchs einer hochrangigen EU-Delegation in der Türkei. Bei einem Pressetermin standen nur zwei Stühle bereit, auf denen Präsident Recep Tayyip Erdogan und EU-Ratspräsident Charles Michel Platz nahmen, während eine sichtlich überraschte Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen auf einem Sofa platziert wurde. Diese Ungleichbehandlung wurde weithin als frauenfeindliches Signal bewertet und führte auch innerhalb der EU-Institutionen zu zahlreichen Debatten.

## Eine Union der Gleichheit

Nachdem die Gleichstellungsstrategie im März 2020 verabschiedet worden war, bekräftigte von der Leyen im September 2020 bei ihrer Rede zur Lage der Union das Engagement für eine „Union der Gleichberechtigung“ durch weitere Kommissionsstrategien.<sup>2</sup> In der Folge wurden Strategien zu Anti-Rassismus<sup>3</sup>, LGBTIQ<sup>4</sup>-Rechten<sup>5</sup>, für Menschen mit Behinderungen<sup>6</sup> sowie für Roma<sup>7</sup> verabschiedet. Alle Strategien sind zu intersektionalen

- 
- 1 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025, 5.3.2020, COM(2020) 152 final.
  - 2 Ursula von der Leyen: Rede zur Lage der Union, 16.9.2020, SPEECH/20/1655.
  - 3 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Eine Union der Gleichheit: EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020–2025, 18.9.2020, COM(2020) 565 final.
  - 4 Das englische Kürzel LGBTIQ steht für lesbisch, schwul, bisexuell, transgender und intersexuell. Das Q steht außerdem für „queer“.
  - 5 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020-2025, 12.11.2020, COM(2020) 698 final.

Perspektiven verpflichtet, wodurch diese inhaltlich potenziell besser verknüpft sein werden.

Für die Umsetzung der Gleichstellungsstrategie gab es erste Schritte. So hat die Europäische Kommission am 4. März 2021 via ordentlichem Gesetzgebungsverfahren eine neue Richtlinie zur Entgeltgleichheit<sup>8</sup> vorgeschlagen. Im Europäischen Parlament wurde dieser Vorschlag im Juni 2021 gemeinsam dem Ausschuss für Beschäftigung und dem Ausschuss für Frauenrechte und Gleichstellung (FEMM) überantwortet. Im Rat gab es noch keine Aktivitäten. Der Richtlinienvorschlag für die ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern in Unternehmensleitungen, der laut Gleichstellungsstrategie ebenfalls wieder aufgenommen werden sollte, wird hingegen weiter im Rat blockiert. Noch im Mai 2020 hatte sich die Vizepräsidentin der Europäischen Kommission Věra Jourová im Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments zuversichtlich gezeigt, da 18 Mitgliedsstaaten den Vorschlag unterstützen würden und bei einer potenziellen Zustimmung Deutschlands eine Ratsmehrheit bestünde. Allerdings unterließ Deutschland diese, trotz eigener Ratspräsidentschaft.

Seit Juni 2021 erarbeiten der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres und der FEMM-Ausschuss im Europäischen Parlament gemeinsam einen Legislativvorschlag an die Europäische Kommission, mit dem geschlechtsbezogene Gewalt als EU-Straftatbestand (Art. 83 Abs. 1 AEUV) durch einen Ratsbeschluss eingeführt werden soll. Diese Aktivität ist ein deutliches Signal an die Kommission, konsequent die Unterbindung geschlechtsbezogener Gewalt und insbesondere die Verabschiedung der Istanbul-Konvention voranzutreiben. Diese wird weiterhin von vielen Mitgliedstaaten und auch AkteurInnen im Europäischen Parlament ins Zentrum der Debatte gestellt, um Gleichstellungspolitik und LGBTIQ-Rechte zu verunglimpfen<sup>9</sup>. Während Bulgarien (2018), die Slowakei (2019) und Ungarn (2020) bereits beschlossen hatten, die Konvention nicht zu ratifizieren, kündigte Polen im Juli 2020 sogar an sich komplett aus der Konvention zurückzuziehen. Ob es der Europäischen Kommission gelingt, wie in der Gleichstellungsstrategie angekündigt, die Istanbul-Konvention durch die EU ratifizieren zu lassen, erscheint somit zunehmend unwahrscheinlich.

## Covid-19-Pandemie und Gleichstellung

Seit Beginn der Covid-19-Pandemie wiesen viele AkteurInnen auf die vielfältigen Auswirkungen der Pandemie auf Geschlechterverhältnisse hin. Das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) dokumentiert seither in Studien und auf seiner Website<sup>10</sup> negative Folgen für besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen wie Geflüchtete und Menschen mit Behinderungen sowie zu den so genannten systemrelevanten Berufen im Gesundheits- und Versorgungsbereich, in denen Frauen überproportional vertreten sind.

---

6 Europäischen Kommission: Mitteilung der Kommission, Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030, 3.3.2021, COM(2021) 101 final.

7 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Eine Union der Gleichheit: Strategischer Rahmen der EU zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma, 7.12.2020, COM(2020) 620 final.

8 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie, Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Lohntransparenz und Durchsetzungsmechanismen, 4.3.2021, COM(2021) 93 final.

9 Valentine Berthet: Norm under fire: Support for and opposition to the EU's ratification of the Istanbul Convention in the European Parliament, in: International Feminist Journal of Politics (im Erscheinen).

10 European Institute for Gender Equality: Covid-19 and gender equality, abrufbar unter: <https://eige.europa.eu/topics/health/covid-19-and-gender-equality> (letzter Zugriff: 18.6.2021).

Negative Folgen der Pandemie sind die ungleiche Verteilung von Sorgearbeit, die Zunahme geschlechtsbezogener Gewalt, massive ökonomische Auswirkungen – insbesondere für Beschäftigte in prekären Arbeitsverhältnissen (mehrheitlich Frauen) – und die Einschränkung reproduktiver Rechte.

Trotz der gut dokumentierten negativen Gleichstellungseffekte waren in den EU-Institutionen zentrale GleichstellungsakteurInnen kaum an der Krisenbewältigung beteiligt. So war im Covid-19-Krisenstab der Europäischen Kommission die für Gleichstellung zuständige Kommissarin Helena Dalli nicht vertreten. Der FEMM-Ausschuss wurde als einer von sieben Ausschüssen zu Pandemiebeginn zwangspausiert. Insgesamt fanden weniger Sitzungen als bei anderen Ausschüssen statt. Der FEMM-Ausschuss kritisierte früh, dass Gender-Aspekte in der EU-Pandemiepolitik ignoriert würden und verabschiedete im November 2020 einen Eigeninitiativbericht, der im Januar 2021 zu einer Entschließung im Europäischen Parlament führte.<sup>11</sup> Eine fraktionsübergreifende Mobilisierung von Parlamentsmitgliedern verankerte wiederum die Benennung negativer Gleichstellungsfolgen und die Umsetzung von Gender Mainstreaming erfolgreich im EU-Wiederaufbaufonds (NextGenerationEU).<sup>12</sup> Diese implizite Verknüpfung von Rechtsstaatlichkeit und Zugang zu EU-Mitteln spiegelte sich in Ratsdebatten um die neu beschlossene Rechtsstaatlichkeitskonditionalität<sup>13</sup> unter anderem für NextGenerationEU wider. Laut der Europäischen Kommission sollen Gleichstellung und LGBTIQ-Rechte in den Mitgliedsstaaten als zentrales Element für die Beurteilung von Rechtsstaatlichkeit herangezogen werden.<sup>14</sup> Angesichts des de-facto-Abtreibungsverbots und proklamierter „LGBT-freier Zonen“ in Polen sowie einem im Juni 2021 in Ungarn verabschiedeten Gesetz zum Verbot der Verbreitung von LGBTIQ-Inhalten bei Kindern und Jugendlichen, gegen das postwendend von 17 Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission protestiert wurde, ist offen, wie die EU diese zunehmenden gleichstellungspolitischen Konflikte bewältigen wird.

## Deutsche und portugiesische Ratspräsidentschaft

Es bedurfte viel Mediation von der deutschen Ratspräsidentschaft, um vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie und dem damit verbundenen NextGenerationEU-Aufbauplan der sich verschlechternden Gleichstellungssituation in mehreren Mitgliedsländern sowie den unterschiedlichen Positionen von Europäischem Parlament und Rat zu gleichstellungspolitischen Vorhaben Erfolge erzielen zu können. Dominiert von der Pandemieentwicklung, strebte die deutsche Ratspräsidentschaft in ihrem Programmpunkt „Priorität III – Ein gerechtes Europa“ Inhalte an, die einen klaren Bezug zur EU-Gleichstellungsstrategie aufwiesen: Entgeltgleichheit, geschlechtsbezogene Gewalt, gerechte Aufteilung von Sorgearbeit und den Gender-Aktionsplan III in der Außenpolitik. Der Vorschlag für ein EU-weites Hilfefon zu häuslicher Gewalt – wenn auch nicht gewünscht von einigen der Länder, die die Istanbul-Konvention ablehnen – setzte wichtige Signale ebenso wie der Ratsbeschluss zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Entgeltungleichheit.<sup>15</sup> Dennoch gab es von einigen Mitgliedsländern auch Kritik am zögerlichen Umgang mit

- 11 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. Januar 2021 zu der geschlechtsspezifischen Sichtweise in der COVID-19-Krise und der Zeit danach, 21.1.2021, 2020/2121 (INI).
- 12 Anna Elomäki/Johanna Kantola: How the European Parliament worked gender equality into the EU pandemic response [Blog], The Loop – ECPR’s Political Science Blog, 8.3.2021.
- 13 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rechtsstaatlichkeit“ in diesem Jahrbuch.
- 14 Zosia Wanat: Respect LGBTIQ rights or lose EU funds, says equality commissioner, in: Politico, 12.11.2020.

Vorstößen von Bulgarien, Polen und Ungarn dazu, im Gender-Aktionsplan III den inklusiven Begriff „gender“ mit dem binären „Frauen und Männern“ zu ersetzen.<sup>16</sup>

Die portugiesische Ratspräsidentschaft, die im Januar 2021 übernahm, widmete sich ebenfalls den sozioökonomischen Effekten der Pandemie, sah sich aber auch mit anderen Herausforderungen, wie dem Konflikt um das bereits erwähnte ungarische LGBTIQ-Gesetz, konfrontiert. Ob die sichtbare Positionierung einer Ratsmehrheit für gleichstellungspolitische Belange erfolgreich weitere Rückschritte in der Gleichstellung in den Mitgliedstaaten verhindern kann, ist angesichts der sofortigen ablehnenden Reaktion aus Ungarn und Polen unwahrscheinlich.

### Weiterführende Literatur

Gabriele Abels et al. (Hrsg.): Routledge Handbook on Gender and EU Politics, London/New York 2021.

Gabriele Abels/Joyce Mushaben: Great expectations – strong limitations: Ursula von der Leyen and the Commission's New Equality Agenda. The JCMS Annual Review of the European Union in 2019, S. 121–132.

- 
- 15 Gabriele Abels: Making progress, fighting rollback. Germany's EU Council Presidency must secure gender equality achievements and reach new milestones, IEP – Berlin Perspectives 7/2020, 4.12.2020, abrufbar unter: <http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2020/12/Berlin-Perspectives-Volume-7.pdf> (letzter Zugriff: 9.7.2021)
- 16 Eszter Zalan: Poland and Hungary battle to eradicate 'gender' in EU policies, in: EUobserver, 12.12.2020.

# Haushaltspolitik

Peter Becker

Die Einigung des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs im Juli 2020 auf den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021–2027 und auf einen zusätzlichen, auf vier Jahre befristeten europäischen Wiederaufbauplan in Form eines Konjunkturhaushalts unter der Überschrift „NextGenerationEU“ (NGEU)<sup>1</sup> war eine energische und eindrucksvolle Reaktion der Europäischen Union (EU) auf die Covid-19-Pandemie sowie deren ökonomischen und sozialen Folgen.<sup>2</sup> Das Gesamtvolumen der Gelder, die für den Mehrjährigen Finanzrahmen und den Wiederaufbauplan von der EU bereitgestellt werden, ist mit 1824 Mrd. Euro (in laufenden Preisen) überaus beachtlich, wovon 750 Mrd. Euro für den Wiederaufbauplan vorgesehen sind. Als Kernstück des Wiederaufbauplans wurde mit der Aufbau- und Resilienzfazilität (Recovery and Resilience Facility, RRF) ein Instrument geschaffen, über welches insgesamt 672,5 Mrd. Euro an Finanzhilfen und Darlehen für Investitionen in den ökologischen und digitalen Wandel sowie Reformen in den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.

Der Kompromiss nach sehr schwierigen fünftägigen Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat<sup>3</sup> vom 21. Juli 2020 war jedoch nur die vorläufige Krönung, aber noch nicht das Ende des Verhandlungsprozesses zum umfassenden Haushaltspaket der EU.<sup>4</sup> Dieser politische Kompromiss musste noch in schwierigen Trilog-Verhandlungen zwischen der deutschen Ratspräsidentschaft, der Europäischen Kommission und den Verhandlungsführerinnen und -führern des Europäischen Parlaments in europäische Gesetzgebung überführt werden. Darüber hinaus erwies sich der Formelkompromiss der Staats- und Regierungschefs zur Rechtsstaatskonditionalität nur bedingt als tragfähig und führte im Zuge der Legislativverhandlungen zu gegenseitigen Blockaden und Nachverhandlungen.<sup>5</sup>

## Die Verhandlungen zwischen Rat der EU und Europäischem Parlament über das MFR-Paket

Das Ziel der deutschen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 war es, die Trilog-verhandlungen mit dem Europäischen Parlament zügig bis Ende September 2020 abzuschließen. Diese Verhandlungen erwiesen sich jedoch als nicht so reibungslos und schnellwie ursprünglich geplant. Wie üblich hatte das Europäische Parlament ein umfassendes Paket mit seinen Forderungen geschnürt, in dem alle Elemente des Mehrjährigen Finanzrahmens und des Wiederaufbauplans NGEU sowie die neuen Rechtsakte enthalten waren.

---

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.

3 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 21.7.2020, EUCO 10/20.

4 Vgl. zu diesem Verhandlungsprozess Peter Becker: Die Verhandlungen über den Haushalt der Europäischen Union – zwischen Kontinuität und Pandemie-Zäsur, in: *integration* 4/2020, S. 257–277; Peter Becker: Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels: *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2020, Baden-Baden 2020, S. 257–266; vgl. hierzu auch den Beitrag „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rechtsstaatlichkeit“ in diesem Jahrbuch.



Das Europäische Parlament verfügt als gleichberechtigter Gesetzgeber im Mitentscheidungsverfahren bei den Verhandlungen über die zur Umsetzung des Mehrjährigen Finanzrahmens erforderlichen Basisrechtsakte für die europäischen Ausgabenprogramme über eine deutlich stärkere Verhandlungsposition als bei den Verhandlungen über die eigentliche MFR-Verordnung und verknüpft insofern regelmäßig die Verhandlungen zum MFR-Paket mit seiner Zustimmung zu den Basisrechtsakten.<sup>6</sup> Obwohl diese Rechtsakte in verschiedenen Gremien und unterschiedlichen Entscheidungsverfahren verhandelt werden, sind die Komponenten insofern eng zu einem Gesamtverhandlungspaket miteinander verbunden.

Das Europäische Parlament hatte seine Forderungen für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 bereits im März 2018 zu Beginn des Verhandlungsprozesses mit breiter Mehrheit angenommen, noch bevor die Europäische Kommission ihren ersten MFR-Vorschlag vorgelegt hatte.<sup>7</sup> Es forderte deutliche Ausgabensteigerungen für moderne Forschungs- und Innovationspolitiken und argumentierte, dass zu wenig Mittel im Haushalt zu inakzeptablen Einschnitten in der Agrar-, Struktur- und Kohäsionspolitik führen würden.<sup>8</sup> In seiner Entschließung vom November 2018 konkretisierte das Europäische Parlament dann seine Forderungen und bezifferte diese zu einem Gesamtvolumen in Höhe von 1324 Mrd. Euro für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen.<sup>9</sup> Das Parlament hielt an diesen Forderungen fest, und benannte im Frühjahr 2020 ein Verhandlungsteam von sechs Parlamentarierinnen und Parlamentariern für die Verhandlungen mit dem Rat der EU über den Mehrjährigen Finanzrahmen, den Wiederaufbauplan NGEU und die Reform des Eigenmittelsystems.

Unmittelbar vor dem Gipfel am 18. Juni 2020 hatten die Chefinnen und Chiefs der fünf größten Fraktionen im Europäischen Parlament diese Forderungen in einem gemeinsamen Schreiben an den Präsidenten des Europäischen Rats Charles Michel unterstrichen. Bereits am 23. Juli 2020 konkretisierte das Parlament schließlich im Lichte des Verhandlungsergebnisses des Europäischen Rates dann seine Ziele für die Trilogverhandlungen mit einer zusätzlichen Entschließung.<sup>10</sup> In dieser Entschließung kritisierte das Parlament grundsätzlich die Kürzungen bei den europäischen Gesundheits-, Forschungs- und Bildungsprogrammen<sup>11</sup> und bekräftigte seine Forderungen nach einer verpflichtenden MFR-Halbzeitüberprüfung sowie nach einer Beteiligung an der Umsetzung und Überwachung der neuen Aufbau- und Resilienzfazilität (Recovery and Resilience Facility, RRF).

Insbesondere die ambivalente Formulierung der Rechtsstaatlichkeitskonditionalität war für die Abgeordneten jedoch nicht akzeptabel. In einem weiteren Brief vom 26. August 2020 an die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen und an die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel als Vertreterin der Ratspräsidentschaft betonten die Fraktionsvorsitzenden der Europäischen Volkspartei, der Sozialdemokraten,

---

6 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäisches Parlament“ in diesem Jahrbuch.

7 Europäisches Parlament: Der nächste MFR: Vorbereitung des Standpunkts des Parlaments zum MFR nach 2020, P8\_TA(2018)0075, 14.3.2018; Europäisches Parlament: Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027 und Eigenmittel, 30.5.2018, P8\_TA(2018)0226.

8 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Regional- und Kohäsionspolitik“ in diesem Jahrbuch.

9 Europäisches Parlament: Zwischenbericht über den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027: Standpunkt des Parlaments im Hinblick auf eine Einigung, 14.11.2018, P8\_TA(2018)0449.

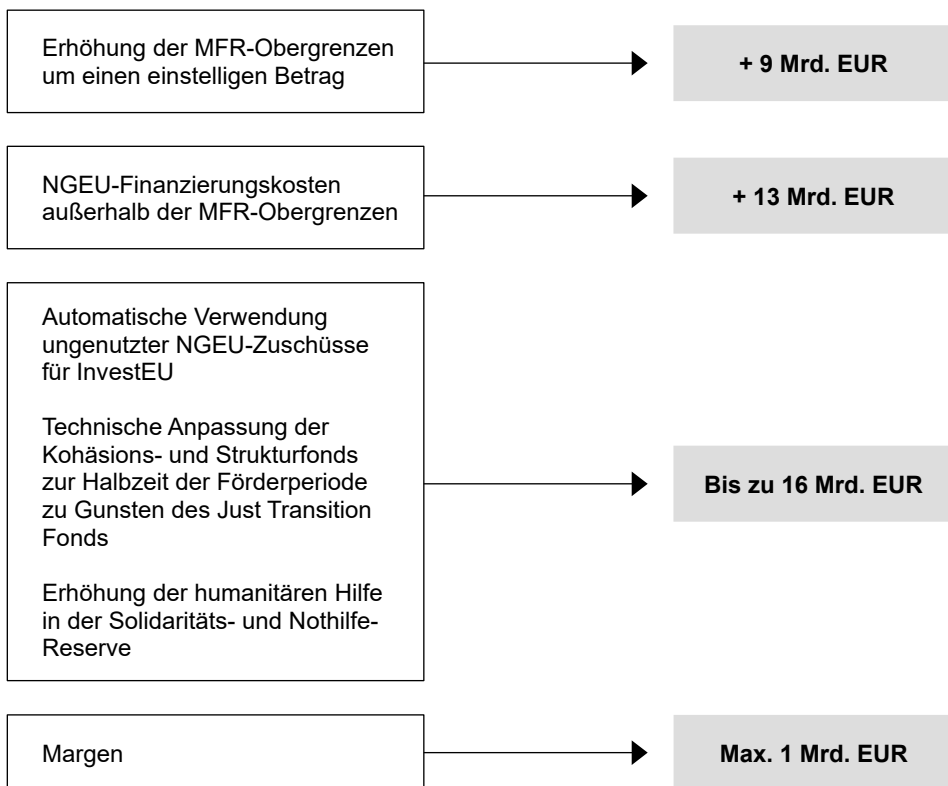
10 Europäisches Parlament: Entschließung zu den Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17.–21. Juli 2020, 23.7.2020, P9\_TA(2020)0206.

11 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Bildungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

der Liberalen und Grünen im Europäischen Parlament die besondere Bedeutung einer wirkungsvollen Rechtsstaatskonditionalität für ihre Bereitschaft, einem Gesamtkompromiss zum EU-Budget zuzustimmen.

In den Trilogverhandlungen forderte das Europäische Parlament zusätzliche Mittel für 15 sogenannte Flaggschiffprogramme wie Horizon Europe, InvestEU, Erasmus+ oder den Just Transition Fund und der Chefunterhändler des Europäischen Parlaments, Johan van Oortveldt, untermauerte diese Forderung nach zusätzlichen 39 Mrd. Euro für den Mehrjährigen Finanzrahmen im Oktober 2020 in einem Brief an die deutsche Ratspräsidentschaft (siehe Schaubild 1). Nach Berechnungen des Rates der EU hätten sich die Gesamtforderungen des Europäischen Parlaments jedoch auf zusätzliche 90 Mrd. Euro summieren können.

*Schaubild 1: Forderungen des Europäischen Parlaments nach Aufstockungen von Haushaltsrubriken*



Quelle: Mehreen Khan: Dancing on the budget ceiling, in: Financial Times, 14. Oktober 2020, (eigene Übersetzung).

Erwartungsgemäß lenkte die deutsche Präsidentschaft<sup>12</sup> nur in einigen weniger bedeutenden Punkten ein, wie zum Beispiel bei der Halbzeitüberprüfung, und blieb in der Frage hart, die Haushaltsansätze für den Mehrjährigen Finanzrahmen, wie sie vom Europäischen

12 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Bundesrepublik Deutschland“ in diesem Jahrbuch.

Rat vereinbart worden waren, unter keinen Umständen zu ändern oder einzelne Rubriken des Mehrjährigen Finanzrahmens zu erhöhen. Die Mitgliedstaaten waren lediglich bereit, die Flaggschiffprogramme des Europäischen Parlaments um etwa 15 Mrd. Euro aufzustocken und die Flexibilitätsmargen des Budgets zu erhöhen. Diese zusätzlichen Mittel sollten durch Umschichtungen und zusätzliche Mittel wie zum Beispiel die Verwendung von Wettbewerbsstrafen, die derzeit mit den Beiträgen der Mitgliedstaaten verrechnet werden, finanziert werden. Die deutsche Ratspräsidentschaft räumte auch eine stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Umsetzung und Überwachung des Wiederaufbauplans NGEU und insbesondere der Aufbau- und Resilienzfaszilität ein, indem ein „konstruktiver Dialog“ zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat der EU eingerichtet werden soll. Darüber hinaus wurde dem Parlament ein indikativer Zeitplan für die Schaffung neuer Eigenmittel in den nächsten sieben Jahren zugestanden, sofern diese Einigung den politischen Kompromiss des Europäischen Rates in dieser Frage nicht veränderte. Die Trilogverhandlungen zwischen dem Rat der EU und dem Europäischen Parlament sollten also nicht die Haushaltsansätze und Zahlen verändern, die mit dem Kompromiss des Europäischen Rates vom 21. Juli 2020 nach mühsamen Verhandlungen vereinbart worden waren.

Die politische Einigung in den Trilog-Verhandlungen, die schließlich am 10. November 2020 nach zehn Wochen intensiver Verhandlungen zwischen der deutschen Ratspräsidentschaft und der Verhandlungsdelegation des Europäischen Parlaments erzielt werden konnte, fand jedoch nicht die Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Rat der EU. Die ungarische und die polnische Regierung<sup>13</sup> legten ihr Veto gegen die Einigung zum Mehrjährigen Finanzrahmen und zum Wiederaufbauplan NGEU ein, nachdem der Ausschuss der Ständigen Vertreter mit qualifizierter Mehrheit den Kompromiss mit dem Europäischen Parlament zum Gesetzgebungsakt für den Rechtsstaatlichkeitsmechanismus angenommen hatte.

Da das Europäische Parlament das Aufschütten des Verhandlungspakets und eine Änderung der Rechtsstaatlichkeitsvereinbarung ablehnte, musste die deutsche Ratspräsidentschaft nun mit den beiden Mitgliedstaaten verhandeln, um deren Veto und die Blockade des Gesamtkompromisses zum Haushaltspaket aufzulösen. Erst in schwierigen informellen und vertraulichen Verhandlungen auf höchster Ebene konnte die deutsche Präsidentschaft mit Unterstützung des Ratssekretariats eine endgültige Einigung über die politische Konditionalität erzielen, die schließlich im Dezember 2020 im Europäischen Rat verabschiedet wurde.<sup>14</sup> Die Staats- und Regierungschefs verständigten sich auf einige politische Klarstellungen und darauf, die Anwendung der Rechtsstaatlichkeitsverordnung auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU zu konzentrieren, ohne den Wortlaut der Verordnung zu ändern.<sup>15</sup>

Diese erneut ambivalente Lösung im Europäischen Rat machte dennoch den Weg frei für die Verabschiedung des MFR/NGEU-Gesetzspakets, zu dem die umstrittene Verordnung über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union auch die MFR-Verordnung, die NGEU-Verordnung, eine Interinstitutionelle Vereinbarung zur Haushaltsdisziplin und wirtschaftlichen Haushaltsführung, der Zusammenarbeit im Haushaltsbereich sowie zu den noch zu schaffenden Eigenmitteln der EU gehörte sowie

---

13 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Ungarn“ und „Polen“ in diesem Jahrbuch.

14 Peter Ludlow: European Council Note 20/21 February: Coming to Terms with Failure, in: European Council Studies 1/2020, S. 7–35.

15 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 11.12.2020, EUCO 22/20 Ziffern 1–4.

eine Reihe von Gemeinsamen Erklärungen. Mit den erfolgreichen Abstimmungen im Europäischen Parlament am 16. Dezember 2020 und im Rat der EU am 18. Dezember 2020 wurde das Gesetzgebungsverfahren formell abgeschlossen; die neuen Rechtsgrundlagen des Haushaltspakets wurden dann am 22. Dezember 2020 im EU-Amtsblatt veröffentlicht.<sup>16</sup>

### **Umsetzung des Eigenmittelbeschlusses und erstmalige Aufnahme von Schulden durch die EU**

Integraler Bestandteil des MFR/NGEU-Gesamtpaketes war auch der neue Eigenmittelbeschluss.<sup>17</sup> Darin waren die Regelungen zur Finanzierung des neuen Mehrjährigen Finanzrahmens, die Sonder- und Rabattregelungen sowie die erforderlichen Anpassungen der Eigenmittelobergrenze aufgeführt. Die Eigenmittelobergrenzen für die Ausgaben aus dem EU-Budget wurden erhöht – auf 1,40 Prozent der Summe des Bruttonationaleinkommens aller Mitgliedstaaten für Zahlungen und 1,46 Prozent der jährlichen Mittel für Verpflichtungen. Erstmals seit 1988 wurde in diesem Eigenmittelbeschluss auch eine neue Eigenmittelkategorie eingeführt, die auf nationalen Beiträgen auf der Grundlage nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff beruht. Darüber hinaus war auch der Auftrag an die Europäische Kommission zur außerordentlichen und zeitlich befristeten Aufnahme von Krediten im Namen der EU an den Kapitalmärkten enthalten. Ab 2028 wird der EU-Haushalt mit den erforderlichen Rückzahlungen der an den Kapitalmärkten aufgenommenen Mittel beginnen; die Tilgung muss bis spätestens 2058 abgeschlossen sein. Zur Absicherung dieser Anleihebegebung wurde die Eigenmittel-Obergrenze befristet um 0,6 Prozentpunkte auf 2 Prozent des Bruttonationaleinkommens der EU angehoben. Diese zusätzliche Anhebung der Eigenmittelobergrenze soll nach Art. 6 des neuen Eigenmittelbeschlusses „ausschließlich“ und „vorübergehend“ zur Finanzierung der Kreditaufnahme verwendet werden. Diese zusätzliche finanzielle Absicherung soll als Garantie dienen, bis alle EU-Anleihen zurückgezahlt worden sind. Die Anhebung der Eigenmittelobergrenzen darf dabei „nicht zur Deckung sonstiger Verbindlichkeiten der Union verwendet werden.“<sup>18</sup> Damit erfolgt die Rückzahlung der aufgenommenen Finanzmittel vollständig über das Eigenmittelsystem der EU.<sup>19</sup>

Diese außergewöhnliche Finanzierungsform und die erstmalige Aufnahme von Krediten durch die EU waren auch durch die Wahl der besonderen Rechtsgrundlage für den neuen Wiederaufbauplan möglich geworden. Art. 122 Abs. 2 AEUV ermöglicht es der EU für Krisensituationen, Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Ereignisse, Kredite in Form externer zweckgebundener Einnahmen ausnahmsweise und vorübergehend aufzunehmen.<sup>20</sup> Diese zweckgebundenen Einnahmen sind formal kein Bestandteil des Jahres-

16 Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, in: Amtsblatt der EU L 433I, 22.12.2020.

17 Rat der EU: Beschluss des Rates 2020/2053 vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335, in: Amtsblatt der EU L 424, 15.12.2020, S. 1–10.

18 Ibid., Art. 6.

19 Zur europarechtlichen Einordnung siehe Martin Nettesheim: „Next Generation EU“: Die Transformation der EU-Finanzverfassung, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 2020, 145 Jg., H. 3, S. 381–437; Franz C. Mayer/Philipp Lütkemeyer: Hamilton in Brüssel? Europa- und verfassungsrechtliche Aspekte der Reform des EU-Eigenmittelsystems und des Next Generation-Programms der EU, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 2020, 103. Jg., H. 4, S. 317–350.

20 Rat der EU: Gutachten des Juristischen Dienstes, 24.6.2020, 9062/20.

haushaltsplans und demzufolge sind für solche Einnahmen die haushaltsrechtlichen Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten des Europäischen Parlaments deutlich eingeschränkt. In der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und Haushaltsführung<sup>21</sup> zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission wurde allerdings vereinbart, dass die Verwendung dieser zweckgebundenen Einnahmen de facto im Zuge des Verfahrens zur Verabschiedung des Jahreshaushalts erfolgen wird. Damit konnten die Abgeordneten des Europäischen Parlaments ihre haushaltsrechtlichen Mitwirkungsmöglichkeiten sichern.

Die Ausgabe von Anleihen und damit die Aufnahme von Schulden der EU zur Finanzierung des Wiederaufbauplans NGEU konnte allerdings erst erfolgen, nachdem alle Mitgliedstaaten den neuen Eigenmittelbeschluss gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert hatten. Dieses Verfahren wurde ungewöhnlich zügig – bislang hatten die Ratifizierungen der Eigenmittelbeschlüsse in den Mitgliedstaaten in der Regel rund zwei Jahre gedauert – bis zum 31. Mai 2021 abgeschlossen.<sup>22</sup>

Die Europäische Kommission hatte sich bereits vorab auf ihre neue Rolle als Kreditnehmerin an den globalen Finanzmärkten vorbereitet und die erforderlichen personellen und inhaltlichen Vorkehrungen getroffen. Sie rechnete mit Finanzierungsgeschäften im Umfang von jährlich 150 bis 200 Mrd. Euro bis Ende 2026 und legte hierfür eine diversifizierte Finanzierungsstrategie vor.<sup>23</sup> Bereits im Juni 2021 legte die Kommission drei Anleihen auf – eine Anleihe über 20 Mrd. Euro mit zehnjähriger Laufzeit, eine Anleihe mit fünfjähriger Laufzeit über 9 Mrd. Euro und eine Anleihe über 6 Mrd. Euro mit 30-jähriger Laufzeit. Bis Ende 2021 beabsichtigt die Europäische Kommission Anleihen im Gesamtwert von rund 80 Mrd. Euro aufzulegen.

## Weiterführende Literatur

- Alessandro D'Alfonso: Multiannual financial framework for the years 2021 to 2027. The future of EU finances, in: EPRS, Briefing, Januar 2021.
- David Howarth/Joachim Schild: Nein to 'Transfer Union': the German brake on the construction of a European Union fiscal capacity, in: *Journal of European Integration* 2/2021, S. 207–224.
- Stella Ladi/Dimitris Tsarouhas: EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity, in: *Journal of European Integration* 8/2020, S. 1041–1056.
- Eugenio Salvati: Crisis and Intergovernmental Retrenchment in the European Union? Framing the EU's Answer to the Covid-19 Pandemic, in: *Chinese Political Science Review* 6/2021, S. 1–19.

---

21 Europäisches Parlament/Rat der EU/Europäische Kommission: Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung sowie über neue Eigenmittel, einschließlich eines Fahrplans im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel, in: *Amtsblatt der EU* L 433 I, 22.12.2020, S. 28–46.

22 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Nationale Parlamente“ in diesem Jahrbuch.

23 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über eine neue Finanzierungsstrategie zur Finanzierung von Next Generation EU, 14.4.2021, COM(2021) 250 final.

# Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union

Peter Becker

Die Europäische Union (EU) hatte im Sommer 2020 nach einer ersten Phase des Zögerns schließlich energisch und eindrucksvoll auf den Ausbruch der Covid-19-Pandemie sowie deren ökonomischen und sozialen Folgen reagiert. Die zeitliche Koinzidenz der Pandemie-Krise mit den europäischen Haushaltsverhandlungen eröffnete der EU die Möglichkeit, mit grundsätzlichen Veränderungen und Reformen effektiv auf die neue Lage zu antworten. Unter dem politischen Reformdruck, den die Pandemie-Krise auf die Gesellschaften und Volkswirtschaften in der EU im Frühjahr 2020 ausübte, verständigte sich der Europäische Rat im Juli 2020 auf neue haushalts- und wirtschaftspolitische Instrumente mit weiterreichenden integrationspolitischen Konsequenzen. Die Einigung auf den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027 und auf einen zusätzlichen, auf vier Jahre befristeten europäischen Wiederaufbauplan unter der Überschrift „NextGenerationEU“ (NGEU). Das Gesamtvolumen der Gelder, die für den MFR und den Wiederaufbauplan von der Europäischen Union bereitgestellt werden, ist mit 1.824 Mrd. Euro beachtlich, wovon 750 Mrd. Euro für den Wiederaufbauplan vorgesehen sind. Als Kernstück des Wiederaufbauplans wurde mit der Aufbau- und Resilienzfazilität (Recovery and Resilience Facility, RRF) ein Instrument geschaffen, über welches insgesamt 672,5 Mrd. Euro an Finanzhilfen und Darlehen für Investitionen in den ökologischen und digitalen Wandel sowie Reformen in den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.

## Die Umsetzung der neuen Instrumente

Nach der Verabschiedung der neuen Rechtsgrundlagen für MFR und NGEU im Dezember 2020 konnte die Umsetzung der neuen Instrumente in angewandte Politik erfolgen.<sup>1</sup> Die Europäische Kommission hatte bereits mit ihren Überlegungen und Vorbereitungen zur Umsetzung in den Mitgliedstaaten sowie zur Finanzierung von NGEU begonnen, also mit den vorbereitenden Maßnahmen zur Ausgabe von Anleihen der Europäischen Union. Zur Implementierung von NGEU hatte sie am 17. September 2020 einen Leitfaden<sup>2</sup> mit Eckpunkten und einem Musterentwurf zur Erstellung der nationalen Umsetzungspläne vorgelegt, die sogenannten nationalen Aufbau- und Resilienzpläne (NARP), die für den Bezug der europäischen Fördergelder aus der RRF zwingend erforderlich waren. Darin formulierte sie ihre Erwartungen an die nationalen Pläne und legte Vorgaben für deren Struktur, Schwerpunktsetzungen und Ziele fest. Dabei verfolgte sie eine ganzheitliche Aufbaustrategie unter dem wirtschaftspolitischen Leitbild der „wettbewerbsfähigen Nachhaltigkeit“ mit vier Schwerpunkten: der wirtschaftlichen Stabilität, der sozialen Fairness, der ökologischen Nachhaltigkeit sowie der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit.<sup>3</sup> Sie

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

2 Europäische Kommission: Commission Staff Working Document, Guidance to member States Recovery and Resilience Plans, 17.9.2020, SWD(2020) 205 final.

3 Europäische Kommission: Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021, 17.9.2020, COM(2020) 575 final; Europäische Kommission: Europäisches Semester 2020: Länderspezifische Empfehlungen, 20.5.2020, COM(2020) 500 final.

hatte darüber hinaus sieben Leitinitiativen formuliert und Mergen für die Verwendung der europäischen Fördergelder vorgegeben.

Auch die Mitgliedstaaten hatten parallel zu den Verhandlungen über die neuen Rechtsgrundlagen im Rat und mit dem Europäischen Parlament mit ihren Vorarbeiten zur Implementierung begonnen; aber erst mit den neuen Rechtsgrundlagen verfügten sie über die erforderliche Verbindlichkeit und Klarheit zur abschließenden Umsetzung. Einige Mitgliedstaaten hatten im Spätsommer 2020 bereits erste Überlegungen oder Entwürfe vorgelegt, die informell mit den Dienststellen der Europäischen Kommission diskutiert und dann vielfach angepasst und nachgebessert wurden.<sup>4</sup>

Die schließlich verabschiedete Verordnung<sup>5</sup> zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität vom 12. Februar 2021 übernahm den Vorschlag der Europäischen Kommission zu Leitinitiativen allerdings nicht, sondern formulierte besondere Anwendungsbereiche, die zu sechs Säulen mit europäischer Bedeutung zusammengefasst wurden (Art. 3 der Verordnung). Diese Säulen entsprechen Investitionsprioritäten und stecken somit den Anwendungsbereich der RRF ab. Die Mergen zur Festschreibung von Mindestsummen zur Förderung der klima- und digitalpolitischen Ziele der EU wurden hingegen übernommen; demnach müssen mindestens 37 Prozent der Fördergelder des RRF für klimapolitische Maßnahmen vorgesehen werden und mindestens 20 Prozent der Ausgaben müssen für die digitalpolitischen Vorhaben verwendet werden.

Die Mitgliedstaaten sollten ihre NARP der Europäischen Kommission bis spätestens zum 30. April 2021 vorlegen (Art. 18), die dann innerhalb von längstens zwei Monaten durch die Kommission geprüft, bewertet und gebilligt werden (Art. 19). Die Kommission bereitet zusätzlich einen Durchführungsbeschluss für den Rat vor, in dem abschließend die finanziellen Förderzusagen der EU festgelegt sowie die mitgliedstaatlichen Reformen und Investitionsvorhaben, einschließlich der Etappenziele und Zielwerte fixiert werden (Art. 20).

Die meisten Mitgliedstaaten haben ihre NARP, wenn auch häufig mit Verspätung, bei der Europäischen Kommission eingereicht und darin die europäischen Fördergelder in Form von Zuschüssen in Höhe des vorab zugewiesenen Höchstbetrags beantragt. Nur wenige Länder haben auch Kredite aus dem RRF angefragt (siehe Tabelle 1). Basierend auf der indikativen Mittelverteilung sind Spanien (69,5 Mrd. Euro), Italien (68,9 Mrd. Euro) und Frankreich (39,4 Mrd. Euro) die drei größten Empfänger von Zuschüssen aus dem RRF; berücksichtigt man jedoch die Einwohnerzahl so sind Griechenland (1661 Euro), Kroatien (1552 Euro) und Spanien (1468 Euro) die drei größten Pro-Kopf-Empfänger der europäischen Fördergelder aus dem neuen Fonds.

---

4 Der Entwurf des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans wurde am 15. Dezember 2020 im Bundeskabinett verabschiedet und bildete die Grundlage für intensive Abstimmungsgespräche zwischen dem federführenden Bundesfinanzministerium und der Europäischen Kommission auf Arbeitsebene.

5 Verordnung 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, in: Amtsblatt der EU L57, S. 17–75, 18.2.2021.

Mittelverteilung der RRF (in Mrd. EUR) – Stand Juni 2021

| Mitgliedstaaten       | Einreichung NARP | Abrufbare Zuschüsse | Abrufbare Kredite | Angekündigter Verzicht / Inanspruchnahme der Kredite | Anträge der Mitgliedstaaten |
|-----------------------|------------------|---------------------|-------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------|
| Belgien               | 1.5.2021         | 5,9                 | 32,8              | 0                                                    | 5,9                         |
| Bulgarien             | —                | 6,3                 | 4,2               | k.A.                                                 | k.A.                        |
| Dänemark              | 30.4.2021        | 1,6                 | 21,9              | 0                                                    | 1,6                         |
| Deutschland           | 28.4.2021        | 25,6                | 240,9             | 0                                                    | 27,9                        |
| Estland               | —                | 1,0                 | 1,9               | k.A.                                                 | k.A.                        |
| Finnland              | 27.5.2021        | 2,1                 | 16,4              | 0                                                    | 2,1                         |
| Frankreich            | 29.4.2021        | 39,4                | 168,4             | 0                                                    | 39,4                        |
| Griechenland          | 28.4.2021        | 17,8                | 12,4              | Max.                                                 | 30,2                        |
| Irland                | 28.5.2021        | 1,0                 | 18,7              | 0                                                    | 1,0                         |
| Italien               | 1.5.2021         | 68,9                | 122,8             | Max.                                                 | 191,7                       |
| Kroatien              | 15.5.2021        | 6,3                 | 3,7               | 0                                                    | 6,4                         |
| Lettland              | 30.4.2021        | 2,0                 | 2,0               | 0                                                    | 2,0                         |
| Litauen               | 15.5.2021        | 2,2                 | 3,2               | 0                                                    | 2,2                         |
| Luxemburg             | 30.4.2021        | 0,1                 | 2,7               | 0                                                    | 0,1                         |
| Malta                 | —                | 0,3                 | 0,9               | k.A.                                                 | k.A.                        |
| Niederlande           | —                | 6,0                 | 55,3              | k.A.                                                 | k.A.                        |
| Österreich            | 1.5.2021         | 3,5                 | 27,2              | 0                                                    | 3,5                         |
| Polen                 | 3.5.2021         | 23,9                | 34,8              | 12,1                                                 | 36,0                        |
| Portugal              | 22.4.2021        | 13,9                | 14,2              | 2,7                                                  | 16,6                        |
| Rumänien              | —                | 14,2                | 15,0              | Max.                                                 | 29,2                        |
| Schweden              | 28.5.2021        | 3,3                 | 33,2              | 0                                                    | 3,3                         |
| Spanien               | 30.4.2021        | 69,5                | 84,8              | 0                                                    | 69,5                        |
| Slowakische Republik  | 29.4.2021        | 6,3                 | 6,3               | 0                                                    | 6,3                         |
| Slowenien             | 1.5.2021         | 1,8                 | 3,2               | 0,7                                                  | 2,5                         |
| Tschechische Republik | 2.6.2021         | 7,1                 | 14,3              | 0                                                    | 7,1                         |
| Ungarn                | 12.5.2021        | 7,2                 | 9,7               | 0                                                    | 7,2                         |
| Zypern                | 17.5.2021        | 1,0                 | 1,5               | 0,227                                                | 1,2                         |
| <b>Gesamt</b>         |                  | <b>338,2</b>        | <b>952,4</b>      |                                                      | <b>492,9</b>                |

Quelle: Magdalena Sapała: Recovery plan for Europe: State of play, European Parliamentary Research Service, in: EPRS-Briefing, Juni 2021; Europäische Kommission: The EU's budget 2021–2027 long-term Budget and NextGenerationEU. Facts and Figures, Luxemburg, April 2021.



## Die nationalen Umsetzungspläne

Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten hatte bis Ende Mai 2021 ihre nationalen Aufbau- und Resilienzpläne bei der Europäischen Kommission zur Prüfung und Billigung eingereicht – Portugal legte als erstes Land offiziell seinen Plan am 22. April 2021 vor. Lediglich die Pläne aus Bulgarien, Estland, den Niederlanden, Malta und Rumänien lagen bei Fristablauf noch nicht vor. In Estland und den Niederlanden wurden die Einreichungsprozesse durch nationale Wahlen und Regierungsbildungen verzögert.

Die nationalen Pläne sollen die gemeinsamen sechs Förderprioritäten beziehungsweise Säulen für die spezifischen Herausforderungen und Bedürfnisse des jeweiligen Mitgliedstaates konkretisieren und anpassen. Im Gegensatz zu den europäischen Strukturfonds werden die Fördermaßnahmen in den Mitgliedstaaten zu 100 Prozent aus der Fazilität finanziert, das heißt es fallen keine zusätzlichen Kofinanzierungsmittel für den jeweiligen Mitgliedstaat an. Um die nachhaltige und resiliente Erholung zu gewährleisten, müssen die NARP gemäß Art. 18 der Verordnung insgesamt 20 Vorgaben berücksichtigen beziehungsweise beinhalten. Diese umfassen etwa die Berücksichtigung der Reformvorgaben und die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters zur wirtschaftspolitischen Koordinierung. Sie beinhalten darüber hinaus die Berücksichtigung der nationalen Energie- und Klimapläne sowie der territorialen Pläne für den neuen Fonds für einen gerechten Übergang sowie die nationalen Pläne zur Umsetzung der Jugendgarantie und der Vorgaben in den Partnerschaftsvereinbarungen und operationellen Programmen im Rahmen der europäischen Strukturfonds. Außerdem beinhalten die Vorgaben die Festlegung geeigneter Etappenziele und konkreter Zielwerte zur Durchführung der NARP sowie Erläuterungen, wie die NARP zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte beitragen können. Zur Konkretisierung und Spezifizierung dieser Vorgaben enthält die Verordnung zusätzliche Anhänge, in denen die Interventionsbereiche und deren Quantifizierung zur Verfolgung der gemeinsamen Klimaschutz- und der umweltpolitischen Ziele (Anhang VI der Verordnung) sowie für die digitalpolitischen Ziele und Förderbereiche (Anhang VII der Verordnung) aufgelistet werden. Die nationalen Förderstrategien und -komponenten sowie die einzelnen Fördermaßnahmen mit dem jeweiligen Fördervolumen sollen so messbar und überprüfbar werden sowie quantitativen und qualitativen Etappenzielen zugeordnet werden können. Hierfür enthält Anhang V der Verordnung konkrete Bewertungsleitlinien. Die europäischen Fördergelder sollen erst dann fließen, wenn die Mitgliedstaaten die zugesagten Reformen wirklich aufgenommen und die vereinbarten Etappenziele tatsächlich erreicht haben.

## Weiterführende Literatur

Florian Dorn et al.: Corona-Aufbauplan: Bewährungsprobe für den Zusammenhalt in der EU?, in: Ifo-Schnelldienst 2/2021, S. 1–30.

Jorge Núñez Ferrer: Reading between the lines of Council agreement on the MFF and Next Generation EU, in: CEPS Policy insights 18/2020.

Anja Hoffmann, Lukas Harta und Martina Anzini: Das Aufbauinstrument „Next Generation EU“, in: cepAdhoc 7/2020.

# Industriepolitik

Jürgen Turek

Die Industriepolitik mit ihren Fragen der Hoheit über die industriellen Basistechnologien des 21. Jahrhunderts oder der Zugänge zu strategisch wichtigen Ressourcen ist für die Europäische Union (EU) von größter Bedeutung. Sie hat dies im vergangenen Jahr erneut betont und ihre erst am 10. März 2020 überarbeitete Industriestrategie<sup>1</sup> im Mai 2021 erneut aktualisiert.<sup>2</sup> Konzeptionell dockte sie damit an die 2017 formulierte Strategie der Gemeinschaft an<sup>3</sup>, die 2020 eine Neujustierung erhalten hatte, hierbei aber viele Ansätze der alten Strategie einfach fortführte beziehungsweise nur konkretisierte. Mit dem neuen Ansatz strebt die EU dezidiert eine „offene strategische Autonomie“ Europas an. Dies kann einerseits als Nuancierung gegenüber 2020 verstanden werden, wo es explizit darum ging, die europäische Industrie wettbewerbsfähiger zu gestalten und ihre Autonomie und Widerstandsfähigkeit im globalen Wettbewerb zu stärken.<sup>4</sup> Andererseits kann man diesen Schritt als Notbremse interpretieren, mit der die Europäische Kommission eine rote Linie im industriellen Wettbewerb mit anderen Marktteilnehmern markiert.

## Die Industriestrategie 2020 für Europa

Neben den Aspekten ökonomischer Unabhängigkeit und Wettbewerbsfähigkeit bilden die Digitalisierung und der Klimaschutz die herausragenden Eckpfeiler der Industriestrategie 2020. Die Industriepolitik wird langfristig von der Europäischen Kommission als probates Mittel gesehen, die EU in Sachen Klimaschutz und Digitalisierung in eine globale Führungsrolle zu bringen. Mit der neuen Strategie will sie alles Erforderliche tun, damit die europäischen Unternehmen auch in Zukunft ihre Ambitionen verwirklichen und sich im wachsenden Wettbewerb behaupten können. Die Europäische Kommission setzt hierbei einen ökologischen und digitalen Schwerpunkt im Rahmen gesunder Wettbewerbsbedingungen. Referenzpunkte in diesem Prozess sind ein adäquater Finanzrahmen, ein vertiefter Binnenmarkt, die Erhaltung der globalen Wettbewerbsgleichheit, die Unterstützung der Industrie bei der Erreichung von Klimaneutralität, die Schaffung einer Kreislaufwirtschaft, ein Geist der industriellen Innovation sowie die Vermittlung entsprechender Kompetenzen durch Schule, Universität und Ausbildung. Innerhalb dieses Bezugssystems möchte die Kommission in Zukunft alle sozioökonomischen Kräfte bündeln, um effektive Wertschöpfungsketten über Sektorengrenzen zu mobilisieren. Die Europäische Kommission spricht hier von der Vitalisierung ihrer Ökosysteme. Damit meint sie eine intensivierte Kooperation maßgeblicher Akteure in einem Technologie- oder Wertschöpfungsbereich.

- 
- 1 Europäische Kommission: Europäische Industriestrategie, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/european-industrial-strategy\\_de](https://ec.europa.eu/info/european-industrial-strategy_de) (letzter Zugriff: 4.5.2021).
  - 2 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Aktualisierung der Industriestrategie von 2020: hin zu einem stärkeren Binnenmarkt für die Erholung Europas, 5.5.2021, IP/21/1884.
  - 3 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Investitionen in eine intelligente, innovative und nachhaltige Industrie. Eine neue Strategie für die Industriepolitik der EU, 13.9.2017, COM(2017) 479 final.
  - 4 Rat der EU/Europäischer Rat: Die Industriepolitik der EU, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-industrial-policy/> (letzter Zugriff: 4.5.2021).

Dies sind Hochschul- und Forschungsinstitute, große Unternehmen und ihre Zulieferer sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMUs). Die als Industrieallianzen bekannten Initiativen haben bei der Entwicklung von Ansätzen einer Kreislaufwirtschaft bei Batterien, Kunststoffen und Mikroelektronik bereits gute Ergebnisse hervorgebracht. Mit der neuen Industriestrategie soll diese Idee strategischer Allianzen auch auf andere Bereiche ausgeweitet und in den 2020er Jahren eine europäische Allianz für sauberen Wasserstoff ins Leben gerufen werden. Allianzen für CO<sub>2</sub>-arme Industrie, für Industrie-Clouds und -Plattformen sowie für Rohstoffe sollen folgen. Nicht zuletzt steht die Unterstützung der Industrie auf dem Weg zur Klimaneutralität ganz oben auf der politischen Agenda.

### **Die Aktualisierung der Industriestrategie 2021**

Mit der Aktualisierung der Strategie vom Mai 2021 möchte die Europäische Kommission ihren industriepolitischen Ambitionen angesichts des aktuellen weltwirtschaftlichen Wettbewerbs und der Covid-19-Krise Rechnung zu tragen. Die Prioritäten der 2020er Strategie bleiben dabei unberührt, allerdings soll die strategische Autonomie explizit gestärkt werden. Es werden neue beziehungsweise zusätzliche Maßnahmen vorgeschlagen, die dazu dienen sollen, die Resilienz des Binnenmarkts insbesondere in Krisenzeiten zu stärken. So sollen die Abhängigkeiten der europäischen Industrie in strategischen Bereichen besser verstanden werden. Außerdem sollen ein weiter gefasstes Instrumentarium für deren Bewältigung und neue Maßnahmen zur Beschleunigung des grünen und digitalen Übergangs geschaffen werden.

Ein Teil der aktuellen Strategie zielt auf eine Stärkung des Binnenmarktes ab. Die Covid-19-Krise habe gezeigt, dass der freie Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital empfindlich durch die Pandemie gestört worden sei. Solch eine Störanfälligkeit will die Europäische Kommission durch Notfallinstrumente für den Binnenmarkt vermindern, die die vier Freiheiten des Binnenmarktes gewährleisten sollen. Zudem sollen die Dienstleistungsrichtlinie in vollem Umfang durchgesetzt und die Marktüberwachung bei Produkten verbessert werden. Wichtig hierbei sind auch finanzielle Unterstützungen für KMUs und alternative Streitbeilegungsverfahren, um gegen Verzug bei Zahlungen an KMUs besser vorgehen zu können.

Kernanliegen der Aktualisierung 2021 ist es, mit strategischen Abhängigkeiten besser umgehen zu können. Prinzipiell ist die EU offen für Handel und Investitionen. Eine große Import- und Exportmacht zu sein und somit im Sinne des Marktliberalismus als Quelle für Wachstum und Resilienz zu fungieren, ist der normative Nukleus der EU. Durch die Pandemie einerseits und Querelen mit den wichtigen Handelspartnern USA und China andererseits ist aber ein größeres Bewusstsein für technologische und industrielle strategische Abhängigkeiten entstanden.

Aus diesem Grund hat die EU eine Bottom-Up-Analyse auf der Grundlage von Handelsdaten durchgeführt. Von 5.200 in die EU eingeführten Produkten wurden 137 ausgewählt, die 6 Prozent der in die EU importierten Waren in sensiblen Ökosystemen mit hoher Abhängigkeit ausmachen. Dies betraf insbesondere Rohstoffe oder pharmazeutische Wirkstoffe. Untersucht wurden auch Produkte, die für die Unterstützung des grünen und digitalen Wandels von Bedeutung sind. Die Analyse zeigt, dass bei 34 (von 137) Produkten die Anfälligkeit am höchsten ist, da sie nicht ohne weiteres durch EU-Erzeugnisse ersetzt werden können. Klar werden durch die Untersuchung auch Herausforderungen

und Abhängigkeiten fortschrittlicher Technologien, wie Batterien, Medikamente und Impfstoffe, Wasserstoff, Halbleiter sowie Cloud- und elektronische Spitzentechnologien.<sup>5</sup> In einem zweiten Schritt will die Europäische Kommission potenzielle Abhängigkeiten in Schlüsselbranchen überprüfen. Dies bezieht sich auf Produkte, Dienstleistungen oder Technologien, die wie erneuerbare Technologien, die Energiespeicherung und die Cybersicherheit für den Übergang in eine digitale und klimafreundliche Gesellschaft von zentraler Bedeutung sind. Zur Kontrolle wird die EU eine Beobachtungsstelle für kritische Technologien entwickeln.

Mit Blick auf die internationalen Wettbewerbsverhältnisse arbeitet die Europäische Kommission daran, internationale Lieferketten zu diversifizieren und internationale Partnerschaften zur Bekämpfung von Monopolen zu pflegen. Dies bezieht temporäre strategische Allianzen mit ein. Sie werden dort gefördert, wo private Investoren dafür gewonnen werden können, über neue Geschäftspartnerschaften zu sprechen, und wo ein hohes Potenzial für Innovation und die Schaffung von Arbeitsplätzen besteht. Konkret arbeitet die EU daran, eine Allianz für Prozessoren und Halbleitertechnologien und eine Allianz für Industriedaten, Spitzen- und Cloudcomputing auf den Weg zu bringen. Sie erwägt darüber hinaus eine Allianz für Trägerraketen sowie eine Allianz für emissionsfreie Luftfahrt zu schaffen.

Für diese Neuausrichtung ist die EU bereit, öffentliche Mittel bereitzustellen, zum Beispiel rund 95,5 Mrd. Euro für Forschung und Innovation im Rahmen von „Horizont Europa“.<sup>6</sup> Die Europäische Kommission ist angesichts der gravierenden Folgen der Covid-19-Pandemie, der anhaltenden industriellen Entwicklungen in anderen Teilen der Welt und dem unübersehbaren Streben Chinas, in allen Spitzentechnologien strategische Dominanz zu entwickeln, entschlossen, den Übergang in eine digitalisierte und klimaneutrale Industrieökologie zu beschleunigen und industriell wettbewerbsfähig zu bleiben. Dazu strebt sie einen breiten Diskurs mit der Industrie, den nationalen Behörden und der Zivilgesellschaft an und will einen kohärenten Rechtsrahmen entwickeln, der sich an den in den Programmen „Europas digitale Dekade“<sup>7</sup> und „Fit-für 55“<sup>8</sup> formulierten Zielen orientiert und eine Beschleunigung der Einführung erneuerbarer Energien und die Sicherstellung des Zugangs zu ausreichend verfügbarem, erschwinglichem und CO<sub>2</sub>-armem Strom umfasst.

### **Kraftakt für die industrielle Selbstbehauptung und Modernisierung der EU**

Mit der doppelten Antwort auf die Herausforderungen der Digitalisierung und des Klimaschutzes sowie der wirtschaftspolitischen Wettbewerbsfähigkeit setzt die EU einen kraftvollen Impuls für die Behauptung der industriellen Vielfalt, eine nachhaltige Klimapolitik und eine wettbewerbspolitische Autonomie. Mit der Neujustierung der europäischen Industriestrategie von 2021 und dem Ziel, die strategische Autonomie der EU zu wahren, erklärt sie ihre Haltung gegenüber den USA und China, denen sie unfaire Handelsprakti-

5 Europäische Kommission: Aktualisierung der Industriestrategie von 2020, Mai 2021.

6 Bundesministerium für Bildung und Forschung: Das neue EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation: Horizont Europa, abrufbar unter: <https://www.bmbf.de/de/horizont-europa-das-naechste-eu-rahmenprogramm-fuer-forschung-und-innovation-startet-6394.html> (letzter Zugriff: 14.6.2021).

7 Europäische Kommission: Europas digitale Dekade: digitale Ziele für 2030, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_de) (letzter Zugriff: 24.5.2021).

8 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Arbeitsprogramm der Kommission für 2021 – Von strategischer Planung zu praktischer Umsetzung, 19.10.2020, IP/20/1940.

ken und eine egozentrische Wirtschaftspolitik zum Vorwurf macht. Mit Blick auf die USA unter Präsident Joe Biden zeichnen sich 2021 allerdings diplomatische Fortschritte ab. Am G7-Gipfelwochenende im Juni 2021 verabredeten die Europäische Kommission und die US-Administration ihre wettbewerbspolitischen Probleme schrittweise zu lösen. Dies betrifft etwa den 17-jährigen Dauerstreit um Subventionen bei den Flugzeugherstellern Airbus und Boeing. Darüber hinaus wollen beide Seiten einen gemeinsamen Handels- und Technologierat einsetzen. Sie möchten sich dort über Standards für Zukunftstechnologien wie Künstliche Intelligenz (KI) austauschen, neue Hindernisse für internationale Geschäfte in diesen Branchen vermeiden und Zuliefererketten verlässlicher machen.

Mit Blick auf die neue Industriestrategie sind der EU darüber hinaus zwei weitere Aspekte wichtig. Einerseits sind Klimawandel und die digitale Agenda Herausforderungen existenzieller Art, die in Zukunft entschieden besser zu handhaben sind. Wichtig hierbei bleiben jedoch das Subsidiaritätsprinzip und der Best-Practice Vergleich innerhalb der Union. Es ist nicht zu verkennen, dass Defizite der Digitalisierung und des Klimaschutzes in einigen Mitgliedstaaten der EU, wie Deutschland oder Frankreich, schlicht hausgemacht sind und die industriepolitische Offensive der EU hier nicht unbedingt greift. Im Rahmen der deutschen „Digitalen Agenda“ stehen beispielsweise 5 Mrd. Euro zur Verfügung, von denen (Stand: Juni 2021) nur etwa 2 Prozent von Bundesländern, kommunalen Gebietskörperschaften oder KMUs in Anspruch genommen wurden. Die neue europäische Industriestrategie ist also nur dann sinnvoll, wenn sich ihr Grundgedanke auch Top-Down in einen entsprechenden nationalen und lokalen Rahmen übersetzen lässt. Gegenüber solchen Fehlschlägen sind andere Initiativen bemerkenswert. So entstanden etwa in Ostdeutschland neue Produktionsstätten für Mikrochips und Solarenergie, die Schwankungen in den Lieferketten vermeiden oder strategische Engpässe in der Produktion ausmerzen können.

Andererseits droht die industriepolitische Auseinandersetzung mit China zur System-schlacht zu werden.<sup>9</sup> Hier sind die europäischen Unternehmen des Mittelstands wichtig, die in vielen Ländern Europas das Rückgrat der Wirtschaft bilden. Die EU fördert deshalb die Wettbewerbsfähigkeit der KMUs in besonderer Weise. Gleichzeitig setzt sie dabei die richtigen Prioritäten, in dem sie ihre Sicht auf besonders systemrelevante Unternehmen im elektronischen, medizin- und maschinenbautechnischen oder pharmazeutischen Bereich schärft und die finanziellen Startschwierigkeiten von Start-Ups stärker beachtet. Die aktuelle Nuancierung der europäischen Industriestrategie wendet sich zu Recht politischen Schlüsselfragen zu. Mit Blick auf die Geschwindigkeit der industriellen Entwicklung ist sie ein kräftiges Signal für eine autonome und nachhaltige Industriepolitik in Europa. Die EU hat im Rahmen ihrer Zuständigkeiten das passende Instrumentarium an der Hand, wobei Industrie-, Wettbewerbs- und Handelspolitik hier besser zu orchestrieren sind.

### Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Eine neue Industriestrategie für Europa, 10.3.2020, COM(2020) 102 final.

Michael Vassiliadis/Kajsa Bornäs (Hrsg): Nachhaltige Industriepolitik. Strategien für Deutschland und Europa, Frankfurt a. M., 2020.

---

9 Björn Finke: „Wir sind in einem Wettstreit der Systeme“, in: Süddeutsche Zeitung, 25.5.2021.

# Jugendpolitik

Eva Feldmann-Wojtachnia

Die Jugendarbeit, der Jugend- und Fachkräfteaustausch sowie der Europäische Freiwilligendienst waren durch pandemiebedingte Lockdowns und Kontaktbeschränkungen im letzten Jahr vor enorme Herausforderungen gestellt. 70 Prozent der Verantwortlichen in der Jugendarbeit gaben in einer europaweiten Umfrage im August 2020 an, dass ihre Arbeit massiv beeinträchtigt wurde. Dies bezieht sich sowohl auf die nicht mehr vorhandenen Orte (für 69 Prozent), die inadäquat gewordenen Methoden (für 52 Prozent), wie auch auf nicht realisierbare Zeitpläne für die Projektarbeit (für 47 Prozent). Über die Hälfte der Jugendorganisationen (55 Prozent) gaben an, dass ihre Arbeit unterbrochen oder gänzlich eingestellt werden musste. 40 Prozent befürchteten, dass ihnen die Arbeitsgrundlage wegbräche. Gleichzeitig sagten 74 Prozent der befragten Jugendlichen, dass ihr Engagement in der Jugendarbeit in der Pandemie eine große Bedeutung hatte und hoffnungsstiftend war.<sup>1</sup> Dies trifft jedoch nur auf eine sehr kleine Gruppe junger Menschen zu, die vorwiegend mit Online-Angeboten erreicht werden konnte. Die spezifischen Bedarfe junger Menschen, insbesondere derer, die von sozialer Benachteiligung oder Einschränkungen betroffen sind, fanden bei politischen Entscheidungen kaum Berücksichtigung. Es wurde deutlich, dass eine durch die Pandemie massiv in ihren Strukturen geschwächte Jugendarbeit nicht alleine und aus sich heraus in der Lage ist, auf die verschärften Nöte und Sorgen junger Menschen angemessen zu reagieren. Seitens der Politik wurden bei der Bewältigung der Krise Jugendliche meist nur als Objekte betrachtet und auf ihre Rolle als SchülerInnen reduziert. Die Jugendpolitik hat zwar versucht, auf diese Schieflage einzuwirken. Es fehlte jedoch an Durchsetzungskraft jugendpolitischer Maßnahmen der EU-Jugendstrategie (2019–2027)<sup>2</sup> und dem hier verankerten Partizipationsansatz.

## Umsetzung der EU-Jugendstrategie (2019–2027) in der Krise

Die deutsche Ratspräsidentschaft hatte in der zweiten Hälfte 2020 auf eine dramatische Ausgangslage zu reagieren,<sup>3</sup> wenngleich das gewählte Motto „Gemeinsam. Europa wieder stark machen“ Zuversicht vermitteln sollte. Für die Jugendpolitik stand die Frage des gemeinsamen Umgangs mit der Pandemie im Vordergrund. Vorrangig ging es um die Abstimmung des Krisenmanagements, die Eindämmung der Verbreitung des Virus und eine gemeinsame Exit-Strategie, mit dem Ziel zu einer nachhaltigen Erholung und sozialer Kohäsion zu gelangen. Alle vereinbarten Arbeitsschritte mussten 2020/21 vorwiegend digital stattfinden. Im Bereich Jugend hatte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) die Schwerpunktsetzung an den drei Kernbereichen Beteili-

- 1 Johanna Böhler et al.: RAY: Youth Work and the Corona Pandemic in Europe, in: RAY Policy Brief 9/2020, Wien 2020.
- 2 Rat der EU: Entwurf einer Entschließung zu einem Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa: die EU-Jugendstrategie 2019–2027, in: Amtsblatt der EU 2018/C 456, 18.12.2018, 2018/C 456/01.
- 3 Deutsche EU-Ratspräsidentschaft: Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft – 1. Juli bis 31. Dezember 2020, 2020.

gen, Begegnen und Befähigen der EU-Jugendstrategie (2019-2027) ausgerichtet. Der Bereich Beteiligen stand unter dem Oberthema „Jugend und Demokratie in Europa“. Hierzu verabschiedete der Rat am 20.11.2020 Schlussfolgerungen<sup>4</sup> und es wurde eine EU-Jugendkonferenz veranstaltet. Auch startete der neue Zyklus zum EU-Jugenddialog. Der Bereich Begegnen stand unter dem Thema „Mobilität junger Menschen“, wozu auch eine Novellierung der „Ratsempfehlung zur Mobilität junger Freiwilliger in der EU“<sup>5</sup> von 2008 in Vorbereitung ist. Außerdem wurden die Verhandlungen zum Europäischen Solidaritätskorps (ESK) für die kommende Phase (2021-2027) fortgeführt. Der Bereich Befähigung widmete sich dem Thema „Youth Work in Europe“, wozu die „European Youth Work Agenda“ als Ratsentschließung verabschiedet wurde und im Dezember 2021 ein europäischer Fachkongress, die 3rd Youth Work Convention, stattfand. Von November 2020 bis Mai 2021 kam es zur Überschneidung mit dem deutschen Vorsitz im Ministerkomitee des Europarats.

### **Bonn-Prozess: Verwirklichung der Europäischen Jugendarbeitsagenda**

Zur Stärkung der Jugendarbeit in Europa haben die EU-JugendministerInnen am 1.12.2020 eine „Europäische Jugendarbeitsagenda“ (EYWA)<sup>6</sup> als strategischen Rahmen für die Entwicklung von Qualität, Innovation und Anerkennung von Jugendarbeit beschlossen. Die Entschließung ist die Grundlage für den sogenannten „Bonn-Prozess“ und basiert auf den jugendpolitischen Meilensteinen der letzten Jahre: der aktuellen EU-Jugendstrategie (2019–2027), der „Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedsstaaten über Jugendarbeit“<sup>7</sup> und der „Jugendbereich Strategie 2030“<sup>8</sup> des Europarats.

Langfristiges Ziel des angestoßenen Prozesses ist es, auf europäischer Ebene die Zusammenarbeit der EU mit dem Europarat im Bereich der Jugendarbeit zu stärken, vermehrt transnationale strategische Projekte für mehr Kooperation in der Jugendarbeit zu entwickeln und dauerhafte Strukturen und ausreichende Ressourcen für eine qualitativ hochwertige Jugendarbeit zu sichern. Mit der Europäischen Jugendarbeitsagenda soll Jugendarbeit und Youth Work Policy<sup>9</sup> in allen jugendpolitischen Strategien und in die Jugendpolitik der Mitgliedstaaten auf allen Ebenen (national, regional und lokal) integriert werden. Dabei soll sichergestellt werden, dass die Agenda weitestgehend von den PraktikerInnen der Jugendarbeit gestaltet wird. Alle fünf Jahre soll der Europäische Jugendarbeitskongress (European Youth Work Convention, EYWC) als Forum zur Weiterentwicklung der Agenda stattfinden. Hierbei soll überprüft werden, wie die Umsetzung gewinnbringend an die EU-Jugendprogramme Erasmus+ im Bereich Jugend in Aktion und an das Europäische Solidaritätskorps rückgebunden werden kann.

---

4 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen zur Förderung des Demokratiebewusstseins und des demokratischen Engagements junger Menschen in Europa, 20.11.2020, 13177/20.

5 Rat der Europäischen Union: Empfehlung des Rates vom 20. November 2020 über die Mobilität junger Freiwilliger in der Europäischen Union 2008/C 319/03, in: Amtsblatt der EU C 319/8, 13.12.2008.

6 Rat der Europäischen Union: Entschließung des Rates zu dem Rahmen für die Festlegung einer Europäischen Jugendarbeitsagenda 2020/C 415/01, in: Amtsblatt der EU C 415/1, 1.12.2020.

7 Ministerkomitee des Europarats: Empfehlung zu Jugendarbeit, 31.5.2017, CM/Rec(2017)4.

8 Europarat: Jugendbereich Strategie 2030. Einbindung junger Menschen in die Werte des Europarats, November 2020.

9 Die englischsprachige Bezeichnung „Youth Work“ wird üblicher Weise im deutschen Fachkurs zur besseren Unterscheidung von dem Begriff „Jugendarbeit“ verwendet und um die Eigenständigkeit der europäischen Fachdiskussion zu unterstreichen, vgl. Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe: Die European Youth Work Agenda für qualitativ hochwertige Youth Work – in Europa und in Deutschland. Positionspapier, Berlin März 2020, S. 4–5.

## Konferenz zur Zukunft Europas – Jugend hat einen festen Platz

Bei der „Konferenz zur Zukunft Europas“<sup>10</sup> sollen alle EuropäerInnen Möglichkeiten erhalten, sich aktiv, direkt und umfassend in die Gestaltung der EU-Politik einzubringen. Die Ideen und Interessen junger Menschen sollen besonderes Gehör finden. Im Plenum der Konferenz mit insgesamt 405 Mitgliedern vertritt auf Seiten der Zivilgesellschaft die Präsidentin des Europäischen Jugendforums die Stimme der Jugend. In den Bürgerforen kommen zufällig ausgeloste EuropäerInnen zusammen, 30 Prozent der Teilnehmenden sind 16 bis 25 Jahre alt. In der Kategorie „Bildung, Kultur, Jugend und Sport“ sind bisher um die 800 Ideen und Vorschläge, davon knapp 500 spezifisch für die Jugend- und Bildungspolitik, eingereicht worden.<sup>11</sup> Am 19. Juni 2021 hielt die Plenarversammlung der Konferenz ihre erste Sitzung ab und legte die weiteren Arbeitsschritte fest.<sup>12</sup> Ein erster inhaltlicher Zwischenbericht ist für das Frühjahr 2022 geplant.

Mit der Konferenz ist ein einzigartiger demokratischer Prozess angestoßen worden. Direkte Bürgerbeteiligung und Jugend werden hierbei zweifelsohne großgeschrieben. Junge Menschen sind in besonderer Weise angesprochen und ihre Teilnahme ist strukturell bei den Plenarversammlungen und bei den Bürgerforen verankert. Sie finden aber nicht alleine den Weg in diese Strukturen und nicht automatisch auf die online Plattform, nur weil dies ein digitales Tool ist. An dieser Stelle sind Instanzen wie die Jugendarbeit und die politische Bildung gefragt, die einen wichtigen Beitrag bei der inhaltlichen Vermittlung und der Ermutigung zur Teilnahme leisten können.

## EU-Jugenddialog und EU-Jugendkonferenzen

Im EU-Jugenddialog können sich junge Menschen in der EU politisch beteiligen und ihre Forderungen mit politischen AkteurInnen diskutieren sowie in die Gestaltung der EU-Jugendpolitik einbringen. Seit Sommer 2021 werden die Ergebnisse des EU-Jugenddialogs auch in die Konferenz zur Zukunft Europas eingespeist.

Die EU-Jugendstrategie (2019–2027) benennt den EU-Jugenddialog und die EU-Jugendkonferenzen als zentrale und verbindliche Konsultations- und Beteiligungsinstrumente. Pandemiebedingt musste die EU-Jugendkonferenz zur deutschen Ratspräsidentschaft (November 2020) erstmals ausschließlich online stattfinden. Vom 1.7.2020 bis zum 31.12.2021 lief der 8. Zyklus im Jugenddialog „Europe for YOUTH – YOUTH for Europe: Raum für Demokratie und Beteiligung“, der sich dem Jugendziel #9 „Räume und Beteiligung für alle“ widmet.<sup>13</sup> Dieses 2018 formulierte Ziel erhält vor dem Hintergrund der Pandemie eine aktuelle Brisanz: Angebote zur digitalen Beteiligung sind weder politisch noch gesellschaftlich vorgedacht und erweisen sich in der Umsetzung als hindernisreich. Die Strukturen der Jugendarbeit sind nicht nur massiv eingebrochen, sondern auch weder auf digitale Räume ausgerichtet, noch angemessen ausgestattet. Es fehlt auch hier an einer digitalen Infrastruktur.

Die im März 2021 unter portugiesischer Ratspräsidentschaft erneut online stattgefundene EU-Jugendkonferenz führte den 8. Jugenddialogzyklus erfolgreich weiter, wobei

10 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Konferenz zur Zukunft Europas“ in diesem Jahrbuch.

11 Stand Anfang Oktober 2021.

12 Das Protokoll sowie alle weiteren Dokumente und Ergebnisberichte zur Konferenz zur Zukunft Europas sind auf der online Plattform unter <https://future.europa.eu> hinterlegt.

13 Deutscher Bundesjugendring: EU-Jugenddialog, Dezember 2020, abrufbar unter: [https://jugenddialog.de/wp-content/uploads/2021/01/Fact-Sheet-EU-Jugenddialog\\_Forderungen-stellen\\_Ideen-umsetzen\\_Politik-beeinflussen-1.pdf](https://jugenddialog.de/wp-content/uploads/2021/01/Fact-Sheet-EU-Jugenddialog_Forderungen-stellen_Ideen-umsetzen_Politik-beeinflussen-1.pdf) (letzter Zugriff: 15.10.2021).



sieben Unterziele für das Jugendziel #9 formuliert wurden. Hierzu gehören mehr Einfluss junger Menschen auf die Entscheidungsprozesse in Gesellschaft und Politik, inklusive Partizipation, gleichberechtigte Repräsentation junger Menschen in Abstimmungs- und Wahlprozessen, Sicherstellung von physischen und digitalen Jugendräumen, nachhaltige Finanzierungsmechanismen zur qualitativen Entwicklung der Jugendarbeit in Europa sowie eine jugendfreundliche, relevante und umfassende Bereitstellung von Informationen von und für junge Menschen.<sup>14</sup> JugendvertreterInnen sollen bis Dezember 2021 Bilanz ziehen und die erreichten Fortschritte bewerten.

Gemäß der EU-Jugendstrategie (2019–2027) hat die Europäische Kommission am 1.6.2021 die Kommissionsbeamtin Biliana Sirakova zur ersten EU-Jugendkoordinatorin benannt. Sie will die Zusammenarbeit in der Jugendarbeit stärken und die für Jugend zuständige EU-Kommissarin Mariya Gabriel beraten. In ihrer Funktion als Anlaufstelle und Interessenvertretung soll sie die Ergebnisse des EU-Jugenddialogs weitergeben und die EU-Jugendpolitik einen Schritt weiter in Richtung eines eigenständigen Politikbereichs bringen.

## Fazit

In Zeiten der Pandemie hat die Jugendpolitik insbesondere mit der Verabschiedung der Jugendarbeitsagenda versucht, einen ihrer zentralen Politikbereiche zu stärken und die Einbettung der Jugendarbeit in die Jugendstrategien der Mitgliedstaaten voranzutreiben. Dabei soll auch die Begleitforschung gefördert und als eigenständiges Forschungsfeld im Kontext von Jugend(hilfe)forschung implementiert werden. Diese Zielsetzungen sind nun mit konkreten Konzepten, deutlichen Maßnahmen und entsprechenden Finanzmitteln zu hinterlegen, damit die Grundlagen für Partizipation und aktive, kritische Bürgerschaft aller junger Menschen in Europa erhalten und ausgebaut werden können.

In ihrer Rede zur Lage der Union 2021<sup>15</sup> kündigte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen für 2022 das „Jahr der europäischen Jugend“ an. Dies ist ein richtiges Signal und könnte auch einen Auftrag zur Stärkung der Jugendarbeit in Europa bedeuten. Jedoch muss die Jugendpolitik hierzu die Handlungsspielräume der EU-Jugendstrategie stärker nutzen und deutlich engagierter voranschreiten. Die Absicht der Kommission, das neue ALMA-Programm<sup>16</sup> im Rahmen des Europäischen Sozialfonds mit circa 15 Mio. Euro aufzulegen, um auch denjenigen jungen Menschen europäische Lernerfahrungen zu ermöglichen, die in keinem Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnis stehen, ist ein guter Anfang im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Es bleibt aber weiterhin politisch zu diskutieren, mit welchen strategischen Konzepten die Jugendarbeit und die Beteiligung junger Menschen in Europa krisenfest gemacht werden kann.

## Weiterführende Literatur

Sabine Andresen et al.: Das Leben von jungen Menschen in der Corona-Pandemie. Erfahrungen, Sorgen, Bedarfe, Gütersloh 2021.

Eva Feldmann-Wojtachnia: Die Konferenz zur Zukunft Europas. Mitwirken erwünscht!, in: GiB5/2021, S. 15–17.

---

14 Wendla Schaper et al.: Europäische Jugendpolitik verbessern - Aber wie? Bericht der EU-Jugendvertreter\*innen zur EU-Jugendkonferenz in Portugal, 2021, abrufbar unter: <https://www.dbjr.de/fileadmin/PDFtmp/euyc-bericht-portugal-2021.pdf> (letzter Zugriff: 15.10.2021).

15 Ursula von der Leyen: Rede, Zur Lage der Union – 2021, 15.9.2021, SPEECH/21/4701.

16 Europäische Kommission: ALMA (Aim, Learn, Master, Achieve), abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1549&langId=en> (letzter Zugriff: 15.10.2021).

# Kulturpolitik

Otto W. Singer

Während sich viele Wirtschaftsbereiche in der zweiten Jahreshälfte 2020 wieder erholen konnten, hatte der Kultursektor aufgrund der Covid-19-Pandemie weiterhin mit Schließungen und massiven Umsatzrückgängen zu kämpfen.<sup>1</sup> Die Mitgliedstaaten und die Europäische Union (EU) haben vielfältige Maßnahmen ergriffen, um die Erholung des Kultursektors zu ermöglichen. Bekräftigt wurde dies in einer EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 17. September 2020, in der die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, mindestens zwei Prozent der Mittel der Aufbau- und Resilienzfazilität des Wiederaufbaufonds NextGenerationEU<sup>2</sup> für die Kultur- und Kreativwirtschaft vorzusehen.<sup>3</sup> Im deutschen Aufbau- und Resilienzplan wird hierbei – anders als etwa im österreichischen Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 – der Kultur- und Kreativbereich jedoch nicht eigens berücksichtigt.<sup>4</sup> Eine weitere Forderung betrifft die Konferenz zur Zukunft Europas, die Kultur und Medien zu einem wichtigen Thema machen soll.<sup>5</sup> Die neue Schwerpunktsetzung zeigt sich nicht nur im Achtzehnmonatsprogramm des Rates,<sup>6</sup> sondern auch in den Programmen der Ratsvorsitze Deutschlands und Portugals. Für die deutsche Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 war die Erholung des Kultursektors ein zentrales Anliegen, weitere Themen waren der Abschluss der Verhandlungen zum Kulturförderprogramm „Kreatives Europa 2021–2027“ sowie die Gleichstellung der Geschlechter im Kulturbereich.<sup>7</sup> Die Erholung, Resilienz und Nachhaltigkeit der Kultur- und Kreativbranche stand auch für den portugiesischen Ratsvorsitz im

- 
- 1 Ernst & Young: Rebuilding Europe. The cultural and creative economy before and after the COVID-19 crisis, January 2021, abrufbar unter: [www.rebuilding-europe.eu](http://www.rebuilding-europe.eu) (letzter Zugriff: 15.6.2021); UNESCO: Culture in crisis: policy guide for a resilient creative sector, Paris 2020.
  - 2 Europäische Kommission: The EU's 2021–2027 long-term budget & NextGenerationEU. Facts and figures, Luxembourg 2021.
  - 3 Europäisches Parlament: EntschlieÙung zur Erholung der Kultur in Europa, 17.9.2021, 2020/2708(RSP).
  - 4 Bundesregierung: Deutscher Aufbau- und Resilienzplan, 28.4.2021, 19/29682.
  - 5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Konferenz zur Zukunft Europas“ in diesem Jahrbuch.
  - 6 Rat der EU: Die Strategische Agenda voranbringen. Achtzehnmonatsprogramm des Rates (1. Juli 2020–31. Dezember 2021), 9.6.2020, 8086/1/20 REV 1.
  - 7 Rat der EU: Videokonferenz auf Ministerebene „Kultur und audiovisuelle Medien“, 1.12.2020, abrufbar unter: [www.consilium.europa.eu/de/meetings/eycs/2020/12/01/culture](http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/eycs/2020/12/01/culture) (letzter Zugriff: 15.6.2021); Deutsche Ratspräsidentschaft: Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, 1. Juli bis 31. Dezember 2020, abrufbar unter [www.eu2020.de](http://www.eu2020.de) (letzter Zugriff: 15.6.2021); Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien: Deutsche Ratspräsidentschaft 2020: Perspektiven für Kultur und Medien, März 2021, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/1883042/f4ff7eb5017b5f201297735ab41093a0/deutsche-eu-ratspraesidentschaft-2020-bf-download-bkm-data.pdf?download=1> (letzter Zugriff: 9.7.2021).

ersten Halbjahr 2021 im Mittelpunkt,<sup>8</sup> außerdem ging es um den Schutz des europäischen Kulturerbes sowie den digitalen Wandel im Mediensektor.<sup>9</sup>

### Kulturförderung als Krisenbewältigung

Auf die COVID-19-Pandemie und deren kulturpolitische Folgen haben die Mitgliedstaaten mit zahlreichen Hilfsmaßnahmen für den Kulturbereich reagiert,<sup>10</sup> ebenso hat auch die EU vielfältige Unterstützungsleistungen bereitgestellt.<sup>11</sup> Auch das neu aufgelegte Kulturförderprogramm Kreatives Europa 2021–2027 soll zur Erholung der Kunst- und Kultursektoren beitragen.<sup>12</sup> Das Programm umfasst ein Budget von etwa 2,5 Mrd. Euro für die gesamte Laufzeit. Dies ist nahezu eine Verdoppelung des Fördervolumens gegenüber dem Vorläuferprogramm, wobei sich die faktische Wirkung durch das Ausscheiden des Vereinigten Königreiches aus dem Förderprogramm noch verstärkt. Zwar wird sich das Vereinigte Königreich am neuen Förderprogramm nicht beteiligen, jedoch wird die Förderung bereits bewilligter Vorhaben aus dem bisherigen Programm Kreatives Europa 2014–2020 bis zum Abschluss dieser Projekte fortgesetzt.<sup>13</sup> Die Mittelvergabe soll in den ersten Programmjahren höher ausfallen, da aufgrund der unmittelbaren Auswirkungen der Covid-19-Pandemie ein besonders starker Bedarf an schnellen Projektzuschüssen erwartet wird.<sup>14</sup> Die Aufteilung in die Teilprogramme MEDIA, zur Förderung des audiovisuellen Bereichs, und KULTUR, für den Kultur- und Kreativsektor, bleibt bestehen.<sup>15</sup> Mit Kreatives Europa fördert die EU weiterhin die kulturelle und sprachliche Vielfalt, das Kulturerbe und die Wettbewerbsfähigkeit sowie internationale Koproduktionen im Medienbereich.

---

8 Portugiesische Ratspräsidentschaft: Programm des portugiesischen Vorsitzes im Rat der Europäischen Union, 1. Januar – 30. Juni 2021, abrufbar unter: [www.2021portugal.eu/en](http://www.2021portugal.eu/en) (letzter Zugriff: 15.6.2021); Rat der EU: Tagung des Rates „Bildung, Jugend, Kultur und Sport“, 17./18.5.2021, Erholung, Resilienz und Nachhaltigkeit der Kultur- und Kreativbranche, abrufbar unter: [www.consilium.europa.eu/de/meetings/eys/2021/05/17-18](http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/eys/2021/05/17-18) (letzter Zugriff: 15.6.2021).

9 Rat der EU: Tagung des Rates „Bildung, Jugend, Kultur und Sport“, 17./18.5.2021, Erholung, Resilienz und Nachhaltigkeit der Kultur- und Kreativbranche, abrufbar unter [www.consilium.europa.eu/de/meetings/eys/2021/05/17-18](http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/eys/2021/05/17-18) (letzter Zugriff: 15.6.2021); Portugiesische Ratspräsidentschaft: Programm, 2021.

10 Compendium of Cultural Policies & Trends: The Compendium Monitoring Cultural Policy in Times of Covid-19, abrufbar unter: [www.culturalpolicies.net/covid-19](http://www.culturalpolicies.net/covid-19) (letzter Zugriff: 15.6.2021).

11 Europäische Kommission: Coronavirus response: How the EU responds to the coronavirus outbreak in support of the cultural and creative sectors, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/culture/resources/coronavirus-response> (letzter Zugriff: 15.6.2021).

12 Verordnung 2021/818 zur Einrichtung des Programms Kreatives Europa (2021 bis 2027) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1295/2013 vom 20. Mai 2021, in: Amtsblatt der EU L189, 28.5.2021, S. 34–60; Schriftliches Verfahren CM 2646/21 zum Entwurf einer Verordnung über das Programm Kreatives Europa (2021 bis 2027) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1295/2013 vom 13.4.2021, in: Interinstitutionelles Dossier, 2018/0190(COD).

13 Bundesregierung: Auswirkungen des Brexits für Kultur und Medien, 18. März 2021, abrufbar unter: [www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/brexit](http://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/brexit) (letzter Zugriff: 12.6.2021); Creative Europe Desk UK: The UK's Participation in Creative Europe, 30.3.2021, abrufbar unter: [www.creativeeuropeuk.eu/news/update-creative-europe-and-outcome-eu-referendum](http://www.creativeeuropeuk.eu/news/update-creative-europe-and-outcome-eu-referendum) (letzter Zugriff: 15.6.2021).

14 Europäische Kommission: Coronavirus: How it affects the Creative Europe Programme, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/culture/resources/coronavirus-response/coronavirus-how-it-affects-creative-europe-programme> (letzter Zugriff: 15.6.2021); Barbara Gessler: Kulturagenda der Europäischen Union. Förderprogramm Kreatives Europa geht weiter, in: Politik & Kultur 5/2021, S. 11.

15 Europäische Kommission: Funding Creative Europe, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/culture/creative-europe> (letzter Zugriff: 12.6.2021); Europäische Kommission: Culture and Creativity, Annual Work Programmes, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/culture/resources/annual-work-programmes> (letzter Zugriff: 15.6.2021).

Unterstützt werden auch europäische Filmfestivals, der Musiksektor und Projekte zur Erhaltung des Kulturerbes und der Architektur sowie spezielle Maßnahmen wie etwa die Kulturhauptstädte Europas, deren Laufzeit für die amtierenden Kulturhauptstädte 2020 pandemiebedingt von der deutschen Ratspräsidentschaft verlängert wurde.<sup>16</sup> Zugleich fand auch der Auswahlprozess für die Europäischen Kulturhauptstädte 2025 seinen Abschluss. Neben dem slowenischen Nova Gorica wird im Jahr 2025 mit Chemnitz eine deutsche Stadt teilnehmen.<sup>17</sup> Darüber hinaus unterstützt das Programm Kreatives Europa auch das Europäische Kulturerbe-Siegel und die Kulturpreise der EU.<sup>18</sup> Angestrebt werden darüber hinaus stärkere Synergien<sup>19</sup> zwischen Kreatives Europa und anderen EU-Maßnahmen zur Unterstützung kultureller und kreativer Aktivitäten. Neben der Aufbau- und Resilienzfähigkeit sind dies vor allem Horizont Europa, InvestEU und die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds.<sup>20</sup> Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch die Anfang 2021 ins Leben gerufene Initiative Neues Europäisches Bauhaus der Europäischen Kommission, die nach dem historischen Vorbild an der Schnittstelle von Kunst, Kultur, sozialer Inklusion, Wissenschaft und Technologie als interdisziplinäre Bewegung Ideen und Projekte für ein nachhaltiges Europa hervorbringen soll.<sup>21</sup>

### Ratsarbeitsplan und kulturpolitische Kooperation

Die Krisensituation kennzeichnete im vergangenen Jahr auch die Kooperation der Mitgliedstaaten im Rahmen des Ratsarbeitsplans für Kultur. Sichtbar wurde dies insbesondere in der verstärkten Nutzung von Videokonferenzen im Rat „Bildung, Jugend, Kultur und Sport“ und in den vorbereitenden Gremien, wie „Ausschuss für Kulturfragen“ (AfK) sowie „Ratsarbeitsgruppe Audiovisuelle Medien“ (RAG AV). Der Arbeitsplan für die Jahre 2019 bis 2022 sieht zunächst fünf Prioritäten für die kulturpolitische Zusammenarbeit auf EU-Ebene vor: Nachhaltigkeit des Kulturerbes, Stärkung des Zusammenhalts durch Kultur, Unterstützung von Kulturschaffenden und europäischen Inhalten, Geschlechtergleichstellung und internationale Kulturbeziehungen. Vorgesehen sind zahlreiche Maßnahmen für die kulturpolitische Zusammenarbeit, die jeweils vom aktuellen Ratsvorsitz oder von der Europäischen Kommission im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) umgesetzt werden.<sup>22</sup> Im Sommer 2020 wurde das Thema Kultur und nachhaltige Entwicklung als sechste Priorität hinzugefügt. Für diesen neuen Themenbereich wurde im Januar 2021 eine OMK-Arbeitsgruppe eingerichtet, deren Ziel der gegenseitige Austausch über nationale Initiativen sowie die Unterstützung der Euro-

- 16 Verordnung (EU) 2020/2229 zur Änderung des Beschlusses Nr. 445/2014/EU zur Einrichtung einer Aktion der Europäischen Union für die „Kulturhauptstädte Europas“ im Zeitraum 2020 bis 2033 vom 23.12.2020, in: Amtsblatt der EU L 437/116, 28.12.2020.
- 17 Kultusministerkonferenz: Kulturhauptstadt Europas: Einstimmiges Votum für Chemnitz, abrufbar unter: [www.kmk.org/themen/internationales/eu-zusammenarbeit/kulturhauptstadt-europas.html](http://www.kmk.org/themen/internationales/eu-zusammenarbeit/kulturhauptstadt-europas.html) (letzter Zugriff: 15.6.2021).
- 18 Creative Europe Desk Kultur: Förderung, Sondermaßnahmen, abrufbar unter: <https://kultur.creative-europe-desk.de/foerderung/sondermassnahmen.html> (letzter Zugriff: 15.6.2021).
- 19 Rat der EU: Videokonferenz, Dezember 2020; Europäischer Rechnungshof: Investitionen der EU in Kulturstätten: Ein Thema, das mehr Aufmerksamkeit und Koordinierung verdient, Sonderbericht 08/2020, Luxemburg 2020.
- 20 Marje Brütt: EU Funding for Culture 2021–2027. An Introduction into 13 EU Programmes and their Funding, Bonn 2020.
- 21 Europäische Kommission: New European Bauhaus. Debatten von heute prägen die Welt von morgen, abrufbar unter: [https://europa.eu/new-european-bauhaus/index\\_de](https://europa.eu/new-european-bauhaus/index_de) (letzter Zugriff: 15.6.2021).
- 22 Rat der EU: Schlussfolgerungen des Rates zum Arbeitsplan für Kultur 2019–2022, in: Amtsblatt der EU C 460/10, 21.12.2018, S. 12–25.

päischen Kommission bei der Vorbereitung eines Aktionsplans zu Kultur und nachhaltiger Entwicklung ist.

Im vergangenen Jahr gab es aufgrund der Covid-19-Pandemie geringfügige Verzögerungen im Zeitplan des Ratsarbeitsplans, jedoch wurden die meisten Vorhaben plangemäß angegangen. Geschlechtergleichstellung im Kunst- und Kulturbereich war etwa ein Schwerpunktgebiet der deutschen Ratspräsidentschaft, für den jedoch nur ein Präsidenschaftsdokument zustande kommen konnte, da Bulgarien, Ungarn und Polen dem Entwurf der Ratsschlussfolgerungen die Zustimmung verweigerten.<sup>23</sup> Nichtsdestotrotz kam im Juni 2021 ein Bericht der OMK-Arbeitsgruppe zur Geschlechtergleichstellung in der Kreativwirtschaft hinzu.<sup>24</sup> Unter portugiesischem Vorsitz erfolgten Ratsschlussfolgerungen, um Maßnahmen zur Bewältigung der Krise und generellen Stärkung der Nachhaltigkeit der Kulturbranche zu entwickeln.<sup>25</sup> Erörtert wurde außerdem, wie das europäische Kulturerbe besser finanziell und institutionell unterstützt werden kann.<sup>26</sup> Hierzu wurde im Dezember 2020 eine Studie zum Status und den Arbeitsbedingungen von Kulturschaffenden vorgelegt,<sup>27</sup> vorgesehen ist außerdem die Einrichtung einer OMK-Arbeitsgruppe von ExpertInnen im Herbst 2021.

### Weiterführende Literatur

- Institut für Auslandsbeziehungen (Hrsg.): Kulturreport Fortschritt Europa 2020. Reset Europa: Wann, wenn nicht jetzt, kann Kultur dem Kontinent neuen Schwung verleihen?, Göttingen 2020.
- Wolfgang Schneider/Kristina Jacobsen (Hrsg.): Transforming Cities: Paradigms and Potentials of Urban Development within the „European Capital of Culture“, Hildesheim 2019.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Kulturfinanzbericht 2020, Wiesbaden 2021.

- 
- 23 Rat der EU: Presidency conclusions on gender equality in the field of culture, 20.11.2020, 13097/20.
- 24 Europäische Kommission: Culture and Creativity, Gender equality, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/culture/policies/selected-themes/gender-equality> (letzter Zugriff: 15.6.2021).
- 25 Rat der EU: Schlussfolgerungen des Rates zur Erholung, Resilienz und Nachhaltigkeit der Kultur- und Kreativbranche, 18. Mai 2021, 8768/21.
- 26 Rat der EU: Outcome of the Council Meeting, Education, Youth, Culture and Sport, Brussels, 17 and 18 May 2021, 8794/21, S. 10; Europäische Kommission: Work Plan for Culture 2019–2022, Background Paper and Selected Good Practices, Workshop on Complementary Funding for Cultural Heritage, März 2021.
- 27 European Expert Network on Culture and Audiovisual (EENCA): The status and working conditions of artists and cultural and creative professionals, November 27, 2020; Europäisches Parlament: Entwurf einer Entschließung über die Situation von Künstlern und die kulturelle Erholung in der EU (2020/2261(INI)); Europäisches Parlament: Ausschüsse, CULT, The situation of artists and the cultural recovery in the EU, 18.6.2021, abrufbar unter [www.europarl.europa.eu/committees/de/the-situation-of-artists-and-the-cultural-product-details/20210525CAN61043](http://www.europarl.europa.eu/committees/de/the-situation-of-artists-and-the-cultural-product-details/20210525CAN61043) (letzter Zugriff: 15.6.2021).

# Menschenrechtspolitik

Gabriel N. Toggenburg

Die EU befindet sich in einer bemerkenswerten Situation. Einerseits verfestigt sich der Eindruck, dass es ihr nicht gelingt, mit systemischen Schwächen im Wertegebäude der EU umzugehen, wie die Rechtsstaatlichkeitsdebatte und die Zustände in den Flüchtlingslagern auf den griechischen Inseln zeigen. Andererseits gab es wohl nie einen derart vollumfänglichen Schwung auf EU-Ebene, gestaltend EU-interne Menschenrechtspolitik zu prägen.

Dies zeigt sich an dem Schwall rezenter EU-Strategien. Das Phänomen, das man als „Strategieflation“ bezeichnen mag, ist noch nicht ganz abgeschlossen. Weitere Dokumente sind in Vorbereitung, wie etwa die Strategie zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Förderung des jüdischen Lebens, die noch im Herbst 2021 angenommen werden soll. Manche der Strategien können auf Vorgängerstrategien aufbauen, andere sind neu. Auf im Schnitt weniger als 30 Seiten enthalten die Strategien eine politische wie faktische Bestandsaufnahme sowie Handlungsaufträge beziehungsweise Handlungserwartungen, welche die Kommission an sich selbst, an andere EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten richtet. Dabei handelt es sich um einen Mix aus (zurückhaltender) EU-Harmonisierung (durch soft oder hard law), verschiedenen Instrumenten der Koordinierung, Finanzierung und anderen Förderprojekten. Freilich fällt dieser Mix für jeden Themenbereich unterschiedlich aus, was im Übrigen auch für die Struktur der Dokumente gilt. Dennoch ist ein Bemühen der Europäischen Kommission sichtbar, die Dokumente miteinander in Beziehung zu setzen und Synergien herzustellen. Allein im vergangenen Jahr<sup>1</sup> wurden zehn solcher Planungsdokumente angenommen – ein Novum, weshalb der diesjährige Beitrag einen groben (chronologischen) Überblick über diese Strategien bietet.

## Die Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021-2025<sup>2</sup>

*EU-Standards:* Ein Gesetz zu nachhaltiger Unternehmensführung und EU-Leitlinien über die Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung von Zwangsarbeit sollen erlassen werden.

*EU-Koordinierung:* Forderung einer Verbesserung der Koordination zwischen den Mitgliedstaaten, etwa ihrer Strafverfolgungsbehörden in grenzüberschreitenden Fällen.

*EU-Förderungspolitik:* Ankündigung der Bereitstellung angemessener Mittel für die Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere für Unterkünfte von Opfern sowie der Durchführung von Präventionskampagnen in Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft.

*Forderungen an die Mitgliedstaaten:* Verbesserung der Kapazitäten der Arbeitsinspektionen sowie der Datenerfassung über den Menschenhandel. Aufforderung, geschlechtersensible und die Rechte des Kindes betreffende Schulungen für alle Fachkräfte anzubieten, die mit Opfern in Kontakt kommen.

---

1 Außerhalb des hier behandelten Zeitraumes fällt etwa: Europäische Kommission: Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025, 5.3.2020, COM(2020) 152 final.

2 Europäische Kommission: Die Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021–2025, 14.4.2021, COM(2021) 171 final.

### **Die EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020–2025)<sup>3</sup>**

*EU-Standards:* Forderung des EU-Beitritts zur Istanbul-Konvention, womit deren Inhalt zu EU-Recht würde. Ankündigung einer Untersuchung, ob EU-Mindeststandards für den Schutz der Persönlichkeitsrechte von Opfern eingeführt werden sollen.

*EU-Koordinierung:* Ankündigung der Einrichtung einer Plattform für Opferrechte, welche Beteiligte auf EU-Ebene zusammenführt. Verbesserung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit durch ein Pilotprojekt des EU-Kompetenzzentrums für Terroropfer. Errichtung eines einheitlichen Online-Zugangs zu Informationen über nationale Entschädigungsregelungen.

*EU-Förderungspolitik:* Ankündigung einer EU-Kampagne zur Sensibilisierung für die Rechte der Opfer sowie Förderung von Schulungsmaßnahmen für Justiz- und Strafverfolgungsbehörden und von nationalen Opferschutzorganisationen.

*Forderungen an die Mitgliedstaaten:* Intensivierter Austausch, Entwicklung nationaler Opferschutzstrategien und Lancierung von Sensibilisierungskampagnen für die Rechte der Opfer und Unterstützung der Zivilgesellschaft. Auch die Einrichtung von Unterstützungsdiensten für die schutzbedürftigsten Opfer wird gefordert.

### **Die EU-Strategie für Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern<sup>4</sup>**

*EU-Standards:* Ankündigung von Vorschriften zur Aufdeckung und Meldung von sexuellem Kindesmissbrauch im Internet.

*EU-Koordinierung:* Errichtung eines Innovationszentrums bei EUROPOL zur Förderung der Entwicklung nationaler Kapazitäten. Ein neues Präventionsnetz soll den Austausch bewährter Verfahren erleichtern und die Mitgliedstaaten unterstützen. Eine Studie wird untersuchen, ob die Einrichtung eines Europäischen Zentrums zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs sinnvoll ist.

*EU-Förderungspolitik:* Zum Aufbau nationaler Kapazitäten stellt die Kommission über den Fonds für die innere Sicherheit (ISF-Polizei) Finanzmittel zur Verfügung.

*Forderungen an die Mitgliedstaaten:* Einrichtung spezialisierter Einheiten in den nationalen Strukturen der Polizeiarbeit, die angemessen ausgestattet und mit gut ausgebildeten Beamten besetzt sein sollen.

### **Der EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020–2025<sup>5</sup>**

*EU-Standards:* Eine Nachbesserung im EU-Gleichstellungsrecht wird in Aussicht gestellt, insbesondere was mögliche EU-Standards zur Rolle und Unabhängigkeit der Gleichstellungsstellen betrifft.

*EU-Koordinierung:* Ankündigung der Ernennung eines Anti-Rassismus-Koordinators in der Europäischen Kommission sowie Maßnahmen zur Förderung eines kohärenten Konzepts für die Erhebung von Gleichstellungsdaten.

*EU-Förderungspolitik:* Ankündigung der jährlichen Benennung einer europäischen Hauptstadt für Inklusion und Vielfalt zur proaktiven Sichtbarmachung des Themas.

---

3 Europäische Kommission: EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020–2025), 24.6.2020, COM(2020) 258 final.

4 Europäische Kommission: Mitteilung, EU-Strategie für eine wirksamere Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern, 24.7.2020, COM(2020) 607 final.

5 Europäische Kommission: Mitteilung, Eine Union der Gleichheit: EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020–2025, 18.9.2020, COM(2020) 565 final.

Verschiedenste EU-Finanzprogramme können für die Zwecke des Aktionsplans genutzt werden.

*Forderungen an die Mitgliedstaaten:* Vorlegen der nationalen Aktionspläne gegen Rassismus bis Ende 2022. Sie sollen die Erhebung von nach Rasse oder ethnischer Herkunft aufgeschlüsselten Daten verbessern und Stereotypen aktiv entgegenwirken.

### **Der strategische EU-Rahmen zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma<sup>6</sup>**

*EU-Standards:* Schwerpunkt ist die Durchsetzung des bereits bestehenden Rechtsbestandes im Bereich Rassismus und Diskriminierung. Angekündigt wird eine Empfehlung des Rates zu Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma (am 12.3.2021 angenommen).

*EU-Koordinierung:* Einleitung eines neuen Monitoringzyklus zum Kapazitätsaufbau in der Roma-Zivilgesellschaft durch die Kommission und Versuch der Maximierung des Einflusses der europäischen Roma-Plattform.

*EU-Förderungspolitik:* Verschiedenste EU-Programme können genutzt werden. Um die Effizienz der auf Roma ausgerichteten Interventionen zu erhöhen, wird die Kommission transnationale Lernprozesse unterstützen, darunter das Netzwerk EURoma.

*Forderungen an die Mitgliedstaaten:* Annahme und Umsetzung nationaler strategischer Rahmen für die Roma. Für diese macht der neue EU-Rahmen detaillierte Vorgaben.

### **Die Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020-2025<sup>7</sup>**

*EU-Standards:* Ausdehnung der Liste der EU-Straftatbestände auf LGBTIQ-bezogene Hassdelikte und Hetze. Die Leitlinien für die Freizügigkeit sollen zur Erleichterung der Wahrnehmung des Rechts auf Freizügigkeit auch für Regenbogenfamilien überprüft werden. Ankündigung einer Rechtsetzungsinitiative zur gegenseitigen Anerkennung der Elternschaft zwischen den Mitgliedstaaten.

*EU-Koordinierung:* Unterstützung der Kommission für den Bereich der Beschäftigung durch das Diversitätsmanagement durch die Platform of Diversity Charters (26 nationale Chartas mit rund 12 000 Organisationen mit mehr als 16 Mio. Beschäftigten).

*EU-Förderungspolitik:* Förderung der LGBTIQ-Anliegen, Personen und Gemeinschaften durch Horizont Europa, den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+), das Programm „Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ oder das Programm „Justiz“.

*Forderungen an die Mitgliedstaaten:* Entwicklung nationaler Pläne für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen. Die Forderungen sind sanft formuliert, da die Kommission ankündigt, bei den angeführten Maßnahmen zu „unterstützen“. Dabei geht es etwa um bessere Berücksichtigung von LGBTIQ in den Asylsystemen, Verbesserung sicherer und inklusiver Bildung für LGBTIQ-Kinder und -Jugendliche, Einführung von Rechtsvorschriften und Verfahren zur rechtlichen Anerkennung der Geschlechtszugehörigkeit oder strikte Anwendung der EU-Vorschriften zu Familienrecht und Freizügigkeit.

6 Europäische Kommission: Eine Union der Gleichheit: Strategischer Rahmen der EU zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma, 7.10.2020, COM (2020) 620 final.

7 Europäische Kommission: Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020–2025, 12.11.2020, COM(2020) 698 final.



### **Der Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021-2027<sup>8</sup>**

*EU-Standards:* Gemeinsame Prüfung von Kommission und Mitgliedstaaten, ob ein gemeinsamer „Anzeiger“ der Integrationspolitik geschaffen werden soll.

*EU-Koordinierung:* Stärkung des Europäischen Integrationsnetzes zur Unterstützung der Mitgliedstaaten. Peer-Learning und Peer-Beratung sollen die Mitgliedstaaten bei inklusiven bildungspolitischen Maßnahmen unterstützen. Stärkung der Zusammenarbeit für die Anerkennung von Qualifikationen. Zusammenarbeit wird auch gefordert, um den gleichberechtigten Zugang zu hochwertigen und erschwinglichen Gesundheitsdienstleistungen durch EU-Mittel zu finanzieren.

*EU-Förderungspolitik:* Förderung des wechselseitigen Lernens zwischen Mitgliedstaaten, Städten, Dörfern und Regionen zum Thema der Diskriminierungsbekämpfung auf dem Wohnungsmarkt und der Verringerung der Wohnraumsegregation im Rahmen des Europäischen Integrationsnetzwerks („Urban Academy on Integration“). Städte sollen bei der Verhütung von Radikalisierung unter anderem im Rahmen des Aufklärungsnetzwerks der EU-Initiative „EU Cities against Radicalisation“ unterstützt werden. Eine EU-weite Entwicklung von Patenschaftsprogrammen für Personen, die internationalen Schutz genießen, oder die Einführung eines Integrationspreises für Schulen, lokale Gemeinschaften, Kunst- und Kulturorganisationen sowie Sport- und Jugendclubs, wird anvisiert.

*Forderungen an die Mitgliedstaaten:* Aufnahme des Umgangs mit multikulturellen und mehrsprachigen Klassenzimmern als Schlüsselkompetenz in die Lehrpläne. Förderung unternehmerischer Initiative von Migranten durch maßgeschneiderte Ausbildungs- und Mentoring-Programme. Erleichterung des Zugangs von Migranten zu allgemeinen Gesundheitsdiensten.

### **Die Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030<sup>9</sup>**

*EU-Standards:* Ankündigung der Überarbeitung der Bestimmungen über die Zugänglichkeit in den EU-Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes. Einführung eines europäischer Behindertenausweises. Neue EU-Leitlinien zur Ermöglichung eines unabhängigen Lebens und die Inklusion in die Gemeinschaft werden ebenso geplant wie die Entwicklung eines neuen Rahmens für Sozialdienstleistungen für Menschen mit Behinderungen und neue EU-Leitlinien für den Zugang zur Justiz für Menschen mit Behinderungen in der EU.

*EU-Koordinierung:* Ein europäisches Ressourcenzentrum „AccessibleEU“ soll einen Kooperationsrahmen bilden, der mehr Kohärenz in den mitgliedstaatlichen Maßnahmen zur Barrierefreiheit gewährleistet.

*EU-Förderungspolitik:* Förderung des barrierefreien Tourismus durch eine Auszeichnung als Europäische Hauptstadt des intelligenten Tourismus.

*Forderungen an die Mitgliedstaaten:* Ehrgeizige nationale Strategien zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der EU-Strategie auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene annehmen; bewährte Verfahren zur Deinstitutionalisierung von Menschen mit Behinderungen umsetzen und inklusive und zugängliche Berufsbildungsprogramme für Menschen mit Behinderungen auflegen; bis 2024 Ziele festlegen, um das Beschäfti-

---

8 Europäische Kommission: Mitteilung, Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021–2027, 25.11.2020, COM(2020) 758 final.

9 Europäische Kommission: Mitteilung, Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030, 3.3.2021, COM(2021) 101 final.

gungsgefälle zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen zu verringern; die Entwicklung inklusiver Schulen fördern und Zugang von Menschen mit Behinderungen zur gesamten Bandbreite der Gesundheitsversorgung verbessern.

### **Der Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte<sup>10</sup>**

*EU-Standards:* Ankündigung eines Legislativvorschlags zu den Arbeitsbedingungen von Plattformarbeitnehmern wie auch „Folgebmaßnahmen“ zu den Empfehlungen des Europäischen Parlaments zum Recht auf Nichterreichbarkeit. Ein neuer Strategischer Rahmen für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz 2021-2027 soll erlassen werden. Ein Legislativvorschlag zur weiteren Reduzierung der Exposition von Arbeitnehmern gegenüber gefährlichen Chemikalien ist ebenso zu erwarten wie eine Überarbeitung der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige. Ebenfalls angekündigt: eine Empfehlung des Rates zum Mindesteinkommen und Leitfäden zur sozial verantwortlichen Vergabe öffentlicher Aufträge.

*EU-Koordinierung:* Eine neue Europäische Plattform zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit soll Mitgliedstaaten, Städte und Dienstanbieter beim Austausch von bewährten Verfahren und innovativer Ansätze unterstützen.

*EU-Förderungspolitik:* Ein Pilotprojekt soll bis 2023 eine digitale Lösung zur Erleichterung der Interaktion zwischen mobilen Bürgern und nationalen Behörden prüfen und die Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen über Grenzen hinweg verbessern. Eine EU-Initiative soll den sozialen Dialog auf EU- und nationaler Ebene unterstützen.

*Forderungen an die Mitgliedstaaten:* Zusammenarbeit zwischen Behörden und Sozialpartnern fördern, um die Rechte von mobilen Arbeitnehmern, einschließlich Saisonarbeitnehmern, zu schützen; Zugang zu unterstützenden Dienstleistungen sicherstellen; in die Arbeitskräfte im Gesundheits- und Pflegebereich investieren und deren Arbeitsbedingungen sowie den Zugang zu Schulungen verbessern; die Digitalisierung der Gesundheitssysteme und die Bekämpfung gesundheitsbezogener Ungleichheiten forcieren.

### **Die EU-Kinderrechtsstrategie<sup>11</sup>**

*EU-Standards:* Die Strategie legte die Basis für die „Europäische Kindergarantie“, welche als Ratsempfehlung am 14.6.2021 angenommen wurde (Empfehlung 2021/1004). Ziel der Kindergarantie ist die Verhinderung sozialer Ausgrenzung durch Zugang Bedürftiger Kinder zu einer Reihe wichtiger Dienste, sodass Kinderarmut bekämpft und Chancengleichheit gefördert wird. Eine aktualisierte Strategie für ein besseres Internet für Kinder soll 2022 verabschiedet werden. Auch eine Empfehlung des Rates zum Online- und Fernunterricht in Grund- und Sekundarschulen ist geplant.

*EU-Koordinierung:* Errichtung einer Beteiligungsplattform für Kinder, um bestehende Mechanismen zur Partizipation von Kindern an Entscheidungsprozessen auf EU-Ebene zu stärken. Der Austausch von bewährten Verfahren und Informationen betreffend die psychische Gesundheit von Kindern soll über das Portal für bewährte Verfahren und die EU-Plattform für Gesundheitspolitik erfolgen. Es wird auch vorgeschlagen, die Barcelona-Ziele 2022 zu überarbeiten, um frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung in sämtlichen Mitgliedstaaten auf ein einheitlich höheres Niveau zu bringen.

10 Europäische Kommission: Mitteilung, Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte, 4.3.2021, COM(2021) 102 final.

11 Europäische Kommission: Mitteilung, EU-Kinderrechtsstrategie, 24.3.2021, COM(2021) 142 final.

*EU-Förderungspolitik:* Förderung der Schulung von Justizangehörigen in Bezug auf Kinderrechte sowie Ressourcen für transnationale und innovative Projekte zum Schutz minderjähriger Migranten innerhalb des neuen Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds.

*Forderungen an die Mitgliedstaaten:* Bereitstellung von Ressourcen für die Beteiligung von Kindern auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene; stärkerer Bezug auf Fragen von Staatsbürgerschaft, Gleichberechtigung und Teilhabe in den Schullehrplänen; Unterstützung von Schulen bei der Einbindung von Schülern in die Entscheidungsfindung; Kinder in den nationalen Strategien für die psychische Gesundheit zu einer prioritären Zielgruppe machen; Unterstützung einschlägiger Berufsverbände bei der Befassung mit Kinderrechten sowie einer kindgerechten und barrierefreien Justiz.

### **„Stragieflation“: Bürokratiewucherung oder Grundrechtsverbesserung?**

Ohne Zweifel wird die Umsetzung jeder dieser Strategien auf EU- wie auf nationaler Ebene Verwaltungsenergie binden und neue bürokratische Prozesse ins Leben rufen. Gleichermassen wird dieser Aufwand aber auch die Aufmerksamkeit auf spezifische Grundrechtsthemen lenken, was insbesondere dann fruchtbar sein wird, wenn es gelingt, nationale Debatten anzustoßen und Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, sich vermehrt mit den jeweiligen Themen als Herzensangelegenheit zu identifizieren. Wenn hingegen die Gestaltungsenergie allein im Verwaltungsdialog zwischen EU und mitgliedstaatlichen Verwaltungen hängen bleibt, besteht die Gefahr, dass sie verpufft.

Ob es besser gewesen wäre, eine allumfassende und nicht sektor-spezifische EU-Grundrechtsstrategie auf die Beine zu stellen nach dem Vorbild der an fünf Prioritäten ausgerichteten EU-Außenpolitik, wird davon abhängen, ob es der Kommission und den Staaten gelingt, die verschiedenen Strategiestränge koordinierend zu verflechten und Synergien zu bilden.<sup>12</sup> Neben den rund zehn sektoriellen Strategien sind auch drei horizontale Basisdokumente zu nennen, die in gewisser Weise den übergreifenden Rahmen für die thematischen Strategien bilden können. Die drei Dokumente setzen sich zum Ziel, die drei Grundpfeiler des Wertefundamentes, welches die Mitgliedstaaten und die Union gemäß Art. 2 EUV teilen, strategisch zu stärken. Es handelt sich um die „Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der EU“, angenommen am 2.12.2020,<sup>13</sup> den „Europäische[n] Aktionsplan für Demokratie“, angenommen am 3.12.2020<sup>14</sup> sowie die Weiterentwicklung des EU-Rechtsstaatsrahmens, angenommen am 17.7.2019<sup>15</sup>. Wie in den sektoriellen Strategien werden auch hier Handlungsvorschläge gemacht, Erwartungen formuliert und die Mitgliedstaaten in neue Koordinierungs- und Austauschprozesse gestellt. Zweifellos wird das Europa der Grundrechte dichter. Ob es auch besser wird, bleibt zu sehen und hängt von der Umsetzung ab; (Strategie)Papier ist geduldig.

### **Weiterführende Literatur**

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: Grundrechtebericht 2021, Luxemburg 2021.

- 
- 12 Eine politische Bereitschaft dazu ist wohl derzeit nicht vorhanden, siehe dafür Gabriel N. Toggenburg: Menschen-rechte und Rechtsstaatlichkeit, in: Werner. Weidenfeld et al. (Hrsg.): Europa von A bis Z, Wiesbaden, 2020.
  - 13 Europäische Kommission: Mitteilung, Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der EU, 2.12.2020, COM(2020) 711 final.
  - 14 Europäische Kommission: Mitteilung, Europäischer Aktionsplan für Demokratie, 3.12.2020, COM(2020) 790 final.
  - 15 Europäische Kommission: Mitteilung, Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union. Ein Konzept für das weitere Vorgehen, 17.7.2019, COM(2019) 343 final.

# Rechtsstaatlichkeit

Gabriel N. Toggenburg

Auch im vergangenen Jahr gab es Bemühungen die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) zu stärken, ohne dass dies zu wesentlichen Verbesserungen insbesondere in den beiden von Verfahren nach Art. 7 EUV betroffenen Staaten (Polen und Ungarn) geführt hätte. Eine wesentliche Entwicklung war hingegen die Annahme der Verordnung über eine „allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union“.<sup>1</sup>

Die neue Verordnung stellt klar, worum es bei „Rechtsstaatlichkeit“ geht: Rechtmäßigkeit, Rechtssicherheit, Verbot der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt, effizienter Rechtsschutz, unabhängige und unparteiische Gerichte, Gleichheit vor dem Gesetz. Die Rechtsstaatlichkeit ist im Zusammenhang mit der Verordnung so zu verstehen, „dass auch die anderen in Artikel 2 EUV verankerten Werte und Grundsätze der Union berücksichtigt werden“. Ergo: auch der Grundrechtsschutz und die Demokratie spielen eine Rolle.

Allerdings kann der neue Mechanismus nur dann aktiviert werden, wenn in einem Mitgliedstaat Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit den Haushalt der Union oder ihre finanziellen Interessen „hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen“. In diesem Fall kann die Kommission dem Rat „alle geeigneten Maßnahmen zum Schutz des Haushalts“ vorschlagen. Solche Maßnahmen – etwa die Aussetzung von EU-Geldern – erfolgen durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit binnen eines Monats nach Eingang des Kommissionsvorschlags. Das Instrument gilt vielen als erfolgversprechendes Druckmittel, das wesentlich mehr Anreiz zur Rückkehr in die Rechtsstaatsfamilie schaffen kann als das eher aussichtslose Artikel-7-Verfahren.

## Europäischer Rat: schwierige Verhandlungen zur neuen Konditionalitätsregelung

Die neue Konditionalitätsregelung geht auf einen Vorschlag zurück, den die Europäische Kommission bereits im Mai 2018 zur Diskussion gestellt hatte.<sup>2</sup> Der Vorschlag scheiterte am Widerstand der Visegrád-Gruppe (Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakei) sowie Bulgarien und Rumänien. Doch unter der deutschen Ratspräsidentschaft wurde dieser Stillstand aufgebrochen, wozu auch die dramatischen Entwicklungen der Covid-19-Pandemie beitrugen.<sup>3</sup>

Die Verhandlungen gestalteten sich schwierig. Zwar war für die Annahme der neuen Konditionalitätsregelung keine Einstimmigkeit notwendig,<sup>4</sup> doch wurde die Verordnung politisch verquickt mit den Entscheidungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU und dem Wiederaufbauplan NextGenerationEU mit seinem Kernstück, der Aufbau-

- 
- 1 Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 vom 16.12.2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, in: Amtsblatt der EU L 433/1, 22.12.2020.
  - 2 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, 2.5.2018, COM(2018) 324 final.
  - 3 Siehe zu diesem Aspekt Ellen Bos/Kristina Kurze: Zur Einführung einer Rechtsstaatskonditionalität in der Europäischen Union: die Corona-Krise als „Window of Opportunity“, in: integration 1/2021, S. 23–39.
  - 4 Die Verordnung basiert auf Art. 322 Abs. 1 AEUV.

und Resilienzfähigkeit (ARF), die der Einstimmigkeit bedurften.<sup>5</sup> Bis kurz vor Ende der deutschen EU-Präsidentschaft war unklar, wer die besseren Nerven behielt: die Blockadestaaten, welche die Verbindung von EU-Budget und Rechtsstaatlichkeit auf Biegen und Brechen vermeiden wollten, gleichzeitig aber wussten, dass eine Blockierung des Wiederaufbauplans auch nicht in ihrem Interesse lag? Oder der Rest der EU, allen voran Italien und Spanien, die bitter auf NextGenerationEU angewiesen waren und zeigen wollten, dass die EU handlungsfähig war? Noch im September 2020 präsentierte die deutsche Ratspräsidentschaft einen leicht abgeschwächten Vorschlag der Verordnung.<sup>6</sup> Dennoch drohten Ungarn und Polen noch im November 2020 den MFR und das Covid-19-Hilfspaket zu torpedieren, wenn nicht von dem neuen Rechtsstaatsmechanismus ganz Abstand genommen würde. Von Relevanz war in diesem Zusammenhang wohl, dass die „Sparsamen Fünf“ (Österreich, Dänemark, die Niederlande, Schweden und Finnland) nicht nur bei den Haushaltsverhandlungen restriktiv auftraten, sondern auch beim Rechtsstaatsthema klare Kante zeigten, und mehr Rechtsstaatskontrolle forderten, als es um EU-Mittel ging. Es war somit durchaus nicht auszuschließen, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten den Wiederaufbauplan im Rahmen einer „verstärkten Zusammenarbeit“ oder aber gar außerhalb des EU-Systems auflegen würden, wenn Polen und Ungarn bei ihrer Blockade geblieben wären.

Beim Europäischen Rat im Dezember 2020 war die Front der Visegrád-Gruppe bereits aufgebrochen und Polen und Ungarn standen vollkommen isoliert einer großen Mehrheit gegenüber.<sup>7</sup> Die Schlussfolgerungen die der Europäische Rat annahm, erlaubten es schließlich, dass Ungarn und Polen gesichtswahrend ihren Widerstand aufgaben. Neben allerlei Selbstverständlichkeiten enthält der Text der Schlussfolgerungen auch drei substantiellere Punkte. Erstens wird die Operationalisierung der neuen Verordnung davon abhängig gemacht, dass die Europäische Kommission zuvor Leitlinien zur Methodik des Mechanismus annimmt. Diese Leitlinien sollen in „enger Abstimmung“ mit den Mitgliedstaaten erstellt werden. Zweitens ist die Fertigstellung dieser Leitlinien zu verschieben, falls gegen die Verordnung eine Nichtigkeitsklage eingebracht werden sollte, um das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) berücksichtigen zu können. Drittens wird festgehalten, dass der „subsidiäre Charakter“ des neuen Mechanismus zu achten sei: Maßnahmen im Rahmen des neuen Mechanismus seien erst dann möglich, wenn andere Verfahren nach dem Unionsrecht „keinen wirksameren Schutz des Haushalts der Union ermöglichen“. Manche Beobachter sahen in diesen Handlungsaufträgen an die Kommission eine Kompetenzüberschreitung des Europäischen Rates, die sogar gerichtlich angefochten werden könnte.<sup>8</sup> Die neue Konditionalitätsregelung wurde tatsächlich bereits am 11. März 2021 von Ungarn und Polen vor den EuGH gebracht.<sup>9</sup> Daraufhin drohte das

---

5 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Europäischer Rat“, „Haushaltspolitik“ sowie „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

6 Für die Änderungen siehe etwa Sébastien Platon: Bringing a Knife to a Gunfight: The European Parliament, the Rule of Law Conditionality, and the action for failure to act [Blog], Verfassungsblog, 11.6.2021.

7 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Ungarn“ und „Polen“ in diesem Jahrbuch.

8 Siehe zum Beispiel Alberto Alemanno/Merijn Chamon: To Save the Rule of Law you Must Apparently Break [Blog], Verfassungsblog, 11.12.2020.

9 EuGH: Klage eingereicht 11.3.2021, Rechtssache C-156/21, Ungarn/Europäisches Parlament, Rat der EU; EuGH: Klage eingereicht am 11.3.2021, Rechtssache C-157/21, Polen/Europäisches Parlament, Rat der EU.

Europäische Parlament der Kommission mit einer Untätigkeitsklage, wenn die Kommission den neuen Mechanismus nicht zeitig anwende.<sup>10</sup>

### Europäisches Parlament: anhaltende Forderungen nach umfassenden EU-Mechanismus

Das Europäische Parlament sprach sich weiterhin für die Einführung eines neuen und viel breiter gefassten EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte aus.<sup>11</sup> Die Entschließung vom Oktober 2020 enthält den Entwurf eines solchen Mechanismus in Form einer interinstitutionellen Vereinbarung.<sup>12</sup> Das Parlament gibt zu bedenken, dass „die Stärkung der Fähigkeit der Union, ihren Verfassungskern zu fördern und zu verteidigen“ auf lange Sicht eine Vertragsänderung erfordere.

Im vergangenen Jahr hat sich das Parlament auch mit der Lage in Tschechien und insbesondere mit dem Ministerpräsidenten Andrej Babiš beschäftigt.<sup>13</sup> Ein „Interessenkonflikt auf höchster Regierungsebene eines Mitgliedstaats“ könne nicht toleriert werden. Entweder müssten die wirtschaftlichen Interessen von Ministerpräsident Babiš abgestellt werden oder sichergestellt werden, dass die Unternehmen, die seiner Kontrolle unterstehen, keine Mittel mehr aus EU-Fonds bekommen. Auch der Situation in Bulgarien<sup>14</sup> und in Malta<sup>15</sup> hat sich das Parlament in gesonderten Entschließungen angenommen.

### Europäische Kommission: neue Rechtsstaatsberichte

Der erste Rechtsstaatsbericht der Europäischen Kommission erschien Ende September 2020. Er besteht aus einem 33-seitigen Bericht zur „Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union“<sup>16</sup> und – als Arbeitsunterlagen beigelegt – 27 „Länderkapiteln“. Die Berichte basieren (auch) auf den Ergebnissen von 27 (virtuellen) Länderbesuchen, sodass sich alle Mitgliedstaaten einbringen konnten. Der Bericht umfasst vier zentrale Themen: die nationalen Justizsysteme, die Rahmen für die Korruptionsbekämpfung, Medienpluralismus und -freiheit sowie sonstige institutionelle Aspekte im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung. Das Kapitel zu Deutschland hat 13 Seiten und stellt zum Beispiel fest, dass es eine Politik der „Drehtürpraxis“ gäbe. Auch die Abwesenheit einer obligatorischen Registrierung von Kontakten mit Bundestagsabgeordneten oder Regierungsmitgliedern wird bemerkt.

Die Perzeption des Berichtes kann exemplarisch anhand der Reaktion des Europäischen Parlaments nachgezeichnet werden. Dieses äußerte sich positiv. Gleichzeitig wurde dezidiert auf Schwachstellen verwiesen: eine deutliche Unterscheidung im Bericht zwischen systemischen Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit und einzelnen, isolierten

- 10 Europäisches Parlament: Entschließung vom 25.3.2021 zu der Anwendung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 2021/2582(RSP), Abs. 14.
- 11 Europäisches Parlament: Legislative Entschließung zu der Einrichtung eines EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte, 17.10.2020, 2020/2072(INI).
- 12 Siehe dazu bereits Gabriel N. Toggenburg: Rechtsstaatlichkeit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 287–290.
- 13 Europäisches Parlament: Entschließung vom 10.6.2021 zum Interessenkonflikt des Ministerpräsidenten der Tschechischen Republik, 10.6.2021, 2021/2671(RSP).
- 14 Europäisches Parlament: Entschließung vom 8.10.2020 zu der Rechtsstaatlichkeit und den Grundrechten in Bulgarien 2020/2793(RSP).
- 15 Europäisches Parlament: Entschließung vom 29.4.2021 zum Mord an Daphne Caruana Galizia und zur Rechtsstaatlichkeit in Malta 2021/2611(RSP).
- 16 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, 30.9.2020, COM(2020) 580 final.

Verstößen fehle. Generell sei der Bericht der Kommission zu deskriptiv. Es fehle „die nötige Analyse“ ebenso wie klare länderspezifische Empfehlungen und Fristen für deren Umsetzung.<sup>17</sup>

### Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: ein neuer Akteur

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) sieht sich als Sprachrohr und Vertretungsinstanz der Europäischen Zivilgesellschaft. Als solches möchte der EWSA zum Rechtsstaatsdialog beitragen. Bereits 2018 hatte der EWSA die Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit (GGR) eingerichtet. Diese erstellt Länderberichte auf der Grundlage von Besuchen, die in allen EU-Mitgliedstaaten geplant sind. Über die Besuche in den Jahren 2018 und 2019 wurde im Juni 2020 auf über 150 Seiten Bericht erstattet.<sup>18</sup> Es geht im Bericht „Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit“ um die Entwicklungen in Rumänien, Polen, Ungarn, Frankreich, Österreich, Bulgarien und Italien.

Insgesamt kommt der Bericht des EWSA zum Schluss, dass das Bild „nicht sehr hoffnungsfroh“ stimme:

„Selbst in Ländern, in denen es starke Institutionen gibt, die sich auf eine lange demokratische Tradition stützen können, wurde Besorgnis über die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzierung der Justiz, über ihre Unabhängigkeit sowie über die Gefahr geäußert, dass sich eine Art „Präventivjustiz“ herausbilden könnte. In manchen Ländern mit einer kürzeren demokratischen Tradition scheinen die unabhängigen Institutionen, die als Garanten für diesen Weg geschaffen wurden, durch politische Einflussnahme und/oder Haushaltskürzungen zunehmend unter Druck zu geraten.“<sup>19</sup>

Für 2021 sind Länderbesuche in Deutschland (April), Irland (Juni), der Tschechischen Republik (September/Oktober), Spanien (Oktober), Slowakei und Zypern (November) vorgesehen.

### Weiterführende Literatur

Kim Lane Scheppele et al.: The EU Commission has to Cut Funding to Hungary: The Legal Case, Studie im Auftrag der Fraktion Grüne/EFA des Europäischen Parlaments, 7.7.2021, abrufbar unter: [https://danielfreund.eu/wp-content/uploads/2021/07/220707\\_RoLCR\\_Report\\_digital.pdf](https://danielfreund.eu/wp-content/uploads/2021/07/220707_RoLCR_Report_digital.pdf) (letzter Zugriff: 25.10.2021).

Niels Kirst: Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?, in: European Papers 1/2021, S. 101–110.

Justyna Lacny: The rule of law conditionality under regulation no 2092/2020 – is it all about the money?, in: Hague Journal on the Rule of Law 1/2021, S. 79–105.

---

17 Europäisches Parlament: Entschließung zu dem Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit 2020, 24.6.2021, 2021/2025(INI).

18 Der Bericht beschäftigt sich mit Vereinigungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Freiheit der Meinungsäußerung, Diskriminierung und Rechtsstaatlichkeit. Siehe EWSA: Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit – Entwicklungen in den Mitgliedstaaten aus Sicht der Zivilgesellschaft (2018/2019), Juni 2020, S. 1–159.

19 EWSA: Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit, 2020, hier S. 40.

# Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit

Christoph Gusy/Jan-Peter Möhle

Die Europäische Union (EU) verabschiedete im vergangenen Jahr im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit viele neue Regelungen und bekundete vielfältige Regelungsabsichten. Sie rückte vor allem die Rechtsstaatlichkeit ins Zentrum ihrer Vorhaben. Die Europäische Kommission legte einen Bericht zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten vor. Auch die weitere Zusammenarbeit nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs (VK) aus der EU (Brexit) und die Maßnahmen zur Eingrenzung der Covid-19-Pandemie, sowie zur Vorratsdatenspeicherung und zum Europäischen Haftbefehl erforderten und erfordern europäische Koordination.

## Rechtsstaatlichkeit

Die deutsche Ratspräsidentschaft verfolgte 2020 ein elementares Ziel: Da die Rechtsstaatlichkeit grundlegend für alle europäischen Wertvorstellungen sei, müsse jeder Mitgliedstaat diese wahren und stärken.<sup>1</sup> Hierzu sollen fortan jährlich Berichte über den Zustand der Rechtsstaatlichkeit veröffentlicht werden.

Die Europäische Kommission teilte diese Vorhaben und legte im Herbst 2020 erstmals den Bericht zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in der EU vor, der ein umfassendes Hauptdokument<sup>2</sup> und 27 Länderkapitel enthält.<sup>3</sup> Er soll über die Bewertungsparameter „Justizsystem“, „Korruptionsbekämpfung“, „Medienpluralismus und Medienfreiheit“ und sonstige institutionelle Aspekte im Bereich „Kontrolle und Gegenkontrolle“ gegenseitige Kontrolle der Mitgliedsstaaten und weitere Optimierungen ermöglichen.<sup>4</sup> Dem Bericht zufolge sind die Rechtsstaatlichkeitsniveaus sehr heterogen. Der deutsche Rechtsstaat habe gute Rahmenbedingungen und sei gut umgesetzt – mangelnde Transparenz bei politischer Einflussnahme durch Lobbyisten und in den letzten Jahren gehäuft berichtete Angriffe auf Journalisten durch Privatpersonen werden allerdings bemängelt.<sup>5</sup> Die Lage in Polen, Rumänien und Ungarn wird jedoch deutlich anders bewertet. Während Rumänien eine gute Entwicklung bescheinigt wird, wobei vor allem im Bereich der Korruptionsbekämpfung weitere Fortschritte gefordert werden,<sup>6</sup> wird die allgemeine Entwicklung in Polen eher und in Ungarn sehr kritisch bewertet. In Polen stünde die Gewaltenteilung unter Druck. In Ungarn sei die Unabhängigkeit der Justiz herausgefordert, die Korruptions-

- 
- 1 Bundesregierung: Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, 7.7.2020, abrufbar unter: <https://www.eu2020.de/blob/2360246/d08098eacb179a722d91d99f529d5517/pdf-programm-de-data.pdf> (letzter Zugriff: 4.6.2021), S. 18.
  - 2 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, 30.9.2020, COM(2020) 580 final.
  - 3 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rechtsstaatlichkeit“ in diesem Jahrbuch.
  - 4 Europäische Kommission: Rechtsstaatlichkeitsbericht, 2020, S. 30.
  - 5 Europäische Kommission: Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, 30.9.2020, SWD(2020) 304 final, S. 1.
  - 6 Europäische Kommission: Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, folgend auch Polen und Ungarn 30.9.2020, SWD(2020) 322 final, S. 1.



bekämpfung nicht ausreichend vorhanden, der Medienrat nicht unabhängig und auch das Gesetzgebungsverfahren nicht (mehr) transparent genug.

Ein Anknüpfungspunkt zum Schutz der und im Einzelfall als Anreiz zu mehr Rechtsstaatlichkeit wird in Zukunft der neu implementierte Rechtsstaatlichkeitsmechanismus sein.<sup>7</sup> Dieser Mechanismus wurde lange diskutiert und im Rahmen eines Kompromisses zwischen Europäischem Parlament und Rat gebilligt.<sup>8</sup> Verstößt ein Mitgliedstaat künftig gegen Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, so können EU-Haushaltsmittel gekürzt oder zurückbehalten werden (Art. 3, 4, 6 VO 2020/2092),<sup>9</sup> wobei der jährliche Bericht über die Lage der Rechtsstaatlichkeit herangezogen wird. Polen und Ungarn haben gegen den Mechanismus Klage beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) eingereicht.<sup>10</sup> Der Topos Rechtsstaatlichkeit wird so wohl auch in Zukunft zentrales Regelungsanliegen in der EU bleiben.

### Polizeiliche Zusammenarbeit

Polizeiliche Zusammenarbeit ist immer auch Konkretisierung rechtsstaatlicher Vorschriften. Der Rat hat sich für eine stärkere europäische Polizeipartnerschaft ausgesprochen und Etappenziele formuliert, insbesondere stärkere Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung, technischer Fortschritt, Bekämpfung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität und Terrorismusprävention.<sup>11</sup> Mit der Strategie für eine Sicherheitsunion zeichnet die Europäische Kommission die sicherheitsbehördliche Zusammenarbeit für den kommenden Fünfjahreszeitraum vor.<sup>12</sup> Ein Koordinationsmechanismus für Polizeikräfte soll auf EU-Ebene eingeführt und die Polizeipräsenz in den digitalen Medien gefördert werden.<sup>13</sup> Zur digitalen Transformation hat die EU das „Digital Europe Programm“ (DIGITAL) ins Leben gerufen, das Investitionen in die digitale – auch Sicherheits- – Infrastruktur in Höhe von 7,5 Millionen Euro in den Jahren 2021–2027 vorsieht.<sup>14</sup> Die Kommission möchte mehr im Bereich der Sicherheitsforschung investieren.<sup>15</sup> Gleichfalls sollen – auch durch die Pandemie-Erfahrungen – der öffentliche Raum und kritische Infrastrukturen besser geschützt werden.<sup>16</sup> Kritische digitale Infrastrukturen sollen durch einen Richtlinien-Entwurf im Bereich Cyber-Security<sup>17</sup> und eine Novelle der Richtlinie zur Netz- und Informa-

---

7 Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union vom 16.12.2020, in: Amtsblatt der EU L 433/1, 22.12.2020.

8 Europäisches Parlament: Pressemitteilung: Rechtsstaatlichkeit und EU-Haushalt: Abgeordnete und Rat erzielen Kompromiss, 5.11.2020, 20201104IPR90813.

9 Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union vom 16.12.2020, in: Amtsblatt der EU L 433/1, 22.12.2020, Art. 4.5.

10 Europäischer Gerichtshof: Klage, eingereicht am 11.3.2021, EuGH C-156/21, Ungarn; Europäischer Gerichtshof: Klage, eingereicht am 11.3.2021, EuGH C-157/21, Polen.

11 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zur inneren Sicherheit und zu einer europäischen Polizeipartnerschaft, 24.10.2020, 13083/1/20.

12 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, EU-Strategie für eine Sicherheitsunion, 24. Juli 2020, COM(2020) 605 final.

13 Europäische Kommission: Sicherheitsunion, 2020, S. 30.

14 Verordnung (EU, Euratom) 2021/694 zur Aufstellung des Programms „Digitales Europa“ und zur Aufhebung des Beschlusses (EU) 2015/2240 vom 29. April 2021, in: Amtsblatt der EU L 166/1, 11.5.2021.

15 Europäische Kommission: Sicherheitsunion, 2020, S. 30 ff.

16 Ibid., S. 8 ff.

17 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie über die Resilienz kritischer Einrichtungen, 16.12.2020, COM(2020) 829 final.

tionssicherheit (NIS-2)<sup>18</sup> gestärkt werden. Cyberkriminalität<sup>19</sup> soll stärker in den Fokus gerückt und Terrorismus sowie organisierte Kriminalität sollen effektiver bekämpft werden.<sup>20</sup> Einreisebeschränkungen in die EU sollen – auch angesichts der Covid-19-Pandemie – verschärft werden, ohne europäische Binnengrenzen anzutasten.<sup>21</sup> Die Europäische Kommission wiederholte ihre Kritik an zwischenzeitlich eingeführten innereuropäischen Grenzkontrollen und Grenzschießungen im Schengen-Raum.<sup>22</sup> Polizeibehörden sollen Informationen leichter austauschen können. Zur Terrorismusprävention soll Europol gestärkt werden.<sup>23</sup> Zum Schutz von Gebetsstätten hat die Europäische Kommission den Mitgliedstaaten 23 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.<sup>24</sup> Zudem wurden strengere Vorschriften zur Entfernung terroristischer Online-Inhalte<sup>25</sup> und strengere Regeln für den Kauf der zur Produktion von Sprengstoffen notwendigen Produkte erlassen.<sup>26</sup> Zugleich soll vertrauliche Kommunikation im Rahmen sogenannter „ePrivacy Rules“ stärker geschützt werden.<sup>27</sup> Wie sich in diesem Kontext die EuGH-Urteile<sup>28</sup> zur (europarechtlich) zulässigen Vorratsdatenspeicherung zur Abwehr von Terrorismus und schwerer Kriminalität in den Mitgliedstaaten auswirken werden, bleibt vor dem Hintergrund der nationalen Grundrechtsordnungen abzuwarten. Vorratsdatenspeicherung setzt jedoch zumindest die vorherige Billigung des Datenzugriffs durch ein Gericht oder eine sonstige unabhängige Behörde voraus, was faktisch Richtervorbehalt ist. Die später das Ermittlungsverfahren leitende Staatsanwaltschaft etwa ist keine unabhängige Behörde.<sup>29</sup> Anlasslose Vorratsdatenspeicherung ist und bleibt daher unzulässig.<sup>30</sup>

Im Bereich Terrorismusbekämpfung und Zusammenarbeit mit Europol wirkt sich der Brexit am 1.1.2021 für britische Sicherheitsbehörden besonders stark aus, da diese auf die

- 18 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2016/1148, 16.12.2020, COM(2020) 823 final.
- 19 Europäische Kommission: Sicherheitsunion, 2020, S. 13 ff.
- 20 Ibid., S. 20 ff.
- 21 Europäische Kommission: Pressemitteilung: Corona-Grenzkontrollen: Kommission pocht auf koordiniertes Vorgehen, 15.2.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/germany/news/20210215-corona-grenzkontrollen\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20210215-corona-grenzkontrollen_de) (letzter Zugriff: 4.6.2021).
- 22 Bernd Riegert: Streit um Grenzschießungen in der EU, in: Deutsche Welle, 23.2.2021.
- 23 Europäische Kommission, Sicherheitsunion, 2020.
- 24 Europäische Kommission: Pressemitteilung: Terrorabwehr: Kommission stellt 23 Mio. Euro zum Schutz des öffentlichen Raums bereit, 21.12.2020, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/germany/news/20201221-terrorabwehr\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20201221-terrorabwehr_de) (letzter Zugriff: 4.6.2021).
- 25 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung: Terroristische Inhalte im Internet: Vorläufige Einigung zwischen Ratsvorsitz und Europäischem Parlament, 10.12.2020, 915/20.
- 26 Europäische Kommission: Pressemitteilung: Strengere Regeln für Vorprodukte von Sprengstoffen zur Terrorismus-Bekämpfung, 1.2.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/germany/news/20210201-regeln-vorprodukte-von-sprengstoffen\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20210201-regeln-vorprodukte-von-sprengstoffen_de) (letzter Zugriff: 4.6.2021).
- 27 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung: Vertraulichkeit elektronischer Kommunikation: Rat legt seinen Standpunkt zu e-Datenschutzvorschriften fest, 10.2.2021, 81/21.
- 28 Siehe Europäischer Gerichtshof: Urteil vom 6. Oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:790, Privacy International; Europäischer Gerichtshof: Urteil vom 6. Oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:791, Premier Minister; siehe auch Annina Baumgartner: Verpflichtung zur allgemeinen und unterschiedslosen Speicherung und Weitergabe von Verkehrs- und Standortdaten ist auch zum Schutz der nationalen Sicherheit eines Mitgliedstaats nicht mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar, in: Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht 1/2021, S. 36 ff.
- 29 Europäischer Gerichtshof: Urteil vom 2. März 2021, ECLI:EU:C:2021:152, Prokuratuur, Randnummern 57–59.
- 30 Europäischer Gerichtshof: Urteil, März 2021, Randnummer 45.

meisten Daten aus Europol-Datenbanken zugegriffen.<sup>31</sup> Die polizeiliche Zusammenarbeit mit dem VK muss nach dem Brexit neu koordiniert werden. Die Parteien haben sich auf ein umfassendes Abkommen über ihre zukünftige Partnerschaft geeinigt, mit eigenem Teil mit Regelungen zu „Strafverfolgung und Justiz“.<sup>32</sup> Die zuständigen britischen Behörden sollen weiterhin zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung oder Verfolgung von terroristischen oder sonstigen schweren Straftaten mit den europäischen Agenturen kooperieren. Ein je eigenständiger Titel des Abkommens normiert Regelungen zur Zusammenarbeit mit Europol und Eurojust.

Den Umfang der Zusammenarbeit mit Europol regelt Art. 49 des Austrittsabkommens: Europol und die zuständige britische Behörde dürfen Fachwissen austauschen, allgemeine Lageberichte sowie strategische Analysen teilen und Informationen aus strafrechtlichen Verfahren sowie Methoden der Verbrechensverhütung gemeinsam untersuchen. Bei strafrechtlichen Ermittlungen dürfen die Behörden sich beraten, unterstützen und operativ zusammenarbeiten. Das VK entsendet zur besseren Koordination Verbindungsbeamte zu Europol (Art. 50 Abs. 4). Regelungen zum Daten- und Informationsaustausch in Art. 51 f. überbrücken die bisher nicht erfolgte Anerkennung des britischen Datenschutzniveaus im Rahmen eines EU-Angemessenheitsbeschlusses, über dessen Erlass derzeit beraten wird. Datenübermittlungen sind allerdings weiterhin erlaubt, nachdem das Abkommen Ende April 2021 entfristet wurde.<sup>33</sup> Den Umfang der Zusammenarbeit mit Eurojust regelt Art. 64: Das VK und die EU arbeiten weiterhin in allen Tätigkeitsbereichen der Eurojust-Verordnung<sup>34</sup> zusammen, wobei das VK und die EU je einen Verbindungsstaatsanwalt abstellen (Art. 65, 67). Die Datenübermittlungsbefugnisse zwischen der britischen Behörde und Eurojust normieren Art. 69 ff. Im Bereich der Sicherheitszusammenarbeit zwischen dem VK und der EU bei Europol und Eurojust verursacht der Brexit kaum kompetenzielle Unterschiede. Einzig die institutionelle Einbindung ist limitierter. Der Beitritt Irlands zum zweiten Schengener Informationssystem (SIS II) hat Auswirkungen auf den Zugriff von personenbezogenen Daten bei Passkontrollen an der (inner-)irischen Grenze.<sup>35</sup> Praktische Herausforderungen bei der neuen Kooperation zwischen dem VK und der EU durch die geringere institutionelle Einbindung dürften sich erst in den kommenden Monaten einstellen. Dieser „Praxistest“ bleibt mit Spannung abzuwarten.

### **Sicherheitsfragen im Bereich der Außengrenzen**

Bei der Diskussion um die Sicherheit der Außengrenzen wirkt – neben der Einführung des neuen Einfuhrkontrollsystems Import Control System 2 (ICS2) zum besseren Schutz der

---

31 Matthias Monroy: Weiterhin enge EU-Polizeizusammenarbeit mit Großbritannien, 2021, abrufbar unter: <https://netzpolitik.org/2021/weiterhin-enge-eu-polizeizusammenarbeit-mit-grossbritannien/> (letzter Zugriff: 8.6.2021).

32 Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem VK und Nordirland andererseits, 31.12.2020, in: Amtsblatt der EU L 444, 31.12.2020, S. 14–1462.

33 Europäisches Parlament: Pressemitteilung: Parlament billigt Handels- und Kooperationsabkommen mit Vereinigtem Königreich, 28.4.2021, REF20210423IPR02772.

34 Verordnung (EU) 2018/1727 betreffend die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) und zur Ersetzung und Aufhebung des Beschlusses 2002/187/JI des Rates vom 14. November 2018, in: Amtsblatt der EU L 295/138, 21.11.2018.

35 Europäische Kommission: Pressemitteilung: Polizeiliche Zusammenarbeit: Irland tritt dem Schengener Informationssystem bei, 15.3.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/germany/news/20210315-polizeiliche-zusammenarbeit-irland\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20210315-polizeiliche-zusammenarbeit-irland_de) (letzter Zugriff: 8.6.2021).

Zollunion vor illegaler Fracht<sup>36</sup> – weiterhin die sogenannte Flüchtlingskrise fort. Die Kontrollen an den Außengrenzen werden bereits ab 2022 durch das Schengen-Grenzmanagement im Rahmen des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (European Travel Information and Authorization System, ETIAS) neu geordnet.<sup>37</sup> Die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX ist zuletzt in den Fokus der Diskussion gerückt. Sie hat offenbar illegale Push-Backs von Flüchtlingen geduldet.<sup>38</sup>

Darüber hinaus wurde über das Verhältnis der EU zu Russland und zu den Westbalkanländern diskutiert. Während von Russland initiierte mediale Desinformationskampagnen in EU-Mitgliedstaaten, vor allem in Deutschland, einerseits für Diskussionsbedarf sorgten,<sup>39</sup> ging es andererseits um Beitrittsperspektiven der Westbalkanländer. Im Rahmen des Erweiterungspakets 2020 bewertete die EU-Entwicklungen im Kosovo, in Montenegro, Nordmazedonien, Bosnien-Herzegowina und Serbien. Neben der Bestrebung einer noch engeren Zusammenarbeit steht die Feststellung, dass sich die Bemühungen um Korruptionsbekämpfung, Rechtsstaatlichkeitsfragen und bei den Topoi Meinungsfreiheit und Medienpluralismus zuletzt verlangsamt haben. Die Türkei habe sich bei den Themen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Unabhängigkeit der Justiz durch eklatante Rückschritte zuletzt noch weiter von der EU entfernt.<sup>40</sup>

### Justizielle Zusammenarbeit

Ausweislich des EU-Justizbarometers hat sich die Effizienz und Qualität der Justizsysteme und deren Zugang europaweit weiter verbessert.<sup>41</sup> Dies gilt nur sehr eingeschränkt in Polen: Angesichts vielfältiger – aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten kritischer – Änderungen an der Justizarchitektur bezog die Europäische Kommission im Rahmen eines Aufforderungsschreibens weitere Diskussionspunkte in das bereits eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen ein, um dem Erhalt der Unabhängigkeit polnischer Richter Nachdruck zu verleihen.<sup>42</sup> Sie hat zuletzt ein Verfahren gegen Polen vor dem EuGH eingeleitet.<sup>43</sup>

Die Justiz soll nach Ansicht der Europäischen Kommission schneller digitalisiert werden, zum Beispiel durch digitale Schulungen von Richtern und Staatsanwälten.<sup>44</sup> Nach

36 Europäische Kommission: Pressemitteilung: Neues EU-Einfuhrkontrollsystem schützt Zollunion besser vor illegaler Fracht, 15.3.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/germany/news/20210315-eu-einfuhrkontrollsystem\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20210315-eu-einfuhrkontrollsystem_de) (letzter Zugriff: 8.6.2021).

37 Julius Buckler: Schengen-Grenzmanagement 2022 – Zur Vorverlagerung der Grenzkontrollen durch das Europäische Reiseinformations- und Genehmigungssystem ETIAS, in: Die Öffentliche Verwaltung 17/2020, S.749–758.

38 Vgl. etwa Heiner Hoffmann: Frontex in illegale Pushbacks verwickelt, 23.10.2020, in: Tagesschau.de.

39 Europäische Kommission: EU-Bericht – Deutschland im Fokus russischer Desinformation, 9.3.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/germany/news/2021-03-09-deutschland-im-fokus-russischer-desinformation\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/2021-03-09-deutschland-im-fokus-russischer-desinformation_de) (letzter Zugriff: 8.6.2021).

40 Siehe hierzu insgesamt Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Mitteilung 2020 über die Erweiterungspolitik der EU, 6.10.2020, COM(2020) 660 final.

41 Europäische Kommission: Pressemitteilung: EU-Justizbarometer 2020: Wirksamkeit und Zugänglichkeit der Justizsysteme der EU weiter verbessert, wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz in einigen Mitgliedstaaten zurückgegangen, 10.7.2020, IP/20/1316.

42 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Vertragsverletzungsverfahren im Dezember: Kommission unternimmt weitere Schritte zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit in Polen, 3.12.2020, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/germany/news/20201203-vertragsverletzungsverfahren-dezember\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20201203-vertragsverletzungsverfahren-dezember_de) (letzter Zugriff: 8.6.2021).

43 Siehe etwa Tagesschau.de: EU-Kommission verklagt Polen vor EuGH, 31.3.2021.

44 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Digitalisierung der Justiz in der Europäischen Union, 2.12.2020, COM(2020) 710 final.

Ansicht der Europäischen Kommission könnten unter anderem finanzielle Unterstützung oder aber Gesetzgebung die Digitalisierung der Justiz beschleunigen.<sup>45</sup> Zur verbesserten Zusammenarbeit der Gerichte durch leichteren Datenzugriff bei transnationalen zivil- und strafrechtlichen Verfahren könne über die Implementierung eines e-Justice Communication via Online Data Exchange-Systems (e-CODEX) nachgedacht werden.<sup>46</sup>

EuGH-Richter vereidigten die Europäischen Staatsanwälte.<sup>47</sup> Wegen fehlerhafter Umsetzung der Vorgaben zum Europäischen Haftbefehl hat die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland, Schweden und Zypern eingeleitet.<sup>48</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat im Kontext des Europäischen Haftbefehls europäische Grundrechte, konkret Art. 4 Charta der Grundrechte der EU als Bewertungsmaßstab einer Verfassungsbeschwerde geprüft<sup>49</sup> und damit nicht nur seine eigene Rolle als Verfassungsgericht im europäischen Grundrechtsverbund neu bestimmt,<sup>50</sup> sondern auch das Verhältnis zwischen deutschen und europäischen Grundrechten konkretisiert.

## Fazit und Ausblick

Die EU hat im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in den letzten Jahren vor allem reagiert und seltener Themen aktiv gesetzt. Denn sie musste in jüngerer Vergangenheit auf die – noch immer die Gesetzgebung mitprägende – sogenannte Flüchtlingskrise, den Brexit sowie die Covid-19-Pandemie reagieren. Im vergangenen Jahr deutete die EU eine vorsichtige Kehrtwende an: Politische Themen sollen offenbar häufiger selbst besetzt werden. So will vor allem die Europäische Kommission angesichts der Erosion von Rechtsstaatlichkeit in einzelnen europäischen Mitgliedstaaten diese europaweit stärken. Und sie besetzt auch die Digitalisierung thematisch – beschleunigt durch die Covid-19-Pandemie und die Entwicklungen in der Justiz. Die Zeit alleiniger Reaktion scheint vorüber: In den kommenden Jahren wird sich zeigen, ob europäisches Sicherheitsrecht nun losgelöst vom Krisenmodus gestaltet wird.

## Weiterführende Literatur

Anne Sanders: Richterliche Unabhängigkeit in Europa, in: Deutsche Richterzeitung 2021, S. 280.

Oliver Mader: Rechtsstaatlichkeit und Haushalt: Der Stand des Werteschutzes in der EU nach dem Streit über die Rechtsstaatsverordnung, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2021, S. 133.

Rolf Wagner: Aktuelle Entwicklungen in der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift 2021, S. 1926.

---

45 Europäische Kommission: Digitalisierung der Justiz, 2020.

46 Europäische Kommission: Commission Staff Working Document, Impact Assessment accompanying the document on a computerised system for communication in cross-border civil and criminal proceedings (e-CODEX system), and amending Regulation (EU) 2018/1726, 2.12.2020, SWD(2020) 541 final.

47 Europäische Kommission: Erklärung, Europäische Staatsanwaltschaft: Vereidigung der Europäischen Staatsanwälte im Europäischen Gerichtshof, 28.9.2020, STATEMENT/20/1763.

48 Europäische Kommission: Pressemitteilung: Europäischer Haftbefehl und Kampf gegen Geldwäsche: Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein, 18.2.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/germany/news/20210218-kampf-gegen-geldwaesche\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20210218-kampf-gegen-geldwaesche_de) (letzter Zugriff: 8.6.2021).

49 Bundesverfassungsgericht: Beschluss des Zweiten Senats vom 1. Dezember 2020 – 2 BvR 1845/18, Europäischer Haftbefehl.

50 Alexander Brade: Freundliche Signale aus Karlsruhe?, in: Legal Tribune Online, 6.1.2021.

# Regional- und Kohäsionspolitik

Julia Bachtrögl-Unger

Das europäische Politikgeschehen war im vergangenen Jahr zutiefst vom Umgang mit den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie geprägt.<sup>1</sup> Im Bereich der Regional- und Kohäsionspolitik wurden rasch Maßnahmen zur Anpassung der bestehenden Programme und einer flexibleren Zurverfügungstellung von Fördermitteln zur Krisenbewältigung initiiert sowie die bestehenden Förderinstrumente durch das REACT-EU-Paket („Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas“) aufgestockt. Auch der Abschluss der Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 und die entsprechende Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Rats der EU im Dezember 2020 waren hier von großer Bedeutung. Per 24. Juni 2021 wurden die Regulierungen zur Umsetzung der Regional- und Kohäsionspolitik 2021–2027 verabschiedet. Die gleichzeitige Notwendigkeit der teils angepassten Fortführung der Programme des MFR 2014–2020, der Vorbereitung und Programmierung des neuen MFR 2021–2027 und des Covid-19-Aufbaupakets NextGenerationEU (NGEU)<sup>2</sup> dürften für die zuständigen Behörden wesentliche Herausforderungen und Abstimmungserfordernisse mit sich bringen.

## Umsetzung der operationellen Programme des MFR 2014–2020

Im MFR 2014–2020 wurden der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Kohäsionsfonds (KF) als Teile der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) geführt, wozu darüber hinaus der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF) und die Youth Employment Initiative (YEI) gezählt wurden. Die Europäische Kommission stellt Daten zum Fortschritt der Implementierung der entsprechenden Programme anhand des Anteils der erfolgten Förderzusagen beziehungsweise der bereits ausbezahlten öffentlichen Mittel an der Summe der geplanten Kosten (teilweise inklusive privater Mittel) zur Verfügung. Demnach war am 31. Dezember 2020 über die Zuweisung von 99 Prozent der geplanten Mittel für ESF-Projekte (120,8 Mrd. Euro) entschieden worden. Im Falle des EFRE (geplante Finanzierungskosten von 277,8 Mrd. Euro) und des KF (72,7 Mrd. Euro) war Ende 2020 gar die Verwendung von 109 Prozent beziehungsweise 116 Prozent der geplanten Summen beschlossen worden, was gerade gegen Ende der Programmperiode oft gängige Praxis ist, um etwaige Rückbuchungen oder Projektausfälle und damit potentiell ungenutzte Fördermittel zu vermeiden.<sup>3</sup>

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

3 Siehe dazu die von der Europäischen Kommission zur Verfügung gestellten Informationen (FAQ), einschließlich Daten, zur Implementierung der Programme im MFR 2014–2020: Europäische Kommission: ESIF 2014–2020 Finance Implementation Details, abrufbar unter: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020-Finances/ESIF-2014-2020-Finance-Implementation-Details/99js-gm52> (letzter Zugriff: 10.8.2021).

Während die Selektion der geförderten Vorhaben damit weit fortgeschritten beziehungsweise weitgehend abgeschlossen war, hinkte die tatsächliche Auszahlung der Mittel – und damit vermutlich auch der Abschluss der kofinanzierten Projekte – spürbar hinterher: Per 31. Dezember 2020 war nur jeweils etwas mehr als die Hälfte der geplanten EFRE-, ESF- und KF-Finanzierungskosten verausgabt. Wenngleich die Auszahlung der zugesagten Mittel durch die Förderungsempfängerinnen und -empfänger bis zu drei Jahre nach Erhalt eines Finanzierungsvorschusses beantragt werden kann,<sup>4</sup> dürfte damit zum Ende der Förderperiode hin für die abwickelnden Stellen ein nicht unbeträchtlicher Aufwand mit dem Abruf aller Fördermittel und dem Abschluss der Programme verbunden sein.

Die Daten der Europäischen Kommission erlauben in diesem Zusammenhang eine Auswertung der Implementierung von EFRE-, ESF- und KF-Programmen (inkl. YEI) nach Mitgliedstaat und thematischem Ziel.<sup>5</sup> Die konkrete Zuweisung der geplanten (öffentlichen) Mittel war Ende 2020 in den meisten Ländern vollständig entschieden. Eine vergleichsweise große Lücke zwischen Plan und Finanzierungszusagen gab es allerdings noch in Irland (beschlossen war dort die Verwendung von 84 Prozent der geplanten Mittel). In Malta (93 Prozent), Schweden, Bulgarien und Italien (jeweils 95 Prozent) war die Verteilung der Mittel für spezifische Vorhaben ebenfalls noch nicht abgeschlossen. Bezüglich des Fortschritts in der Auszahlung der Mittel (im Regelfall per 31. Dezember 2020 oder früher) waren die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten noch um einiges beträchtlicher: Zum einen waren in Spanien (38 Prozent), Rumänien (41 Prozent), in der Slowakei (43 Prozent), Belgien und Kroatien (jeweils 46 Prozent), in Italien, dem Vereinigten Königreich (jeweils 48 Prozent) und Dänemark (49 Prozent) weniger als die Hälfte der geplanten Kosten ausbezahlt worden, ebenso in Programmen der „Europäischen Territorialen Zusammenarbeit“ (48 Prozent). Dagegen waren die Anteile der abgerufenen Mittel in den Niederlanden (74 Prozent) sowie – mit einigem Abstand – in Finnland (65 Prozent) und Litauen (63 Prozent) am höchsten. In Deutschland beliefen sich die Finanzierungszusagen für konkrete Projekte Ende 2020 auf 105 Prozent der geplanten Mittel, 60 Prozent derselben waren bereits ausbezahlt worden.

Mit dem MFR 2014–2020 gewann das thematische Ziel der Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation – auch im Zusammenhang mit dem Erfordernis der Entwicklung von regionalen bzw. nationalen Strategien intelligenter Spezialisierung – maßgeblich an Bedeutung. So war etwa beinahe ein Fünftel der EFRE-Fördermittel für den Bereich Forschung und Innovation veranschlagt; per 31. Dezember 2020 war die Entscheidung über deren Verwendung (mehr als) abgeschlossen sowie 46 Prozent davon ausbezahlt. Mit Abstand am höchsten war der Anteil der bereits erfolgten Auszahlungen an den EFRE-Plansummen beim thematischen Ziel zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (65 Prozent), am geringsten beim thematischen Ziel Umweltschutz und Ressourceneffizienz (38 Prozent).

---

4 Art. 131 Abs. 5 in Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 (Dachverordnung), in: Amtsblatt der EU L34/320, 20.12.2013.

5 Europäische Kommission: Überblick Kohäsionspolitik 2014–2020, abrufbar unter: [https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020\\_cohesion\\_overview](https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020_cohesion_overview) (letzter Zugriff: 10.8.2021).

## Beitrag der Kohäsionspolitik zur Bewältigung der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Die Covid-19-Pandemie verbreitete sich gegen Ende des ersten Quartals 2020 in den EU-Mitgliedstaaten, wobei sich sowohl das Ausmaß der Gesundheitskrise als auch die Maßnahmen zur Verhinderung der weiteren Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus in den einzelnen Ländern – vor allem in der Anfangsphase – deutlich voneinander unterschieden. Unter anderem führte die unterschiedlich starke Betroffenheit verschiedener Wirtschaftssektoren von den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie in Kombination mit heterogenen Wirtschaftsstrukturen zu erheblichen regionalen Unterschieden der ökonomischen (und sozialen) Auswirkungen der Pandemie. So kam es etwa in Regionen mit einer hohen Bedeutung international orientierter distributiver Dienstleistungen, darunter der Tourismus, zu einem besonders kräftigen Wirtschaftseinbruch.<sup>6</sup> Auch aus diesem Grund erscheint die kurzfristige europapolitische Reaktion unter Berücksichtigung der territorialen Dimension unabdinglich, was im Folgenden auch für die Sicherstellung einer nachhaltigen Erholung – unter Berücksichtigung der ökologischen und digitalen Transformation – gilt.

Die regionalpolitische Reaktion der Europäischen Union umfasste die Investitionsinitiative (CRII) sowie die Investitionsinitiative Plus (CRII+), die unter anderem eine flexible Umschichtung von regional- und kohäsionspolitischen Mitteln sowie deren rasche Mobilisierung erlaubten, um nötige Investitionen in die Gesundheitssysteme oder andere besonders stark von den Auswirkungen der Pandemie betroffene Bereiche zu ermöglichen. Diesen bereits im April 2020 implementierten Initiativen folgte im Juni 2020 das REACT-EU Paket, das über die Programme der Regional- und Kohäsionspolitik des MFR 2014–2020 sowie den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD) für die Jahre 2020 und 2021 zusätzlich 50,6 Mrd. Euro zur Verfügung stellte. Als Teil des europäischen Aufbauplans (NGEU) soll REACT-EU als Schnittstelle zwischen den Bestrebungen zur Bewältigung der akuten Auswirkungen der Pandemie und der längerfristigen Erholung fungieren, wobei die zentralen Ziele der EU, vor allem der Klimaschutz<sup>7</sup>, besondere Berücksichtigung erfahren sollen.<sup>8</sup>

Bis zum 30. Juni 2021 wurden im Rahmen der beiden Investitionsinitiativen bestehende Regional- und Kohäsionsfördermittel von 7,3 Mrd. Euro für den Gesundheitssektor sowie von 3,6 Mrd. Euro für den Unternehmenssektor freigemacht. Zudem waren zu diesem Zeitpunkt – gemeinsam mit weiteren Umschichtungen im ESF – 4,1 Mrd. Euro an Direktzahlungen zum Erhalt von Beschäftigung und zur Förderung stark betroffener Personengruppen getätigt worden.<sup>9</sup> Von rund 40 Mrd. Euro, die im Zuge des REACT-EU

6 Kai Böhme/Flavio Besama: Understanding the territorially diverse implications of Covid-19 policy responses, in: Spatial Foresight Brief 13/2020,; Stefan Böhme/Carola Burkert/Jeanette Carstensen/Lutz Eigenhüller/Annekatrik Niebuhr/Duncan Roth/Georg Sieglen/Doris Wiethölter: Die Bedeutung der regionalen Wirtschaftsstruktur für die Arbeitsmarkteffekte der Corona-Pandemie: Eine erste Einschätzung, in: IAB-Forschungsbericht 15/2020; Julia Bachtrögl et al.: Regionale Unterschiede der ökonomischen Betroffenheit von der aktuellen COVID-19-Krise in Österreich, in: WIFO Working Papers 597/2020.

7 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Umwelt- und Klimapolitik“ in diesem Jahrbuch.

8 Europäische Kommission: REACT-EU – Fostering crisis repair and resilience, abrufbar unter: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/REACT-EU-Fostering-crisis-repair-and-resilience/26d9-dqzy> (letzter Zugriff: 10.8.2021).

9 Aktuelle Informationen zu den Aktivitäten im Zuge der Investitionsinitiativen (CRII und CRII+) siehe: Europäische Kommission: European Structural and Investment Funds – Coronavirus Dashboard: EU Cohesion Policy Response to the Crisis, abrufbar unter: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/4e2z-pw8r> (letzter Zugriff: 10.8.2021).



Pakets für 2021 zur Allokation bereitstehen, war zum letztverfügbaren Stand über mehr als 22 Mrd. Euro entschieden worden.<sup>10</sup> Der Löwenanteil kommt dabei mit jeweils mehr als einem Viertel der zur Verfügung gestellten Mittel Italien und Spanien zugute, gefolgt von Frankreich mit 8 Prozent.

### Regional- und Kohäsionspolitik ab 2021

Berücksichtigt man sowohl das als Reaktion auf die Covid-19-Krise ins Leben gerufene, 750 Mrd. Euro umfassende Aufbauinstrument NGEU als auch den MFR 2021–2027 von 1.074,3 Mrd. Euro, ist der langfristige Haushalt der EU ab 2021 (zu Preisen von 2018) der größte in der Geschichte der Europäischen Union.<sup>11</sup> Die Regional- und Kohäsionspolitik bildet, gemessen an der den Zielen „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“ und „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ zugewiesenen Budgetsumme (378 Mrd. Euro<sup>12</sup>), mit einem Anteil von rund einem Drittel wie in den früheren Budgetperioden weiterhin den zweitgrößten Posten im MFR. Dieser Betrag wird über den EFRE, den ESF Plus (ESF+), den KF sowie den Fonds für einen gerechten Übergang („Just Transition Fund“, JTF) verteilt. Damit soll nicht nur in die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Stärkung der (ökonomischen) Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Regionen und die Verbesserung der Lebensqualität der EU-Bürgerinnen und -Bürger investiert, sondern auch ein verstärkter Beitrag zur Erreichung von Klimaneutralität bis 2050 (Umsetzung des Europäischen Grünen Deals) – und einem Ausgleich der regional unterschiedlichen Betroffenheit von entsprechenden Maßnahmen – geleistet werden.

Eine Neuerung gegenüber der Vorperiode ist, dass im MFR 2021–2027 gemäß Art. 5 Abs. 1 der am 24. Juni verabschiedeten Verordnung 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>13</sup> nunmehr fünf politische Ziele (PZ) für die Verteilung der Mittel des EFRE, ESF+, KF und EMFAF maßgeblich sind:

- 1) ein wettbewerbsfähigeres und intelligenteres Europa durch die Förderung eines innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandels und der regionalen IKT-Konnektivität;
- 2) ein grünerer, CO<sub>2</sub>-armer Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-neutralen Wirtschaft und einem widerstandsfähigen Europa durch die Förderung von sauberen Energien und einer fairen Energiewende, von grünen und blauen Investitionen, der Kreislauf-

---

10 Europäische Kommission: European Structural and Investment Funds - REACT EU available vs decided amounts, abrufbar unter: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/REACT-EU-available-vs-decided-amounts/xrff-3esu> (letzter Zugriff: 12.8.2021).

11 Julia Bachtrögl-Engel et al.: Der europäische COVID-19-Aufbauplan, in: WIFO-Monatsberichte 4/2021.

12 Für eine Übersicht über den beschlossenen MFR 2021–2027 sowie NGEU siehe: Europäische Kommission: Was ist neu im EU-Haushalt 2021–2027?, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_de) (letzter Zugriff: 10.8.2021). Die Zahlen zur Regional- und Kohäsionspolitik sind einer detaillierten Übersicht über die Mittelzuweisungen entnommen, abrufbar unter: Europäische Kommission: European Structural and Investment Funds – 2021–2027 Cohesion policy EU budget allocations, abrufbar unter: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-EU-allocations-available-for-programming/2w8s-ci3y/> (letzter Zugriff: 10.8.2021).

13 Gemeinsame Bestimmungen für den EFRE, den ESF+, den KF, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF) sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik. Diese und die fondsspezifischen Regulierung für den MFR 2021–2027 sind hier abrufbar: Europäische Kommission: Cohesion Policy legislation 2021–2027, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/legislation/regulations/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/regulations/) (letzter Zugriff: 10.8.2021).

wirtschaft, des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel, der Risikoprävention und des Risikomanagements sowie der nachhaltigen städtischen Mobilität;

- 3) ein stärker vernetztes Europa durch die Steigerung der Mobilität;
- 4) ein sozialeres und inklusiveres Europa durch die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte;
- 5) ein bürgernäheres Europa durch die Förderung einer nachhaltigen und integrierter Entwicklung aller Arten von Gebieten und lokalen Initiativen.

Konkrete Vorgaben zur thematischen Konzentration der Mittel (wahlweise auf einzelstaatlicher oder regionaler Ebene) verdeutlichen die Schwerpunktsetzung auf die Ziele des Europäischen Grünen Deal: In allen Regionen beziehungsweise Mitgliedstaaten müssen mindestens 30 Prozent der EFRE-Mittel dem PZ 2 einer „grünere“ EU gewidmet sein.<sup>14</sup> Da die anvisierte Energiewende die Wirtschaft in Regionen, in denen mitunter der Kohleabbau eine zentrale Rolle spielt, deutlich stärker betreffen wird, wurde zudem der Fonds für einen gerechten Übergang (JTF) ins Leben gerufen. Ein weiterer Schwerpunkt liegt wie in der Vorperiode auf der Förderung eines innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandels in allen europäischen Regionen (PZ 1). Zusätzlich zur Vorgabe der Zuweisung von 30 Prozent der EFRE-Mittel für das PZ 2 sollen demnach in (gemessen an ihrem Pro-Kopf-Einkommen beziehungsweise Bruttonationaleinkommen) stärker entwickelten Regionen oder Mitgliedstaaten mindestens 85 Prozent aller EFRE-Mittel den Politischen Zielen 1 und 2 zugewiesen werden. In den übrigen Gebieten sind zumindest 40 Prozent (Übergangsregionen) beziehungsweise 25 Prozent (in schwach entwickelten Regionen/Ländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen/Bruttonationaleinkommen unter 75 Prozent des EU-Durchschnitts) der EFRE-Mittel dem PZ 1 zuzuweisen. Um den Mehrwert des EU-Budgets zu steigern, sollen die zur Verfügung gestellten Mittel im Sinne der regional gültigen Strategie der intelligenten Spezialisierung (im MFR 2021–2027 als „thematische grundlegende Voraussetzung“ für den Mittelabruf aus EFRE, ESF+ und KF unter PZ 1 gelistet) verteilt werden, das heißt unter Berücksichtigung von regionalen Stärkefeldern und Chancen sowie unter Miteinbeziehung von lokalen Stakeholdern. Dazu sollen im MFR 2021–2027 verstärkt Synergien zwischen Regionalförderungen und etwa Horizont Europa-Projektfinanzierungen angeregt und vereinfacht werden. Zudem sollen interregionale Innovationsinvestitionen den Erfolg von Forschungsaktivitäten und die regions- und länderübergreifende Vernetzung relevanter Akteurinnen und Akteure fördern.

## **Ausblick**

Die Einigung auf den MFR 2021–2027 vor dem Hintergrund des Europäischen Grünen Deals und auf den NGEU-Aufbauplan zur Förderung der Erholung der europäischen Wirtschaft nach der Covid-19-Krise deutet auf eine weitgehende Kooperationsbereitschaft der EU-Mitgliedstaaten zur gemeinsamen Bewältigung großer Herausforderungen hin. Hinsichtlich der Umsetzung der Regional- und Kohäsionspolitik in den nächsten Jahren bleibt abzuwarten, ob sich die Vorbereitungen für die Implementierung der operationellen Programme 2021–2027 durch den zeitgleichen – und aufgrund des kürzeren Zeitrahmens wahrscheinlich oft vorgezogenen – Abruf der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität

14 Art. 4 Abs. 7 der Verordnung (EU) 2021/1058 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds, in: Amtsblatt der EU L 231/60, 30.6.2021.

verzögern werden. Wenngleich letztere an sich kein Kohäsionsziel verfolgt, sollen neben kurzfristigen Reaktionen auf die Covid-19-Krise auch strukturelle Reformen auf Basis nationaler Aufbau- und Resilienzpläne finanziert werden. Die Abstimmung mit beziehungsweise die Abgrenzung zu kohäsionspolitischen Programmen könnte daher eine Herausforderung darstellen.<sup>15</sup>

### Weiterführende Literatur

John Bachtler et al.: Will Cohesion Policy recover from COVID?, in: EoRPA Report 3/2020, Oktober 2020, abrufbar unter: [https://strathprints.strath.ac.uk/75508/1/Bachtler\\_etal\\_EoRPA\\_2020\\_Will\\_cohesion\\_policy\\_recover\\_from\\_Covid.pdf](https://strathprints.strath.ac.uk/75508/1/Bachtler_etal_EoRPA_2020_Will_cohesion_policy_recover_from_Covid.pdf) (letzter Zugriff: 12.8.2021).

David Bailey et al.: Regions in a time of pandemic, in: *Regional Studies* 54/2020, 10.8.2020, S. 1163–1174.

---

15 Für rezente Einschätzungen dazu siehe etwa John Bachtler/Viktoriya Dozhdeva: The Recovery and Resilience Fund: Economic stimulus at the expense of territorial cohesion? [Blog], EPRC blog, 2.6.2021, abrufbar unter: <https://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:5d6269d3-84d2-458d-b9dd-bf14a030db19/RRF%20Blog%20-%20final.pdf> (letzter Zugriff: 10.8.2021); Center for European Policy Studies: Recovery and Resilience Monitor, abrufbar unter: <https://rrfmonitor-ceps.eu/homepage> (letzter Zugriff 27.8.2021).

# Sportpolitik

Jürgen Mittag

Die europäische Sportpolitik stand in den ersten Monaten des Jahres 2021 weiterhin im Zeichen der Covid-19-Pandemie<sup>1</sup>, so dass die Rahmenbedingungen des Vorjahres kaum verändert ihre Fortsetzung fanden. Von den sich in zahlreichen europäischen Ländern über mehrere Monate erstreckenden Lockdowns und Mobilitätseinschränkungen waren sowohl der professionelle Spitzensport als auch der organisierte Breitensport betroffen. Etliche Sportveranstaltungen mussten abgesagt oder verschoben werden, während zugleich Vereins- und der Schulsportaktivitäten nur begrenzt stattfinden konnten. Der Sport in der Europäischen Union (EU) sah sich infolgedessen mit dem Umstand konfrontiert, dass sowohl das Ausmaß an körperlicher Bewegung, die Zahl der Vereinsmitglieder als auch der durch den Sport generierte finanzielle Umsatz rückläufig war. Teilweise durch die Pandemie geprägt, wurden in der europäischen Sportpolitik in den vergangenen Monaten mehrere wegweisende Entscheidungen getroffen, die vor allem finanzielle Implikationen haben. Zugleich wurden im Schatten der Pandemie aber auch erhebliche sportpolitische Kontroversen ausgetragen, in denen das Zusammenspiel von Sport und Menschenrechten sowie die Zukunft des „Europäischen Sportmodells“ im Blickfeld standen.

Das erfolgreiche Eintreten der deutschen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 für einen Kompromiss bei der mehrjährigen finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2021–27<sup>2</sup> hat auch Auswirkungen auf den Sport: Für das Erasmus+ Sport-Programm werden künftig rund 500 Mio. Euro zur Verfügung stehen, womit der Sport nahezu eine Verdoppelung seiner Mittel erwirkt hat; der Anteil des Sports am Programm erhöht sich damit auf 1,9 Prozent. Kaum minder bedeutsam ist, dass der Sport auch in die milliarden-schwere Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF), dem Kern des NextGenerationEU-Instruments, einbezogen werden kann. Und schließlich findet der Sport nunmehr auch in weiteren wichtigen EU-Förderprogrammen, darunter dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+), ausdrücklich Berücksichtigung, so dass auch hier eine Ausweitung der Finanzierungsmöglichkeiten für den Sport im Raume steht.

Das zweite zentrale Ergebnis der deutschen Ratspräsidentschaft stellt die Verabschiedung des Arbeitsplans der Sportministerinnen und -minister für den Zeitraum 2021–2024 dar. Als maßgebliche Themen wurden die drei Schwerpunktbereiche „Schutz der Integrität und der Werte im Sport“, „sozioökonomische und ökologische Dimension des Sports“ sowie „Förderung der Teilnahme an Sport und gesundheitsfördernder körperlicher Aktivität“ vereinbart. Jeder dieser Schwerpunktbereiche sieht weitere Kernthemen wie etwa die Rechte von Sportlerinnen und Sportlern, Sportgroßveranstaltungen oder der „Grüne Sport“ vor. Die aktuellen Präferenzen des Rats spiegeln sich auch in der Einrichtung einer neuen „High Level Group on Gender Equality“ im Sport wider. Von der portugiesischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2021 wurde insbesondere auf die Themenfelder

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.

2 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Haushaltspolitik“, „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ und „Bundesrepublik Deutschland“ in diesem Jahrbuch.

Sportinnovation und Sportdiplomatie gesetzt. Zu beiden Bereichen fanden Präsidentenkonferenzen statt, in denen unter anderem beleuchtet wurde, inwieweit die Sportdiplomatie zu einer stärkeren Rolle Europas in der globalen Politik beitragen kann. Die Aufnahme des Sports in das Förderprogramm für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit kann hier als ein wichtiger Beitrag betrachtet werden. Welche Bedeutung Menschenrechtsfragen auch im Rat der EU haben, dokumentiert der am 27. Januar 2021 von den für den Sport zuständigen Ministern verfasste Brief an Kommissarin Mariya Gabriel, in dem das Thema Menschenrechte bei Sportgroßveranstaltungen problematisiert wurde.

Die Aktivitäten der Europäischen Kommission im Bereich Sport umfassten im Jahre 2020 vor allem Grundsatzaktivitäten. So wurde am 17. November 2020 eine prominent besetzte Konferenz zum Thema „Die Erholung des Sportsektors nach der Covid-19-Krise“ mit mehr als 600 Teilnehmenden ausgerichtet. Einen Tag später wurde ein informeller Runder Tisch zum Thema „Sport und Behinderung“ veranstaltet, zu dem gemeinsam von den Kommissarinnen Helena Dalli (Gleichstellung) und Mariya Gabriel (Sport) eingeladen wurde. Der langjährige Leiter der Sport-Unit in der Kommission, Yves Le Lostecque, verabschiedete sich am 16. Dezember 2020 mit einer Veranstaltung zur Repräsentation des Sports auf EU-Ebene. Die Veranstaltung thematisierte den strukturierten Dialog der Europäischen Kommission mit verschiedenen Interessenvertretern, deren Auswahl sich angesichts der wachsenden Bedeutung des Sports auf europäischer Ebene zunehmend schwieriger gestaltet. Neue Leiterin der Sport-Unit ist die Niederländerin Florencia Van Houdt, unter deren Ägide im Mai 2021 die ersten Sitzungen der beiden ebenfalls neu gebildeten Expertengruppen der Kommission zum Europäischen Green Deal und zu Covid-19 stattfanden. Im Juni 2021 richtete die Europäische Kommission das EU-Sport Forum aus, das erneut die Bandbreite der Sportakteure auf europäischer Ebene zusammenführte. Angesichts des digitalen Formats hielt sich die Interaktion hier jedoch in Grenzen.

Auch das Europäische Parlament (EP) befasste sich eingehender mit den Auswirkungen der Pandemie und nahm im Februar 2021 einen Entschließungsantrag zu den Auswirkungen von Covid-19 auf die Jugend und den Sport an. In mehreren Sitzungen erörterte das EP die Veränderungen durch digitale Übertragungsmöglichkeiten bei Sportveranstaltungen und setzte sich hierbei vor allem mit der Online-Piraterie bei Sportübertragungen auseinander. Die Entschließung über die „Herausforderungen für die Organisatoren von Sportveranstaltungen im digitalen Umfeld“ wurde am 19. Mai 2021 vom EP mit großer Mehrheit angenommen. Menschenrechtsthemen standen im EP ebenfalls auf der Agenda.<sup>3</sup> Am 25. Mai 2021 lud der Unterausschuss des Europäischen Parlaments für Menschenrechte zusammen mit dem CULT-Ausschuss zu einem Workshop über Sportgroßveranstaltungen und Menschenrechte ein. Im Nachgang dazu nahm das EP am 8. Juli 2021 eine Resolution an, in der zu einem Boykott der Olympischen Winterspiele 2022 in Peking seitens der Politik beziehungsweise Diplomatie aufgerufen wurde, sofern es zu keiner belastbaren Verbesserung der Menschenrechtslage in China komme.

Vom Europäische Gerichtshof wurde am 16. Dezember 2020 ein seit längerem erwartetes wegweisendes Urteil veröffentlicht, mit dem im Kern eine Entscheidung der Europäischen Kommission aus dem Jahre 2017 bestätigt wurde: Die Auffassung der Internationalen Eislaufunion (ISU), Sportler bei der Teilnahme an nicht von der ISU anerkannten

---

3 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Menschenrechtspolitik“ in diesem Jahrbuch.

Eissschnelllauf-Wettkämpfen mit Sanktionen zu belegen, ist nicht mit dem EU-Wettbewerbsrecht vereinbar. Die Zukunft verbandlicher Monopole im Sport und damit verbunden auch die Frage nach den spezifischen europäischen Sportstrukturen steht mit diesem Urteil erneut auf dem Prüfstand.

Rege Aktivitäten entfaltete der Europarat<sup>4</sup>, der zahlreiche (Online-)Konsultationen veranstaltete. Besondere Beachtung wurde der Überarbeitung der europäischen Sportcharta als Grundlagendokument gewidmet, da hier die Kerncharakteristika europäischer Sportstrukturen Berücksichtigung finden sollen. Weitere Veranstaltungen des Europarats befassten sich mit Menschenrechten im Kinder- und Jugendsport, mit Rassismus und Hassreden bei Sportgroßveranstaltungen, mit der Gleichstellung der Geschlechter im Sport und mit der Manipulation von Sportwettkämpfen.

Für die europäischen Sportverbände markierten die mit einem Jahr Verspätung durchgeführten Sportgroßereignisse eine wichtige Etappe. Mit der paneuropäischen Fußball-europameisterschaft und den Olympischen Spielen in Tokio leitete man tendenziell zwar eine Rückkehr zur Normalität ein, das Ausmaß der im Umfeld der Events ausgetragenen Konflikte war indes beträchtlich. Vor allem bei der Fußball-europameisterschaft gab es fast täglich Debatten über das Spannungsverhältnis von Sport und Politik: Kniende Spieler und Schiedsrichter-Teams, die gegen Rassismus protestierten; ein Mannschaftskapitän mit einer Regenbogen-Armbinde, der für Diversität, Offenheit und Toleranz in Europa warb; eine ukrainische Mannschaft mit einem Trikot, das den Umriss des Landes zeigte und dabei auch die von Russland annektierte Halbinsel Krim einschloss; aber auch ein Austragungsort, der ersuchte, das lokale Stadion in den Regenbogenfragen zu beleuchten – all dies war Ausdruck einer zunehmenden Inanspruchnahme des Sports für politische Interessen.

Wie stark die Sportverbände gegenwärtig herausgefordert sind, hatte sich zudem am 18. April 2021 gezeigt – am Vortag eines geplanten Beschlusses über die Reform der Champions League – als zwölf europäische Top-Klubs die Gründung einer Super League bekanntgaben und damit die bestehenden Strukturen grundlegend in Frage stellten. Als Reaktion hierauf gingen vielfach aktive und ehemalige Fußballer, Funktionäre, aber auch Fans und Journalisten auf die Barrikaden. Vor allem angesichts der massiven Fanproteste auf der britischen Insel, von der sechs der zwölf an der Super League beteiligten Spitzenvereine stammten, erodierte die Einheit der abtrünnigen Klubs rasch, so dass das Projekt nur zwei Tage nach seiner Vorstellung scheiterte. Dennoch dokumentiert dieser Akt das anhaltende Konfliktpotenzial im organisierten Sport, in dem die Verbände fast permanent herausgefordert sind. Infolgedessen traf sich auch IOC-Präsident Thomas Bach wiederholt mit Vertretern der EU-Institutionen in Brüssel, um in diesem Zuge für die Beibehaltung des Europäischen Sportmodells zu werben. Mit Spyros Capralos, der als langjähriger Präsident des griechischen NOK zum Präsidenten der Europäischen Olympischen Komitees gewählt wurde, verfügt er dabei auf europäischer Ebene über einen neuen Mitstreiter.

Dass in der europäischen Sportpolitik nicht nur schwelendes Konfliktpotenzial, sondern auch weiterhin Orientierungsnotwendigkeit besteht, zeigen einmal mehr die neu veröffentlichten Studien. Neben der Untersuchung über die Auswirkungen der Covid-19-Krise auf den Sport in Europa<sup>5</sup> ist unter anderem auch eine Studie über die generations-

4 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und der Europarat“ in diesem Jahrbuch.

5 ECORYS: Mapping Study on measuring the economic impact of COVID-19 on the sport sector in the EU. Final report, Luxemburg, 25.11.2020.

übergreifende Dimension des Sports<sup>6</sup> sowie ein umfassender Überblick zur Gegenwart und Zukunft der europäischen Sportpolitik veröffentlicht worden.<sup>7</sup> Hinzu kamen verschiedene Anhörungen und Konsultationen. So hat die UEFA im Mai 2021 ein umfassendes Konsultationsverfahren eröffnet, dessen Ziel es ist, in einen Dialog über die Zukunft des Sports mit den unterschiedlichen Interessenvertretern des europäischen Fußballs zu treten. Auch die slowenische Ratspräsidentschaft hat sich die Zukunft des Europäischen Sportmodells als Leitthema auf die Fahnen geschrieben. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund werden die Strukturen des Sports in Europa absehbar ein zentrales Diskussions- und Forschungsthema bleiben.

### Weiterführende Literatur

Andrea Cattaneo/Richard Parrish: Sports Law in the European Union, Alphen aan den Rijn 2020.

Roland Naul/Claude Scheuer (Hrsg.): Research on Physical Education and School Sport in Europe, Aachen 2020.

- 
- 6 ECORYS: Mapping study on the intergenerational dimension of sport. Final Report to the European Commission, Luxemburg, 12.10.2020.
- 7 Jürgen Mittag/Roland Naul: EU Sports Policy: Assessment and Possible Ways Forward, European Parliament, Research for Cult Committee – Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brüssel, Juni 2021.

# Tourismuspolitik

Franziska Decker/Anna-Lena Kirch

Im vergangenen Jahr war der europäische Tourismus primär von der Covid-19-Pandemie und damit einhergehenden Reisebeschränkungen beeinflusst. Die deutsche Ratspräsidentschaft ab Juli 2020 stand ganz im Zeichen des Krisenmanagements, inklusive der Wiederherstellung der vier Freiheiten des europäischen Binnenmarktes. In diesem Kontext adressierte sie auch die massiven Einschränkungen für den europäischen Tourismus und forcierte eine Strategie des nachhaltigen und digital gestützten Wiederaufbaus.

## Rolle der Tourismusbranche im EU-Haushalt und Wiederaufbauplan

Aktive Impulse kamen von Seiten des Europäischen Parlaments (EP), indem es zusätzliche Maßnahmen und insbesondere finanzielle Mittel zur Rettung der Tourismus- und Reisebranche in der EU forderte.<sup>1</sup> Die Abgeordneten riefen nach kurzfristig verfügbaren Finanzspritzen, um kleine und mittlere Unternehmen (KMU) vor der Insolvenz zu bewahren, und forderten eine tourismusspezifische Budgetlinie im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021 bis 2027. In einem offenen Brief an die Staats- und Regierungschefs und die deutsche Ratspräsidentschaft bezifferten die Abgeordneten des Ausschusses für Transport und Tourismus die Höhe eines nötigen EU-Tourismusbudgets auf 300 Mio. Euro.

Entgegen der Forderung des EP enthalten weder der MFR noch NextGenerationEU tourismusspezifische Budgetlinien. Stattdessen bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, tourismusbezogene Projekte in ihre nationalen Aufbau- und Resilienzpläne aufzunehmen. Das EP beklagte des Weiteren, dass Tourismus weder im Europäischen Struktur- und Investitionsfonds noch im Binnenmarktprogramm als gesonderter Posten aufgeführt ist. Angesichts dieses wahrgenommenen Mangels forderte das Parlament wie in den Jahren zuvor erneut eine systematische Aufwertung des Politikfeldes Tourismus auf EU-Ebene, inklusive eigener Governance-Strukturen und einer stärkeren Ressourcenausstattung.

## Wiederherstellung europäischer Freizügigkeit

Direkt verknüpft mit Strategien zum wirtschaftlichen Wiederaufbau waren Maßnahmen zur kontrollierten Wiederherstellung europäischer Freizügigkeit, unter Abwägung gesundheitlicher Risiken. Am 4. September 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission Empfehlungen zur besseren Koordinierung nationaler Reisebeschränkungen, um Transparenz und Planungssicherheit für Reisende und Unternehmen zu stärken. Der Vorschlag beinhaltet gemeinsame Kriterien und Schwellenwerte für die Einführung von Reisebeschränkungen, die Bewertung EU-weiter Risiken und den Umgang mit Reisenden, die aus „Hochrisiko“-Zonen kommen.<sup>2</sup> Unter der deutschen Ratspräsidentschaft fand am 28. September ein informelles Treffen zum Erfahrungsaustausch der für Tourismus zuständi-

---

1 Europäisches Parlament: Entschließung, Tourismus und Verkehr im Jahr 2020 und darüber hinaus, 19.6.2020, 2020/2649(RSP).

2 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie, 4.9.2020, COM(2020) 499 final.



gen MinisterInnen statt, bei dem ebenfalls Strategien zur Wiederherstellung größtmöglicher Reisefreiheit diskutiert wurden. Im Oktober folgte daraufhin eine Rats-Empfehlung (2020/1475) zu gemeinsamen Kriterien, Schwellenwerten und Standards zu Risikobewertungen, Einreisebestimmungen und dem Umgang mit Reisebeschränkungen.

Wichtige Fortschritte wurden unter der portugiesischen Ratspräsidentschaft erzielt, die sich explizit sowohl mit krisenbedingten als auch strukturellen Herausforderungen für einen nachhaltigen Tourismus befasste. Am 17. März 2021 schlug die Europäische Kommission die Einführung eines grünen digitalen Zertifikats für internationale Reisen vor. Ein QR-Code soll als Nachweis dafür dienen, dass eine Person gegen Covid-19 geimpft wurde, genesen ist oder ein negatives Testergebnis erhalten hat. Der Vorschlag sieht zudem vor, dass die betreffenden EU-Mitgliedstaaten zukünftige erneute Reisebeschränkungen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit frühzeitig ankündigen und ausreichend begründen müssen. Der Vorschlag wurde Ende Mai verabschiedet, um ab Juli 2021 in den Mitgliedstaaten implementiert zu werden.<sup>3</sup>

### **Zukunftsagenda europäischer Tourismuspolitik über die Pandemie hinaus**

Neben Krisenbewältigung und wirtschaftlichen Wiederaufbau war die tourismuspolitische Agenda insbesondere auf die Themen Nachhaltigkeit und Digitalisierung fokussiert. Unter der portugiesischen Ratspräsidentschaft wurden hierzu gesonderte Ratsschlussfolgerungen veröffentlicht. Darin forderte der Rat Kommission und Mitgliedstaaten dazu auf, bis Ende 2021 eine gemeinsame Europäische Tourismusagenda 2030/2050 vorzulegen, die im Einklang mit dem Europäischen Green Deal, der EU-Digitalisierungsstrategie und den Zielen für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen den europäischen Tourismussektor stärkt.<sup>4</sup> Auch das EP forderte die Kommission dazu auf die Entwicklung nachhaltiger Tourismusmodelle voranzutreiben, etwa durch eine stärkere Digitalisierung und Modernisierung des Tourismussektors, die insbesondere KMU befähigt, stärker von Online-Buchungsplattformen zu profitieren und nachhaltige Geschäftsideen umzusetzen.<sup>5</sup>

Im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas strebt das EP eine Kompetenzerweiterung der EU im Bereich europäischer Tourismuspolitik an: von einer ergänzenden hin zu einer geteilten Kompetenz. In der Entschließung von März 2021 ist die Rede von der Schaffung einer Europäischen Tourismus-Union mit einer Europäischen Tourismus-Agentur, die dem politikfeldübergreifenden Charakter des Politikfeldes gerecht wird. Vor diesem Hintergrund fordert das EP die Kommission insbesondere zur Vorlage einer neuen Strategie für nachhaltigen Tourismus auf, die das Strategiedokument aus dem Jahr 2010 ersetzen soll.

### **Weiterführende Literatur**

Beata Zofia Filipiak et al.: Economic development trends in the EU tourism industry. Towards the digitalization process and sustainability, in: Quality & Quantity 2020.

Maria Rodrigues et al.: Research for TRAN Committee – Relaunching transport and tourism in the EU after COVID-19, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brüssel 2021.

---

3 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über interoperable Zertifikate zur Bescheinigung von Impfungen, Tests und der Genesung mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (digitaler grüner Pass), 17.3.2020, COM(2021) 130 final.

4 Rat der EU: Schlussfolgerung, Tourism in Europe for the next decade: sustainable, resilient, digital, global and social, 27.5.2021, 8475/21.

5 Europäisches Parlament: Entschließung, Festlegung einer EU-Strategie für nachhaltigen Tourismus, 25.3.2021, 2020/2038(INI).

# Umwelt- und Klimapolitik

Klaus Jacob

Europa blieb auch im vergangenen Jahr ein Treiber für Umwelt- und Klimapolitik, sowohl international wie auch für die Mitgliedstaaten. Die Umsetzung der im Europäischen Green Deal (EGD) angekündigten Maßnahmen und Strategien war dabei das zentrale Instrument. Dabei standen die klimapolitischen Vorhaben zur Erreichung einer Dekarbonisierung bis zur Mitte des Jahrhunderts im Vordergrund zumindest des öffentlichen Interesses. Darüber hinaus wurden aber auch Initiativen unter anderem zum Schutz von Biodiversität, Reduktion von Emissionen und Ressourcenschonung erarbeitet. Ein zentrales Dokument ist insbesondere auch das 8. Umweltaktionsprogramm, das im vergangenen Jahr entworfen und von der Kommission an Parlament und Rat übermittelt wurde. In dem Programm werden zentrale Ziele des Europäischen Green Deal weiter konkretisiert. Dazu gehören insbesondere die Ziele zu Treibhausgasneutralität bis 2050, die Anpassung an den Klimawandel, eine vom Verbrauch natürlicher Ressourcen entkoppelte Ökonomie, die Ambition einer Reduktion von schädlichen Emissionen auf Null, der Schutz von Biodiversität und die Steigerung von Naturkapital sowie die Reduktion von Umweltwirkungen durch Produktion und Konsum. Das Dokument legt den strategischen Rahmen für die Handlungsfelder und die Ziele europäischer Umweltpolitik bis 2030. Insbesondere wird auch ein Monitoring der Fortschritte vorgeschlagen.

## Spannungen und Synergien zwischen Klima- und Handelspolitik

Ein zentrales Handlungsfeld ist die Integration von Klimapolitik in die europäische Handelspolitik. Handel mit nicht-europäischen Partnern ist eine wesentliche Rahmenbedingung für Klimapolitik: Durch Klimapolitik könnten Wettbewerbsnachteile für die europäische Industrie entstehen, wenn in Europa Kosten auferlegt werden, in anderen, konkurrierenden Ländern aber nicht. In der Folge könnte Produktion in solche Länder verlagert werden, in denen die Standards niedriger sind (sogenanntes Carbon Leakage). Entsprechend ist sowohl aus wirtschaftlicher wie aus ökologischer Sicht eine solche Verlagerung zu vermeiden. Bisher wurden im Rahmen des Emissionshandels die emissionsintensiven Grundstoffindustrien von einer Belastung ausgenommen, indem die Emissionszertifikate kostenfrei zugeteilt wurden. Damit fallen die Anreize zur Emissionsminderung schwächer aus. Zwar kann es für die Unternehmen noch interessant sein Emissionen zu reduzieren, um dann die Zertifikate verkaufen zu können. Das unmittelbare Preissignal ist aber ausgesetzt. Die Zahl der kostenlos zugeteilten Zertifikate wurde in jeder Periode schon reduziert, um dem Stand der Technik Rechnung zu tragen. Diese kostenlose Zuteilung soll bis 2030 beendet werden und die Zertifikate dann wie auch für andere Sektoren schon bisher im Wege einer Auktion vergeben werden.

Mit weiter zunehmendem Anspruchsniveau und damit verbundenen Kosten, zum Beispiel einer weiteren Reduktion der Emissionszertifikate, ist die Befürchtung verbunden, dass Wettbewerbsnachteile eintreten. Ein globaler Preis auf Kohlenstoffdioxid (CO<sub>2</sub>), wie etwa im Rahmen der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) ausgehandelt, scheint aber völlig unrealistisch. Daher wurden Vorschläge

ausgearbeitet, um an den Außengrenzen der EU einen Grenzausgleich einzuführen: Europäische Hersteller sollen dort für exportierte Güter die Kosten für die Emissionszertifikate zurückerstattet bekommen und Importeure ihrerseits entsprechende Abgaben leisten.<sup>1</sup>

Während dies bei unverarbeiteten Gütern wie zum Beispiel Zement, Stahl oder Aluminium leicht durchführbar scheint, ist ein Grenzausgleich dann kompliziert, wenn es sich um Fertigprodukte handelt: wie viel Aluminium, Stahl oder Kunststoffe sind etwa in einem importierten Auto? Wenn Fertigprodukte nicht Teil des Grenzausgleichs wären, dann gäbe es einen Vorteil für nicht-europäische Anbieter. Der Grenzausgleich ist ein potentielltes Handelshemmnis und dürfte einer Kontrolle durch die Welthandelsorganisation (WTO) unterzogen werden. In dieser Hinsicht wird der Mechanismus auch von den Mitgliedstaaten unterschiedlich bewertet. Mitgliedstaaten wie Deutschland, die intensiv in den internationalen Handel mit Industriegütern eingebunden sind, sind hier zurückhaltender als Mitgliedstaaten, die eher mit Agrarprodukten oder mit Dienstleistungen am internationalen Handel beteiligt sind. Diese Unterschiede wurden auch im Zusammenhang des Handelsabkommen mit den Mercosur-Staaten (Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay) und der EU deutlich. Mittlerweile haben die Niederlande, Österreich und Frankreich die Ratifizierung unter Verweis auf das Risiko des Unterlaufens von Umweltstandards und zu geringen Anstrengungen im Klimaschutz vor allem in Brasilien abgelehnt. Die Bundesregierung hält an dem Abkommen fest, die Ratifizierung steht aber noch aus.

### Das CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem

Der Grenzausgleich wurde im Juli 2020 vom Rat beschlossen, er soll 2023 in Kraft treten. Diesem Plan hat auch das Europäische Parlament Anfang 2021 zugestimmt. Ein Preis für CO<sub>2</sub>-Emissionen wird derzeit in 45 Ländern erhoben.<sup>2</sup> Dabei kommen sowohl Steuern als auch Emissionshandelssysteme zum Einsatz. Die damit verbundenen Preise unterscheiden sich und entsprechend wäre weiterhin ein Carbon Leakage zu erwarten. Andere Instrumente, zum Beispiel regulative Instrumente, um Emissionen zu mindern oder andere Energiequellen (Erneuerbare, Kernenergie), werden im Grenzausgleich zunächst nicht berücksichtigt. Allerdings wäre es denkbar, dass Länder, in denen auch andere klimapolitische Instrumente als Preismechanismen genutzt werden, im Grenzausgleich privilegiert werden. Dadurch könnte ein Club von klimapolitisch anspruchsvollen Ländern gebildet werden, um weitere Länder zu motivieren.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission bezieht sich zunächst nur auf den Außenhandel mit Gütern, die unmittelbar dem Emissionshandel unterliegen, also Stahl, Aluminium, Zement, Strom usw. Güter, die daraus produziert werden, sollen nicht dem Grenzausgleich unterzogen werden. Einführer müssen eine Abgabe entrichten, die den Kosten für Emissionsrechte entspricht, wenn das jeweilige Gut in Europa produziert worden wäre. Die Einführer können nachweisen, dass sie bereits im Ursprungsland eine Abgabe getätigt haben, dies würde dann mit der fälligen Abgabe verrechnet.

Die Einnahmen aus dem Grenzausgleich sollen in den Haushalt der Europäischen Kommission fließen. Damit eröffnet sich eine weitere Einnahmequelle: Neben den Beiträgen der Mitgliedstaaten und Einnahmen aus Zöllen war erst Anfang dieses Jahres eine weitere Komponente hinzugekommen: Die Höhe der Mitgliedsbeiträge ermittelt sich

---

1 Susanne Dröge: Ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich für den Green Deal der EU. Funktionen, Fakten und Fallstricke, in: SWP-Studie 9/2021, S. 1–48.

2 Weltbank: Carbon Pricing Dashboard, abrufbar unter: <https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/> (letzter Zugriff: 21.10.2021).

zu einem kleinen Teil auch aus dem Ausmaß der Verwendung von Kunststoff, beziehungsweise dessen Recycling in den Mitgliedstaaten. Damit werden (in kleinen) Schritten Umweltaspekte maßgeblich für die Finanzierung des EU-Haushaltes. Mit einer Ausweitung des Haushaltes wird aber nicht gerechnet, stattdessen geht zumindest die Bundesregierung davon aus, dass die neuen Einnahmen mit den bisherigen Beiträgen auf der Basis der Wirtschaftsleistung verrechnet werden.

Die Vereinnahmung des erwarteten Aufkommens aus dem Grenzausgleich in den Haushalt der EU wird aus entwicklungspolitischer Perspektive kritisch gesehen. Erstens könnte aus einer handelsrechtlichen Perspektive problematisch werden, wenn es sich nicht eindeutig um Abgaben für Umweltzwecke handelt. Nicht-europäische Handelspartner könnten einwenden, dass es sich tatsächlich um unzulässige Zölle handelt. Zweitens könnten Entwicklungsländer einwenden, dass sich daraus Barrieren ergeben, die dem Prinzip von Gemeinsamer aber Differenzierter Verantwortung widersprechen, was aber dem Abkommen von Paris zugrunde liegt. Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, das Aufkommen vor allem in der Entwicklungszusammenarbeit zu verwenden.<sup>3</sup>

Während der skizzierte Mechanismus für einen Grenzausgleich vor allem nach Außen wirken soll und entweder nicht-europäische Staaten zu vergleichbaren Anstrengungen motivieren oder doch zumindest Wettbewerbsnachteile und Carbon Leakage für Europa vermeiden soll, ist nach Innen das europäische Klimaschutzgesetz ein wesentlicher Baustein.<sup>4</sup> Im Klimaschutzgesetz werden die Ziele zur Erreichung von Klimaneutralität bis 2050 und das Zwischenziel einer Emissionsreduktion um 55 Prozent bis 2030 rechtlich verbindlich gesetzt. Es definiert weiterhin einen Governance-Mechanismus zur Erreichung dieser Ziele: Alle fünf Jahre werden durch die Kommission die Maßnahmen der EU als Ganzes und der Mitgliedstaaten bewertet. Das Gesetz gibt die Kriterien und die Datengrundlagen für diese Bewertung vor. Vorgesehen ist weiterhin ein Expertengremium, das den Fortschritt bei der Klimapolitik bewertet.

Mit dem Grenzausgleich soll der Emissionshandel (ETS) und damit das zentrale Europäische Instrument des Klimaschutzes gestärkt werden und die bisher wenig vom ETS betroffenen emissionsintensiven Grundstoffindustrien verstärkt adressiert werden. Die weiteren Sektoren, die bisher nicht dem Emissionshandel unterliegen, aber bedeutende Beiträge leisten (insbesondere Verkehr, Landwirtschaft und Wohngebäude), sind durch die Lastenverteilungsverordnung erfasst. Hier sind entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Reduktionsziele für die Mitgliedstaaten vorgegeben. Deutschland muss bis 2030 in diesen Bereichen die Emissionen um 38 Prozent gegenüber 2005 reduzieren, ab 2021 werden die Vorgaben jährlich bis zur Erreichung dieses Ziels gesenkt. Beim Verfehlen des Ziels drohen Vertragsverletzungsverfahren. Diese könnten abgewendet werden, wenn Ausgleichszahlungen mit Regierungen vereinbart werden, deren Emissionsmengen unterhalb des Erlaubten liegen. De facto ist dies ein Emissionshandel zwischen den Mitgliedstaaten.

Die gegenwärtigen Emissionsmengen der Mitgliedstaaten geben aber nur einen geringen Spielraum für einen solchen Emissionshandel und entsprechend teuer würden die Ausgleichszahlungen ausfallen. Ausgehend von einem Preis von 100 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub>

3 Clara Brandi: Priorities for a Development-friendly Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), in: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik Briefing Paper 20/2021, S. 1–5.

4 Europäische Kommission: Europäisches Klimaschutzgesetz, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law\\_de](https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_de) (letzter Zugriff: 21.10.2021).

wurden für Deutschland die fälligen Zahlungen bis 2030 auf 60 Mrd. Euro geschätzt.<sup>5</sup> Dies bildete den Hintergrund für die Einführung eines nationalen Emissionshandels für diese Sektoren<sup>6</sup> und belegt die Rolle der EU als ein Treiber für die Weiterentwicklung von Klimaschutz und Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten.

Die Kommission nimmt weiterhin Einfluss auf die Mitgliedstaaten in ihrer Ausgestaltung von Ausstiegspolitiken. Insbesondere das Beihilferecht ist hier von Bedeutung. So wurden im Hinblick auf die in Deutschland vorgesehenen Ausgleichszahlungen für die Betreiber von Kohlekraftwerken Bedenken angemeldet und ein Prüfverfahren gestartet. Angekündigt wurde auch eine Überprüfung der Beihilferichtlinien unter dem Gesichtspunkt, ob umweltschädliche Subventionen Gegenstand von Prüfungen werden könnten.<sup>7</sup>

### **Fortschritte beim Europäischen Green Deal**

Fortschritte bei der Umsetzung des Europäischen Green Deal sind auch in weiteren Bereichen erzielt worden. So wurden die Strategien für die Ambition von Zero Pollution vorbereitet, sowie die bereits angekündigte Chemikalienstrategie. Für einen neuen Anlauf für eine europäische Bodenschutz und eine Forststrategie wurden Konsultationen durchgeführt. Bei bisherigen Versuchen, diese Themenfelder auch auf europäischer Ebene zu behandeln, hatten unterschiedliche Mitgliedstaaten eher skeptisch reagiert. Durch die Bedeutung von Böden und Wäldern für die Erreichung der Treibhausgasneutralität und die notwendigen Regelungen für die Anrechnung der Landnutzung für die Aufnahme von Treibhausgasen (LULUCF) könnte die EU eine neue Rolle einnehmen und auch in diesen Bereichen eine Europäisierung vorangetrieben werden.

In Kraft getreten ist das Verbot der Inverkehrbringung von Einwegplastik. Diese Produkte tragen wesentlich zur Verunreinigung der Umwelt bei und ein erheblicher Teil von ihnen wurde bisher unmittelbar in der Umwelt entsorgt. Die Nutzung von Kunststoffen als Verpackungsmaterial ist von dem Verbot nicht betroffen. Hier greift die Anfang des Jahres in Kraft getretene Abgabe auf nicht-recycelten Verpackungsmaterial aus Kunststoffen. Diese wird bei den Mitgliedstaaten erhoben und fließt in den EU-Haushalt. Ob Hersteller oder Konsumenten davon auch betroffen sind, obliegt den Mitgliedstaaten. Diese in der Öffentlichkeit auch Plastiksteuer genannte Abgabe ersetzt einen kleinen Teil der Mitgliedsbeiträge, deren Höhe sich aus der Wirtschaftsleistung der Mitgliedstaaten ergibt und stellt insofern einen weiteren Finanzierungsmechanismus für den EU-Haushalt dar, der ökologische Aspekte berücksichtigt.

Die Europäische Kommission hat weiterhin einen Prozess vorangetrieben, um die Umweltverträglichkeit von Investitionen zu bewerten. Die Kriterien dafür werden als Taxonomie bezeichnet. Sie sind das Ergebnis eines umfangreichen Konsultationsprozesses und bieten Banken die Möglichkeit, Investitionen zu bewerten. Die Europäische Investitionsbank hatte bereits angekündigt, davon umfassend Gebrauch zu machen und sich zu einer „Klimabank“ zu entwickeln. Auch die Europäische Zentralbank (EZB) macht sich die Anstrengungen von Klimaschutz zu eigen. Klimawandel wird als ein Risiko für Finanzmarktstabilität gesehen und entsprechend richtet die EZB ihre Instrumente aus,

---

5 Matthias Deutsch et al.: Die Kosten von unterlassenem Klimaschutz für den Bundeshaushalt – Die Klimaschutzverpflichtungen Deutschlands bei Verkehr, Gebäuden und Landwirtschaft nach der EU-Effort-Sharing-Entscheidung und der EU-Climate-Action-Verordnung, in: Agora Energiewende Studie, 2018.

6 Ottmar Edenhofer et al.: Das Klimaschutzprogramm der Bundesregierung: Eine Wende der deutschen Klimapolitik?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 1/2020, S. 4–18.

7 Raquel Guerra: Commission mulls state aid changes to decarbonise Europe, in: ENDS Europe, 2021.

insbesondere auch Anlagenkäufe. Dies wird zum Teil als ein Verlassen der geldpolitischen Neutralität kritisiert.<sup>8</sup> In jedem Fall ist die Entwicklung und Bereitstellung von Kriterien für die Bewertung von Investitionen ein bedeutender Hebel für die Lenkung von Finanzströmen und die entsprechende Ausrichtung gegebenenfalls auch nationaler Finanzpolitik.

Der Europäische Green Deal ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass das Europäische Konjunkturprogramm zur Überwindung der Folgen der Pandemie den Schutz von Klima und Biodiversität als zentrale Ziele definiert (neben dem Ziel der Digitalisierung). Für Klimaschutz sollen 30 Prozent des Budgets reserviert werden.<sup>9</sup> Der 750 Mrd. Euro umfassende Wiederaufbaufonds NextGenerationEU könnte damit im Zusammenwirken mit der oben genannten Taxonomie ein wesentlicher Hebel sein für die Mobilisierung von Investitionen in den Klimaschutz und die Milderung von sozialen Folgen, die aus dem Ausstieg aus fossilen Technologien, insbesondere der Kohleverstromung, entstehen.

Die ebenfalls im vergangenen Jahr beschlossene Reform der Europäischen Agrarpolitik zeigt aber auch die Grenzen der Integration auf. Die Reform der Agrarpolitik sieht im Wesentlichen eine Devolution der Zuständigkeit auf die nationalen Ebenen vor: Auf Europäischer Ebene wurden neun spezifische Ziele vereinbart, die Mitgliedstaaten sollen nun daran orientiert nationale Strategien erarbeiten. Damit verbunden ist eine Verlagerung von Zuständigkeiten über die Umsetzung der Agrarpolitik zu entscheiden. Kritisiert wird von Umweltverbänden die nur zögerliche und unvollständige Integration von Umweltbelangen in das Programm. Zwar soll – wie auch in der bisherigen Agrarpolitik – ein Teil der Mittel für umweltfreundliche Anbaupraktiken reserviert werden. Daneben würden aber auch weiterhin umweltschädliche Praktiken subventioniert.<sup>10</sup>

### Klimaschutz im institutionellen Gefüge der EU

Die hier geschilderten Dynamiken der europäischen Umwelt- und Klimapolitik lassen sich als Ergebnis von drei günstigen Faktoren interpretieren: Erstens gibt es zwischen den Europäischen Institutionen einen politischen Wettbewerb, der tendenziell auf eine Stärkung des Ambitionsniveaus hinausläuft. So hat immer wieder das Europäische Parlament darauf hingewirkt, dass die von der Kommission vorgeschlagenen Ziele zum Beispiel für Klimaschutz oder für eine Umwelterorientierung der Agrarpolitik eher verschärft werden. Der Europäische Rat wirkt zwar nicht durchgängig in diese Richtung, allerdings ist die Gruppe der Mitgliedstaaten, die den Kurs einer ambitionierteren Klima- und Umweltpolitik unterstützen, hinreichend groß, um eine substantielle Abschwächung zu verhindern.

Dabei wird den beiden Ratspräsidentschaften im vergangenen Jahr ein eher gemischtes Zeugnis ausgestellt. Die Ambitionen der deutschen Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte 2020 war unter dem Eindruck der Pandemie deutlich reduziert. Offenbar war es ein vordringliches Ziel unter den Mitgliedstaaten einen Kompromiss über die künftige Klimapolitik auszuhandeln, dabei das Ambitionsniveau gegebenenfalls auch zu reduzieren. Kritisch gesehen wird auch das Ergebnis der in den beiden Präsidentschaften ausgehandelten Reform der Agrarpolitik. Die portugiesische Präsidentschaft in der ersten Hälfte 2021

8 Thomas Treptow: Grüne Geldpolitik: Klimaschutz versus Marktneutralität, in: Wirtschaftsdienst 8/2021, S. 584; vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Zentralbank“ in diesem Jahrbuch.

9 Europäische Kommission: Recovery Plan for Europe, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en) (letzter Zugriff: 21.10.2021).

10 European Environmental Bureau: Pressemitteilung, EU locks in billions of euros to nature-trashing farming, 21.10.2020, abrufbar unter: <https://eeb.org/eu-e-billions-lock-us-to-nature-trashing-farming/> (letzter Zugriff: 21.10.2021).

konnte erfolgreich die Integration von Klima- und Umweltschutz in das Konjunkturprogramm aushandeln.

Weder im Parlament noch im Rat spielen Akteure eine maßgebliche Rolle, die im Klimaschutz eine grundsätzliche Umorientierung wollen. Zwar wird die Verteilung von Lasten und damit verbunden auch das Tempo von Klimapolitik kontrovers zwischen den Mitgliedstaaten diskutiert. Aber auch unter den als Visegrád-Gruppe organisierten Staaten (Polen, Ungarn, Slowakei, Tschechische Republik) ist die Notwendigkeit von Klimaschutz unbestritten. Allerdings wird auf besondere Belastungen durch einen Ausstieg aus der Kohleverstromung hingewiesen und entsprechende Kompensationen angemahnt.

Das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den Europäischen Institutionen ist also nicht durchgängig durch Kohäsion geprägt, vielmehr ist ein politischer Wettbewerb prägend. Dieser war aber überwiegend produktiv für die Weiterentwicklung von Umwelt- und Klimapolitik, sowie für die Integration von Umweltanliegen in den verschiedenen Politikfeldern.

Die Entwicklungen sind schließlich sowohl Ergebnis als auch ein Beitrag zum Ausbau von Autonomie und Autorität der europäischen Institutionen. Die Autonomie wird gestärkt, indem zusätzliche Mittel und Finanzierungsmechanismen für die europäischen Institutionen mobilisiert werden. Hier ist zuallererst das europäische Konjunkturprogramm zu nennen. Aber auch die neuen Finanzierungsmechanismen für den EU-Haushalt durch den geplanten Grenzausgleich und die Anfang des Jahres in Kraft getretene Plastiksteuer spielen eine wichtige Rolle. Während letztere noch eher symbolisch ist, kann sie als Modell für weitere, analoge Mechanismen gedacht werden.

Die Autorität der europäischen Institutionen findet ihren Ausdruck in der nun zunehmend akzeptierten Integration von Klimaschutz in Handels-, Wettbewerbs- und Finanzpolitik. Die Kommission hat hier als Zuständige für den gemeinsamen europäischen Markt originäre Aufgaben und Rechte gegenüber den Mitgliedstaaten. Zunehmend greifen auch die klimapolitischen Instrumente und die damit verbundene Governance und entfalten Bedeutung in den Mitgliedstaaten.

Dennoch ist das Aufgabenpensum bei weitem nicht abgeschlossen. Insbesondere in der für die EU so bedeutenden Agrarpolitik ist ein gegenläufiger Trend zu beobachten: Die Devolution von Zuständigkeiten zugunsten der Mitgliedstaaten und die nur verhaltene Integration von Umweltbelangen in die Agrarpolitik. Denkbar ist hier allerdings, dass durch die erwartbaren Reformen zu den nicht vom Emissionshandel abgedeckten Sektoren und durch die Regelungen zu LULUCF weitere Impulse ausgehen, die dann auch in den nationalen Agrarstrategien Widerhall finden.

## Weiterführende Literatur

- Claire Dupont et al.: The Covid-19 crisis: a critical juncture for EU climate policy development?, in: *Journal of European Integration* 42/2020, S. 1095–1110.
- Andrew Jordan et al.: EU environmental policy Contexts, actors and policy dynamics, in: Andrew Jordan/Viviane Gravey (Hrsg.): *Environmental Policy in the EU. Actors, Institutions and Processes*, Thames 2021.
- Claire Dupont/Diarmuid Torney (Hrsg.): *Climate Governance and the European Green Deal in Turbulent Times*, in: *Special Issue of Politics and Governance* 3/2021, S. 312–315.
- Dirk Heyen et al.: Just transition in the context of EU environmental policy and the European Green Deal. Issue Paper under Task 3 of the ‘Service contract on future EU environment policy’, Öko-Institut e.V. 2020, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/environment/enveco/growth\\_jobs\\_social/pdf/studies/just\\_transition\\_issue\\_paper\\_final\\_clean.pdf](https://ec.europa.eu/environment/enveco/growth_jobs_social/pdf/studies/just_transition_issue_paper_final_clean.pdf) (letzter Zugriff: 25.10.2021)

# Verkehrspolitik

Daniel Martínek/Sebastian Schäffer

Die Covid-19-Pandemie hat weiterhin gravierende Auswirkungen auf den Verkehrssektor in der Europäischen Union (EU). Insbesondere der grenzüberschreitende Verkehr wurde während der zweiten Welle im Herbst 2020 und der dritten Welle im Frühjahr 2021 eingeschränkt. Zwar wurden die Maßnahmen besser unter den Mitgliedstaaten koordiniert als noch zu Beginn der Pandemie, dennoch wurden keine einheitlichen Regeln für die Ein- und Ausreise sowie zu Quarantänenvorschriften gefunden, was insbesondere zum Jahreswechsel zu Herausforderungen geführt hat. Die Passagierzahlen sind im vergangenen Jahr drastisch eingebrochen, so gab es fast um die Hälfte weniger Bahnreisende in Deutschland<sup>1</sup> und durchschnittlich rund 70 Prozent weniger Fluggäste<sup>2</sup>. Es wird noch Jahre dauern, bis sich die Branche davon erholt hat. Zwar ist mit der Einigung auf den Grünen Pass ein Schritt in Richtung Normalisierung des grenzüberschreitenden Verkehrs in der EU getan, allerdings akzeptieren Mitte Juni 2021 noch nicht alle Mitgliedstaaten Impfzertifikate, die nicht von den eigenen nationalen Behörden ausgestellt worden sind.

Investitionen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität sollen dazu beitragen, die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Verkehrssektor aufzufangen. In den nationalen Plänen der Mitgliedstaaten wurden nach Angaben der Europäischen Kommission insgesamt 85 Mrd. Euro für nachhaltigen Verkehr zugewiesen. Zu den Maßnahmen sollen unter anderem die Digitalisierung der Bahninfrastruktur und Ladestationen für Elektroautos zählen.<sup>3</sup>

## Schienenverkehr

Für den Eisenbahnsektor ergeben sich aus der pandemiebedingten Krise durchaus Chancen, schon jetzt zeichnet sich die Rückkehr von Nachtzugverbindungen ab. Diese sind nicht nur umweltfreundlicher, sondern bieten auch mehr Platz als ein Kurzstreckenflug. Allerdings sind die Preise weiterhin deutlich höher und es mangelt an Hochgeschwindigkeitstrassen, insbesondere über Ländergrenzen hinweg. Um diesen Verkehrssektor nachhaltiger, sicherer, günstiger und auch intermodaler zu gestalten, hatte die Europäische Kommission bereits im März 2020 vorgeschlagen, das Jahr 2021 zum Europäischen Jahr der Schiene zu erklären. Dies wurde im Dezember 2020 vom Europäischen Parlament und dem Rat angenommen.<sup>4</sup> Im gleichen Monat stellte die Kommission ihre Strategie für

- 1 Brandt, Mathias: Passagierzahlen brechen ein, in: Statista, 8.4.2021, abrufbar unter: <https://de.statista.com/infografik/23599/anzahl-der-fahrgaeste-im-eisenbahn-fernverkehr-in-deutschland/> (letzter Zugriff: 28.6.2021).
- 2 Statistisches Bundesamt: Corona-Pandemie: Starker Einbruch im EU-Flugverkehr, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Verkehr/flugpassagiere.html> (letzter Zugriff: 28.6.2021).
- 3 Ursula von der Leyen: Rede von Präsidentin von der Leyen vor dem Plenum des Europäischen Parlaments zur durch das Europäische Parlament vorgenommenen Kontrolle der laufenden Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission und den Rat, 8.6.2021, SPEECH/21/2887.
- 4 Europäische Kommission: 2021 ist das Europäische Jahr der Schiene!, abrufbar unter: [https://europa.eu/year-of-rail/index\\_de](https://europa.eu/year-of-rail/index_de) (letzter Zugriff: 28.6.2021).



nachhaltige und intelligente Mobilität vor, die mehrere Etappen beinhaltet:<sup>5</sup> So soll bis 2030 der Hochgeschwindigkeitsbahnverkehr verdoppelt und bis 2050 sogar verdreifacht werden. Bis dahin soll auch der immer noch sehr geringe Schienengüterverkehr um 100 Prozent gesteigert werden, was dann knapp die Hälfte der Transporte aller Verkehrsträger in der EU ausmachen würde. Im Juni 2020 haben sich 24 Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, internationale Zugverbindungen zu fördern. Dazu soll auch das vierte Eisenbahnpaket beitragen, aus dem die Umsetzungsfrist der technische Säule Ende Oktober 2020 auslaufen war.

## Luftverkehr

Um das ehrgeizige Ziel zu erreichen, der erste klimaneutrale Kontinent der Welt zu werden, muss auch im Flugverkehr ein entsprechender Beitrag geleistet werden. Deshalb sieht die Strategie der Europäischen Kommission vor, dass bis 2035 emissionsfreie Großflugzeuge die Marktreife erhalten. Ebenso sollen Anreize gesetzt werden, um Flughäfen CO<sub>2</sub>-neutral zu gestalten. Bisher haben die Mitgliedstaaten aber insbesondere in den Erhalt der Airlines investiert. Bis zum Jahresende 2020 wurden durch die Regierungen dafür 30 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Die Aussetzung der „use-it-or-lose-it“-Regel wurde adaptiert, so dass nun die Hälfte der zugeteilten Flughafen-Slots für den Sommer 2021 genutzt werden muss, um diese auch in den kommenden Jahren zu behalten, und Leerflüge weiterhin vermieden werden können.<sup>6</sup>

Im Juni 2021 legte der Rat einen Standpunkt zur Reform des einheitlichen europäischen Luftraums (Single European Sky, SES) fest. Die Initiative war bereits im Jahr 1999 durch die Europäische Kommission gestartet worden und sieht unter anderem vor, durch funktionale Luftraumblöcke Umwegflüge zu vermeiden, in dem die Zuständigkeiten der Luftsicherheit nicht mehr nur an nationalen Grenzen verlaufen. Der Rat bekräftigte seine Unterstützung, allerdings bleibt die Teilnahme freiwillig.<sup>7</sup>

Freiwillig ist zudem auch die Teilnahme am Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA), durch das der Kohlenstoffdioxidausstoß in der zivilen Luftfahrt verringert beziehungsweise kompensiert werden soll. Die Mitgliedstaaten beteiligen sich seit dem 1. Januar 2021 an der Pilotphase. Der Handel mit Emissionszertifikaten im Rahmen des EU Emissions Trading System (ETS) wird hier nicht miteinbezogen.

Ebenfalls im Juni 2021 konnte das ASEAN-EU Comprehensive Air Transport Agreement (AE CATA) zwischen der EU und der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) abgeschlossen werden. Es ist das erste Abkommen zwischen zwei Blöcken, die insgesamt 37 Staaten repräsentieren. Das Abkommen soll dazu beitragen, die eingebrochenen Verbindungen im Zuge der Covid-19-Pandemie wiederherzustellen und mittelfristig auch zu mehr Zusammenarbeit in den Bereichen Flugsicherheit, Flugverkehrsmanagement, Verbraucher- sowie Umweltschutz führen.<sup>8</sup>

---

5 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität: Den Verkehr in Europa auf Zukunftskurs bringen, 9.12.2020, COM(2020) 789 final.

6 Europäische Kommission: Aviation: slot relief enacted, 16.2.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/transport/modes/air/news/2021-02-16-aviation-slot-relief-enacted\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/air/news/2021-02-16-aviation-slot-relief-enacted_en) (letzter Zugriff: 28.6.2021).

7 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung, Einheitlicher europäischer Luftraum: Rat legt Standpunkt zur Reform des Flugverkehrsmanagements fest, 3.6.2021, 424/21.

8 Europäische Kommission: Aviation: ASEAN and the EU conclude the world's first bloc-to-bloc Air Transport Agreement, 4.6.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/transport/modes/air/news/2021-06-04-conclusion-asean-eu-comprehensive-air-transport-agreement\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/air/news/2021-06-04-conclusion-asean-eu-comprehensive-air-transport-agreement_en) (letzter Zugriff: 28.6.2021).

## Straßenverkehr

Im Jahr 2020 kamen auf den europäischen Straßen rund 4000 Personen weniger ums Leben als noch 2019. Das ist nicht nur der bisher niedrigste Wert, sondern stellt auch einen nie dagewesenen Rückgang um 17 Prozent dar. Dennoch wurde das von der Europäischen Kommission ausgegebene Ziel, die Verkehrstoten im vergangenen Jahrzehnt zu halbieren, mit einem Rückgang um durchschnittlich 36 Prozent, nicht erreicht. Die Zahlen in den Mitgliedstaaten variieren weiterhin stark, lediglich Griechenland konnte mit einer Reduzierung um 54 Prozent sogar die Vorgaben übertreffen. Europa bleibt weiterhin mit 42 Toten pro 1 Million Einwohner im Vergleich zu 180 im globalen Durchschnitt die sicherste Straßenverkehrsregion der Welt. Es ist schwer abzuschätzen, ob sich die Pandemie positiv auf die Straßenverkehrssicherheit auswirkt, obwohl die deutlich zurückgegangenen absoluten Zahlen sicherlich dafür sprechen. Allerdings sind in fünf Mitgliedsstaaten (Estland, Irland, Lettland, Luxemburg und Finnland) die Todesopfer sogar gestiegen. Die Kommission merkt dazu an, dass in kleineren Staaten die Zahlen von Jahr zu Jahr fluktuieren.<sup>9</sup>

Für den Zeitraum 2021-2030 ist eine erneute Halbierung der Straßenverkehrstoten und erstmals auch der Schwerverletzten ausgegeben worden. Bis zum Jahr 2050 sollen dann keine Menschen mehr durch Verkehrsunfälle auf Europas Straßen ums Leben kommen. Um dieses Ziel zu erreichen wurde auch in der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität Verkehrssicherheit als einer der zehn Schlüsselbereiche definiert. Eine weitere Leitlinie betrifft die Nachhaltigkeit.

## Ausblick

Die im Dezember 2020 von der Europäischen Kommission vorgestellte Sustainable and Smart Mobility Strategy enthält Ziele wie den großflächigen Einsatz der automatisierten Mobilität bis 2030 oder die Emissionsfreiheit nahezu aller Personenkraftwagen, Transporter, Busse sowie Schwerlastfahrzeuge bis 2050.<sup>10</sup> Im Einklang damit hat die EU innerhalb des Wiederaufbaufonds (NextGenerationEU<sup>11</sup>) insgesamt 85 Mrd. Euro für die Förderung eines nachhaltigen Verkehrs im Rahmen der Erholung von der Covid-19-Pandemie bereitgestellt.<sup>12</sup>

Eine Komponente von Reformen und Investitionen in die europäische Verkehrspolitik, die sowohl im Wiederaufbaufonds als auch in der Strategie enthalten ist, ist die saubere, smarte und faire urbane Mobilität, wobei mindestens 100 europäische Städte sowie spezifische Verkehrskorridore zwischen EU-Agglomerationen von unter 500 km bis 2030 klimaneutral sein sollten.<sup>13</sup> Das Vorzeigeprojekt dieser Bemühungen ist beispielsweise die Initiative Recharge and Refuel, welche die Einführung von Elektrofahrzeugen und den Aufbau einer Ladeinfrastruktur für diese vorantreibt.<sup>14</sup>

9 Europäische Kommission: Road safety: 4 000 fewer people lost their lives on EU roads in 2020 as death rate falls to all time low, 20.4.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2021-04-20-road-safety\\_de](https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2021-04-20-road-safety_de) (letzter Zugriff: 28.6.2021).

10 Europäische Kommission: Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität, 2020.

11 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Wirtschaftspolitik“ in diesem Jahrbuch.

12 Ursula von der Leyen: Rede vor dem Plenum des Europäischen Parlaments, 2021.

13 Europäische Kommission: Sustainable and Smart Mobility Strategy, 2020.

Im Rahmen des vom Europäischen Rat im Juni 2021 verabschiedeten Programms Connecting Europe Facility 2.0 (CEF 2.0) wird großer Wert auf die Entwicklung eines nachhaltigen und umweltfreundlichen Verkehrs innerhalb der EU gelegt. Neben den Investitionen in Energie und Digitalisierung sind mehr als 3/4 des Programmbudgets für Finanzierungen im Verkehrsbereich vorgesehen (mehr als 25 Mrd. Euro).<sup>15</sup>

Die EU-Verkehrspolitik wird weiterhin durch das langfristige Ziel der aktuellen EU-Kommission, bis 2050 eine klimaneutrale Union zu schaffen, geprägt werden. Die Einstellung der Exekutivagentur für Innovation und Netzwerke (INEA) im März 2021, gefolgt von der Einrichtung der Europäischen Exekutivagentur für Klima, Infrastruktur und Umwelt (CINEA), die das bestehende Portfolio von INEA sowie zusätzliche EU-Förderprogramme übernimmt, sind ein klares Zeichen für die zukünftigen Entwicklungen in Richtung Klimaschutz und Zugänglichkeit des Verkehrs für alle.

### Weiterführende Literatur

Achim Brunnengräber/Tobias Haas: Der Verkehr in der Transformation. Das Auto von heute und die Mobilität von morgen – ein einleitender Beitrag, in: Achim Brunnengräber/Tobias Haas (Hrsg.): Baustelle Elektromobilität, Bielefeld 2020, S. 13–34.

Sandro Nizetić: Impact of coronavirus (COVID-19) pandemic on air transport mobility, energy, and environment: A case study, in: International Journal of Energy Research 13/2020, S. 10953–10961.

Wolfgang Siebenpfeiffer (Hrsg.): Mobilität der Zukunft. Intermodale Verkehrskonzepte, Berlin/Heidelberg 2021.

---

14 Europäische Kommission: Pressemitteilung, NextGenerationEU: Commission presents next steps for €672.5 billion Recovery and Resilience Facility in 2021 Annual Sustainable Growth Strategy, 17.9.2020, IP/20/1658.

15 Rat der Europäischen Union: Position of the Council, Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Connecting Europe Facility and repealing Regulations (EU) No 1316/2013 and (EU) No 283/2014, 4.6.2021, 6115/21 ADD 1.

# Währungspolitik

Gabriel Glöckler

Das vergangene Jahr war besonders herausfordernd für die Europäische Zentralbank (EZB). Die globale Covid-19-Pandemie hat eine beispiellose Krise ausgelöst und Europa und den Rest der Welt vor enorme soziale, politische und wirtschaftliche Herausforderungen gestellt. Mit ihren entschiedenen und umfänglichen Maßnahmen unterstützte die EZB die Bürger und Bürgerinnen der Eurozone über den gesamten Krisenverlauf hinweg und ebnete den Weg zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Erholung. Neben der Bekämpfung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie widmete sich die EZB auch anderen Themen, wie der Rolle von Zentralbanken bei der Bekämpfung des Klimawandels oder der möglichen Einführung eines digitalen Euros. Zudem konnte nach einer pandemiebedingten Pause die Strategieüberprüfung der EZB vorangetrieben werden.

## Ein Jahr im Zeichen der Covid-19-Pandemie

Im Zuge der Covid-19-Pandemie hat die Weltwirtschaft und die Wirtschaft des Euroraums im Jahr 2020 einen besonders schweren Schock erlitten. Im Gegensatz zu vorangegangenen Krisen, bei denen spezifische Probleme im Finanzsektor im Mittelpunkt standen, hatte die 2020 aufgetretene Rezession keine ökonomischen Ursachen, sondern wurde durch äußere Ereignisse ausgelöst. Die breiten Beschränkungen des öffentlichen Lebens zur Bekämpfung der Pandemie und eine erhöhte Risikoaversion führten zu einem signifikanten Einbruch der Wirtschaftstätigkeit. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Euroraum fiel um 6,6 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Auch die Preisentwicklung wurde durch die Pandemie massiv beeinflusst. Die Inflation im Euroraum sank auf durchschnittlich 0,3 Prozent in 2020 und lag somit weit unter dem Wert von 1,2 Prozent von 2019.<sup>1</sup>

Das zweite Quartal 2020 markierte den Tiefpunkt der Rezession. Im dritten Quartal – vor dem Hintergrund einer vorübergehenden Aufhellung der pandemischen Lage und ersten Meldungen über wirksame Impfstoffe – setzte eine wirtschaftliche Erholung ein. Allerdings verdunkelten sich die wirtschaftlichen Aussichten gegen Ende des Jahres wieder, als die zweite Pandemiewelle die erneute Einführung strenger Eindämmungsmaßnahmen notwendig machte.<sup>2</sup> Jedoch waren die einzelnen Sektoren der Volkswirtschaft sehr unterschiedlich von diesen Maßnahmen betroffen. Während der Dienstleistungssektor durch die Einschränkungen der sozialen Kontakte und der Mobilität konstant stark beeinträchtigt wurde, verzeichnete das verarbeitende Gewerbe einen weniger gravierenden Rückgang. Die von der Krise stärker betroffenen Sektoren, wie etwa Transport und Gastgewerbe, trugen dazu bei, dass sich die Inflation in der zweiten Jahreshälfte 2020 abschwächte.<sup>3</sup> Obwohl private Haushalte und Unternehmen durch finanzpolitische Maßnahmen unterstützt wurden, blieben die Verbraucher mit ihren Ausgaben angesichts der Pandemie und ihrer Auswirkungen auf Beschäftigung und Einkommen zurückhaltend

1 Europäische Zentralbank: Jahresbericht 2020, Frankfurt a. M. 2021.

2 Europäische Zentralbank: Pressekonferenz, Einleitende Bemerkungen, 10.9.2020.

3 Europäische Zentralbank: Jahresbericht 2020, Frankfurt a. M. 2021.

und sparten signifikant mehr.<sup>4</sup> Insgesamt führte die zweite Covid-19-Welle und die damit einhergegangenen Verschärfungen der Eindämmungsmaßnahmen zu einem Konjunkturrückgang im vierten Quartal 2020.<sup>5</sup>

Nachdem 2020 der größte wirtschaftliche Einbruch der Nachkriegsgeschichte verzeichnet werden musste, wird für 2021 eine Erholung der Wirtschaft im Euroraum erwartet. Zu Beginn des Jahres lastete der erneute Anstieg der Infektionen sowie die in vielen Ländern des Euroraums anhaltenden Eindämmungsmaßnahmen schwer auf der Wirtschaft. Vor allem die Ausbreitung von Mutationen des Virus sorgten zunächst für anhaltende Unsicherheit.<sup>6</sup> Obwohl der Beginn der Impfkampagnen, die Erholung der weltweiten Nachfrage, sowie die umfangreichen fiskalischen Impulse die Konjunktur im Euroraum stützten, verzeichnete die Wirtschaft – belastet durch die dritte Covid-19-Welle – einen Konjunkturrückgang zu Beginn des Jahres.

Allerdings führen die wachsenden Fortschritte in den Impfkampagnen, die Entspannung der pandemischen Lage und die damit einhergehenden schrittweisen Lockerungen der Eindämmungsmaßnahmen zu einem positiven Trend in der wirtschaftlichen Entwicklung. Der konjunkturelle Aufschwung machte sich unter anderem durch eine kurzfristig anziehende Inflation bemerkbar. Während die Inflation im Euroraum noch Ende 2020 bei –0,3 Prozent lag, stieg sie in den ersten Monaten 2021 signifikant an und lag im Euroraum im Mai bei 2,0 Prozent<sup>7</sup> und in Deutschland sogar bei 2,5 Prozent<sup>8</sup>. Dieser rasante Anstieg der Inflation führte vor allem in Deutschland zu einer kontroversen öffentlichen Debatte.<sup>9</sup> Die EZB und auch andere Stimmen sehen im vorübergehenden Anstieg der Inflation jedoch kein Grund zur Besorgnis.<sup>10</sup> Denn der Anstieg spiegelt weitgehend vorhersehbare Faktoren wider: Erstens, die Erholung der Energiepreise von den starken Einbrüchen im Frühjahr 2020. Zweitens, die Aufhebung der vorübergehenden Mehrwertsteuersenkung und die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Steuer in Deutschland. Drittens spiegeln die Daten einzelner Monate auch statistische und temporäre Faktoren wider.<sup>11</sup> Daher ist zu erwarten, dass die Gesamtinflation vorübergehend anziehen, dann jedoch wieder sinken wird. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass sich die gesamtwirtschaftliche Situation gestützt von steigenden Konsumausgaben, einer starken weltweiten Nachfrage sowie erheblichen finanz- und geldpolitischen Maßnahmen im Verlauf des Jahres deutlich aufhellen wird.

---

4 Europäische Zentralbank: Jahresbericht 2020, Frankfurt a. M. 2021.

5 Europäische Zentralbank: Pressekonferenz, Einleitende Bemerkungen, 21.1.2021.

6 Europäische Zentralbank: Pressekonferenz, Einleitende Bemerkungen, 11.3.2021.

7 Eurostat: Euro area annual inflation and its main components (%), Mai 2021, 16.7.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Inflation\\_in\\_the\\_euro\\_area](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Inflation_in_the_euro_area) (letzter Zugriff: 28.7.2021).

8 Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung, Inflationsrate im Mai 2021 bei +2,5%, 15.6.2021, abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/06/PD21\\_279\\_611.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/06/PD21_279_611.html) (letzter Zugriff: 29.7.2021).

9 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Kehrt das Gespenst der Inflation zurück?, 31.5.2021; Süddeutsche Zeitung: Wie die Inflation das Ersparte auffrisst, 19.5.2021; Handelsblatt: Deutscher-Bank-Chefvolkswirt warnt vor der „Zeitbombe Inflation“, 11.6.2021; Manager Magazin: Warum die Angst vor der Inflation berechtigt ist, 28.3.2021.

10 Europäische Zentralbank: Pressekonferenz, Einleitende Bemerkungen, 11.3.2021.

11 Philip R. Lane: Inflation dynamics during a pandemic [Blog], The ECB Blog, 1.4.2021, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2021/html/ecb.blog210401~6407b23d87.en.html> (letzter Zugriff: 29.7.2021).

## Geldpolitischer Kurs der EZB

„Außergewöhnlichen Zeiten erfordern außergewöhnliche Maßnahmen“<sup>12</sup>: mit dieser Einschätzung der Krisenlage hat die EZB ihr Handeln motiviert und weitreichende Maßnahmen eingeleitet. Doch durch die geldpolitische Reaktion der EZB, im Verbund mit nationalen und europäischen fiskalischen und aufsichtsrechtlichen Instanzen, wurden die wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Krise erheblich reduziert.<sup>13</sup> Die eingeleiteten Maßnahmen haben die Nachfrage stabilisiert, den Kreditfluss an Unternehmen sichergestellt, eine Welle von Unternehmensausfällen verhindert und die Bilanzen der Banken geschützt.<sup>14</sup> Dabei passte die EZB ihre politischen Maßnahmen kontinuierlich an, um eine Brücke bis zu dem Zeitpunkt zu bauen, an dem sich die Wirtschaft von den Auswirkungen der Pandemie erholt hat.

Ein wichtiger Pfeiler dieser Brücke ist das Pandemie-Notfallankaufprogramm (PEPP). Eingeführt im März 2020 mit einem Volumen von 750 Mrd. Euro und bis Dezember 2020 auf 1.850 Mrd. Euro aufgestockt, wirkte das PEPP wie ein starker Wellenbrecher. Die Lage auf den Finanzmärkten stabilisierte sich bereits nach der Ankündigung des Programms, bevor die EZB auch nur eine einzige Anleihe gekauft hatte. Die Entschlossenheit der EZB alles Notwendige im Rahmen ihres Mandats zu tun, um die Wirtschaft zu stützen, wurde von den Märkten vom ersten Tag an erkannt und internalisiert.<sup>15</sup> Das Ziel des PEPP ist es die wirtschaftliche Erholung zu stützen und das Vertrauen in die Stabilität des Euroraums zu stärken. Eine Besonderheit des PEPP ist, dass die Käufe flexibel über den Zeitverlauf, Anlageklassen und Jurisdiktionen durchgeführt werden, um günstige Finanzierungsbedingungen für alle Sektoren und geographische Regionen zu ermöglichen. Des Weiteren können Banken bis Juni 2022 über die sogenannten Pandemie-Notfallrefinanzierungsgeschäfte (PELTROs) Geld von der EZB zu sehr günstigen Konditionen leihen. Außerdem hat die EZB es Banken erleichtert, Kredite von der EZB zu erhalten, indem die Palette der Vermögenswerte erweitert wurde, die als Sicherheiten hinterlegt werden können.

Nach Schätzungen der EZB erhöhen die von ihr seit März 2020 ergriffenen Maßnahmen die Inflation um etwa 1,2 Prozent und das reale BIP-Wachstum um rund 1,8 Prozent kumuliert zwischen 2020 und 2023.<sup>16</sup> Die umfassende Reaktion auf die Krise hat eindrücklich gezeigt, wie sich Geld-, Aufsichts- und Finanzpolitik im Rahmen ihrer jeweiligen Mandate gegenseitig ergänzen und stärken können. Die EZB hat angekündigt auch weiterhin alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung zu gewährleisten.<sup>17</sup>

12 Christine Lagarde: Extraordinary times require extraordinary action...[Tweet], Twitter, 19.3.2020, abrufbar unter: <https://twitter.com/Lagarde/status/1240414918966480896> (letzter Zugriff: 29.7.2021).

13 Christine Lagarde: Rede, Statement at the International Monetary and Financial Committee, 8.4.2021, abrufbar unter <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210408~87574463be.en.html> (letzter Zugriff: 29.7.2021).

14 Luis de Guindos: Rede, Presentation of the ECB Annual Report 2020 to the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, 14.4.2021, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210414~4291d0b4db.en.html> (letzter Zugriff: 29.7.2021).

15 Christine Lagarde: One year of the PEPP: many achievements but no room for complacency [Blog], The ECB Blog, 22.3.2021, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2021/html/ecb.blog210322~7ae5eca0ee.en.html> (letzter Zugriff: 29.7.2021).

16 Europäische Zentralbank: The impact of the ECB's monetary policy measures taken in response to the COVID-19 crisis, in: Economic Bulletin 5, 30.7.2020.

17 Christine Lagarde: Interview with Politico EU, in: Politico, 14.6.2021, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2021/html/ecb.in210614~f20f86797a.en.html> (letzter Zugriff: 29.7.2021).

## Weiterführung der Strategieüberprüfung

Nach 17 Jahren hat die EZB Anfang 2020 eine umfassende Überprüfung ihrer geldpolitischen Strategie eingeleitet. Mit dem Versprechen „keinen Stein auf dem anderen zu lassen“, überprüft die EZB zusammen mit den 19 Notenbanken des Eurosystems ihre Strategie vor dem Hintergrund der makroökonomischen, technologischen, sozialen und ökologischen Entwicklungen der letzten Jahre.<sup>18</sup> Nach einer pandemiebedingten Pause wurde im Herbst 2020 die Arbeit in 13 Workstreams zu unterschiedlichen geldpolitischen Aspekten wieder aufgenommen. Neben Workstreams, die sich mit der Definition des EZB-Preisstabilitätsziels, der Inflationsmessung oder den geldpolitischen Instrumenten befassen, wurde mit dem Workstream „Beschäftigung“ ein weiteres relevantes Themengebiet aufgenommen.<sup>19</sup> Die Überprüfung profitiert dabei nicht nur von einer großen Zahl interner Analysen sondern auch von zahlreichen Beiträgen aus Wissenschaft, Politik, Zivilgesellschaft und einzelner Bürgerinnen und Bürger. So brachte die Öffentlichkeit über das online „ECB Listens Portal“ bis Oktober 2020 rund 4 000 Beiträge zu verschiedenen relevante Themen ein.<sup>20</sup> Darüber hinaus organisierten die EZB und die nationalen Zentralbanken der Eurozone eine Reihe von „Ihre Notenbank hört zu“-Veranstaltung, bei denen Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen ihre Meinungen den EZB-Entscheidungsträgern vorstellen konnten.<sup>21</sup>

## Bundesverfassungsgerichtsurteil über das EZB-Anleihekaufprogramm

Nachdem das Bundesverfassungsgericht im Mai 2020 die EZB aufforderte, ihre Prüfung der Verhältnismäßigkeit ihres Anleihenkaufprogramms darzulegen, genehmigte die EZB der Deutschen Bundesbank die Offenlegung der entsprechenden Dokumente. Darüber hinaus unterstützte sie die Deutsche Bundesbank in ihrem Dialog mit der deutschen Regierung und dem Bundestag. Im Sommer 2020 erklärten die deutsche Bundesregierung und der Bundestag, dass alle Forderungen des Bundesverfassungsgerichts erfüllt seien.<sup>22</sup> Anfang Juni 2021 leitete die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein, da nach Auffassung der Kommission das Bundesverfassungsgericht bei seinem Urteil gegen den Grundsatz des Vorrangs des EU-Rechts verstoßen hat.<sup>23</sup> Dies ist jedoch mittlerweile eine grundlegende Kontroverse zwischen Kommission und Bundesregierung – und zwischen dem Europäischen Gerichtshof und dem Bundesverfassungsgericht – die weit über den ursprünglichen Streitpunkt hinausgeht und inhaltlichen die EZB und ihre Geldpolitik nicht betrifft.

---

18 Christine Lagarde: Rede, The monetary policy strategy review: some preliminary considerations, 30.9.2020, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200930~169abb1202.en.html> (letzter Zugriff: 29.7.2021).

19 Europäische Zentralbank: Strategy Review, Workstreams, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/home/search/review/html/workstreams.de.html> (letzter Zugriff: 29.7.2021).

20 Europäische Zentralbank: ECB Listens – Summary report of the ECB Listens Portal responses, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/home/search/review/html/ecb.strategyreview002.en.html> (letzter Zugriff: 29.7.2021).

21 Europäische Zentralbank: Summary report on the ECB Listens event, abrufbar unter: [https://www.ecb.europa.eu/pub/conferences/shared/pdf/20201021\\_ecb\\_listens\\_event/ecb\\_listens\\_summary.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/conferences/shared/pdf/20201021_ecb_listens_event/ecb_listens_summary.pdf) (letzter Zugriff: 29.7.2021).

22 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Bundesregierung: EZB hat Urteil aus Karlsruhe erfüllt, 29.6.2021.

23 Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland: Pressemitteilung, Vorrang des EU-Rechts: Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein, 9.6.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/germany/news/20210609-vertragsverletzungsverfahren\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20210609-vertragsverletzungsverfahren_de) (letzter Zugriff: 5.8.2021).

## Die Rolle der EZB in der Bekämpfung des Klimawandels

In ihrer Strategieüberprüfung befasst sich die EZB auch mit dem Klimawandel und seiner Bedeutung für das Mandat der EZB. Die globale Erwärmung und ihre ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen stellen weiterhin eine globale Herausforderung für alle Politikbereiche dar. Vor diesem Hintergrund hat die Frage, welche Rolle Zentralbanken im Kampf gegen den Klimawandel spielen können, zusätzlich an Bedeutung gewonnen.

Die Hauptverantwortung für Klimapolitik liegt klar bei den gewählten Regierungen und Parlamenten. Doch auch die EZB hat begonnen zu untersuchen, inwieweit sie zur Bekämpfung des Klimawandels beitragen kann, denn die Auswirkungen des Klimawandels betreffen direkt das primäre Mandat der EZB. Ein sich veränderndes Klima wird wahrscheinlich erhebliche Auswirkungen auf die gesamte Wirtschaft haben, und damit auch auf die Preisstabilität, und könnte die Finanzstabilität gefährden. Der Klimawandel kann nicht nur die Intensität, Volatilität und Art von makroökonomischen Schocks verändern, Inflationstrends und den sogenannten „natürlichen“ Gleichgewichtszinssatz beeinflussen, sondern auch die Art und Weise, wie die Geldpolitik auf die Volkswirtschaft übertragen wird beeinträchtigen und negative Auswirkungen auf die Bilanz der EZB haben.<sup>24</sup> Darüber hinaus birgt der Klimawandel erhebliche Risiken für die Finanzstabilität. Vor allem ein ungeordneter oder verzögerter Übergang zu einer nachhaltigeren, „grünen“ Wirtschaft könnte destabilisierend wirken. Beispielsweise könnte eine abrupte negative Preisentwicklung bei CO<sub>2</sub>-intensiven Vermögenswerten zu hohen Verlusten für Banken und andere Finanzakteure führen.<sup>25</sup> Um diese Risiken besser einschätzen zu können, veröffentlichte die EZB im November 2020 einen Leitfaden zu Klima- und Umweltrisiken.<sup>26</sup> In einem wirtschaftsweiten Klima-Stresstest hat die EZB die klimabezogenen Risiken der Banken im Euroraum untersucht. Erste Ergebnisse zeigen, dass ohne weitere klimapolitische Maßnahmen die Kosten für Unternehmen erheblich ansteigen werden.<sup>27</sup> Außerdem hat die EZB zu Beginn des Jahres ein Kompetenzzentrum Klimawandel (Climate Change Centre) eingerichtet, welches die Klimaagenda der EZB intern und extern gestaltet und steuert.<sup>28</sup> Darüber hinaus ist die EZB Mitglied des Steuerungskomitees des Network for Greening the Financial System (NGFS), ein Netzwerk aus Zentralbanken und Finanzaufsichtsbehörden, die gemeinsame Handlungsempfehlungen entwickeln, um klima- und umweltbedingten Risiken effektiver zu begegnen und den Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-neutralen Wirtschaft zu unterstützen.<sup>29</sup>

- 24 Isabel Schnabel: Rede, Never waste a crisis: COVID-19, climate change and monetary policy, 17.7.2020, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200717~1556b0f988.en.html> (letzter Zugriff: 29.7.2021); Christine Lagarde: Rede, Climate change and central banking, 25.1.2021, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210125~f87e826ca5.en.html> (letzter Zugriff: 29.7.2021).
- 25 Mark Carney: Rede, Breaking the tragedy of the horizon – climate change and financial stability, 29.9.2015, abrufbar unter: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2015/breaking-the-tragedy-of-the-horizon-climate-change-and-financial-stability.pdf?la=en&hash=7C67E785651862457D9951147C7424FF5EA0C1A> (letzter Zugriff: 29.7.2021).
- 26 Europäische Zentralbank: Guide on climate-related and environmental risks: Supervisory expectations relating to risk management and disclosure, November 2020.
- 27 Luis de Guindos: Shining a light on climate risks: the ECB's economy-wide climate stress test [Blog], TheECB Blog, 18.3.2021, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2021/html/ecb.blog210318~3bbc68ffc5.en.html> (letzter Zugriff: 29.7.2021).
- 28 Europäische Zentralbank: Pressemitteilung, ECB sets up climate change centre, 25.1.2021.
- 29 Network for Greening the Financial System (NGFS): Annual Report 2020, 31.3.2021.



## Der Digitale Euro

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung vieler Lebensbereiche – weiter beschleunigt durch die Pandemie – hat die EZB im vergangenen Jahr die mögliche Entwicklung eines digitalen Euros untersucht.<sup>30</sup>

Die EZB hat hierfür zwei Hauptbeweggründe: Erstens ist es eine Kernaufgabe der Zentralbank, sicheres Geld als Zahlungsmittel bereitzustellen auch vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung digitaler Bezahlmethoden. Zweitens muss die EZB verhindern, dass der europäische Markt für Zahlungsverkehr von außereuropäischen Akteure dominiert wird. Letztlich steht die europäische Währungs- und Finanzsouveränität auf dem Spiel.<sup>31</sup> Ein digitaler Euro würde den Menschen im Euroraum den Zugang zu einem einfachen, allgemein akzeptierten, effizienten und verlässlichen digitalen Zahlungsmittel garantieren, das gleichzeitig genauso sicher wie Zentralbankgeld ist. Dabei würde ein digitaler Euro Bargeld nicht ersetzen, sondern ergänzen.<sup>32</sup>

Bei der Gestaltung eines digitalen Euros stehen die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger im Vordergrund. In einem öffentliches Konsultationsverfahren zum digitalen Euro hat die EZB über 8 000 Rückmeldungen von interessierten Bürgerinnen und Bürgern erhalten, denen vor allem der Schutz der Privatsphäre, die Sicherheit und die einfache grenzüberschreitende Verwendbarkeit eines digitalen Euro im gesamten Euroraum wichtig ist.<sup>33</sup> Diese Erkenntnisse fließen zusammen mit technischen Überlegungen in die Gestaltung eines digitalen Euros ein.

## Vollendung der Bankenunion

Im Gegensatz zur Finanzkrise waren Banken in der Pandemie, dank besserer Kapitalausstattung, nicht das Problem, sondern Teil der Lösung. Gestützt von den geldpolitischen und aufsichtlichen Maßnahmen der EZB konnten die Banken mobilisiert werden der Wirtschaft und Verbrauchern die nötigen Kredite bereitzustellen. Vor allem die Tatsache, dass Entscheidungen auf Ebene der Bankenunion und somit in einer kohärenten, konsistenten und koordinierten Weise getroffen werden konnten, war von entscheidendem Vorteil. Aus diesem Grund hat die Vollendung der Europäischen Bankenunion sowie die Schaffung einer Kapitalmarktunion für die EZB weiterhin höchste Priorität.<sup>34</sup>

## Weiterführende Literatur

Christine Lagarde: Rede, Learning the right lessons from the past, 2.6.2021.

Fabio Panetta: Preparing for the euro's digital future [Blog], The ECB Blog, 14.7.2021.

Isabel Schnabel: Rede, From green neglect to green dominance?, 3.3.2021.

Philip R. Lane: Rede, The compass of monetary policy: favourable financing conditions, 25.2.2021.

Sebastian Schmidt: Avoiding a self-fulfilling low-inflation trap, in: ECB Research Bulletin 85, 24.6.2021.

---

30 Europäische Zentralbank: Report on a digital euro, Oktober 2020.

31 Fabio Panetta: Interview mit Nikkei, 26.5.2021, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2021/html/ecb.in210526~99707ed7f5.de.html> (letzter Zugriff: 29.7.2021).

32 Fabio Panetta: Money in the digital era [Blog], The ECB Blog, 2.12.2020, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog201202~e493105c2e.en.html> (letzter Zugriff: 29.7.2021).

33 Europäische Zentralbank: Eurosystem report on the public consultation on a digital euro, April 2021.

34 Luis de Guindos: Rede, Banking Union and Capital Markets Union after COVID-19, 12.11.2020, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp201112~0913fc32f3.en.html> (letzter Zugriff 3.8.2021).

# Weltraumpolitik

Jürgen Turek

Die wissenschaftliche, wirtschaftliche und militärisch-geopolitische Bedeutung des Weltraums ist evident. Daneben sind der Weltraum und die Weltraumpolitik zunehmend eine Angelegenheit des nationalen Prestiges und der Kommerzialisierung der industrialisierten Welt. Dies zeigen zum Beispiel die Anstrengungen Chinas, eine Weltraumfahrt von internationaler Beachtung zu betreiben und hier ökonomische und militärische Vorteile zu realisieren. Deutlich wird dies im Bestreben, die hochmoderne Weltraumstation „Tiangong“ (Himmelspalast) im Orbit zu errichten, welche die Internationale Weltraumstation (ISS) technologisch in den Schatten stellen soll, oder in dem Ziel, als erste Nation eine bemannte Marsmission auf den Weg zu bringen. Darüber hinaus ist das All privatwirtschaftlich<sup>1</sup> lukrativ. Die Initiativen von Elon Musk, Jeff Bezos oder Richard Branson zur kommerziellen Erschließung des Weltraums sind im Rahmen eines exquisiten Weltraumtourismus oder der orbital gestützten Internetkommunikation weitreichend und ambitioniert. Gleichzeitig steigt der Wert des Weltraums als ziviltechnisches und militärisches Aktionsfeld im Rahmen der Großmachtambitionen und -rivalitäten seitens der USA, Russlands, Chinas oder Indiens, wobei auch die politische Bedeutung weltraumgestützter Internetkommunikation beachtlich ist.<sup>2</sup> Insofern ist die EU mit ihrer differenzierten und anspruchsvollen Weltraumpolitik gut aufgestellt. Der Kern der europäischen Weltraumpolitik dient nach wie vor der Erhaltung europäischer Autonomie, der Steigerung von Europas Gewicht in der ziviltechnischen Raumfahrt und der Wahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Weltraumindustrie. Die europäische Weltraumwirtschaft, die das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor umfasst, beschäftigt über 230 000 Arbeitnehmer. Ihr Wert wird auf 50 bis 60 Mrd. Euro veranschlagt. Dies zeigt neben dem praktischen Nutzen und der politischen Relevanz der Weltraumpolitik auch ihren volkswirtschaftlichen Wert.<sup>3</sup>

## Das neue Weltraumprogramm der EU 2021 bis 2027

Die Weltraumpolitik ist Teil der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik und des 9. EU-Forschungsrahmenprogramms „Horizont Europa“. Es ist mit 95,5 Mrd. Euro besser ausgestattet als sein Vorläuferprogramm. Bei den Verhandlungen zum neuen Programm sorgten Kommission und Europäischer Rat dafür, die Investitionen für den Weltraumsektor zu erhöhen und das Weltraumprogramm für den Zeitraum von 2021 bis 2027 an neue Erfordernisse der orbitalen Logistik, Erdbeobachtung und globalen Kommunikation anzupassen.<sup>4</sup>

- 1 Bundesverband der Deutschen Industrie: Zukunftsmarkt Weltraum. Handlungsempfehlungen der deutschen Industrie, Berlin 2019.
- 2 Daniel Voelsen: Internet aus dem Weltraum. Wie neuartige Satellitenverbindungen die globale Internet-Governance verändern könnten, in: SWP-Studie 2/2021, 2.2.2021.
- 3 Rat der EU: EU-Raumfahrtspolitik – wozu dient die EU-Raumfahrtspolitik, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-space-programme/> (letzter Zugriff: 10.8.2021).
- 4 Europäische Kommission: Die EU im Jahr 2020 – Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2021, S. 18.

Grundlage der Weltraumpolitik der EU ist Art. 189 AEUV. Ihre institutionelle Basis sind die Europäische Weltraumagentur (ESA) und das Europäische Institut für Weltraumpolitik (ESPI). Programmatisch ist die europäische Weltraumpolitik mit dem Weißbuch der Kommission<sup>5</sup> beschrieben und 2011 mit der Mitteilung zur Weltraumstrategie<sup>6</sup> konkretisiert worden. In diesem Rahmen verabschiedeten Rat und Parlament im April 2021 eine Verordnung zur Aufstellung eines neuen EU-Weltraumprogramms für die Jahre 2021 bis 2027.<sup>7</sup> Es soll folgendes sicherstellen: eine hochwertige, aktuelle und sichere Weltraumdatenerfassung; einen größeren sozioökonomischen Nutzen infolge der Verwendung dieser Daten, der auf ein stärkeres Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen in der EU abzielt; mehr Sicherheit und Autonomie der EU; eine wichtigere Rolle der Union als führender Interessenträgerin in der Weltraumwirtschaft zu erhalten.

Mit diesem Programm werden der bestehende Rechtsrahmen und das Governance-System der EU vereinfacht und der Sicherheitsrahmen vereinheitlicht. Es soll die bestehenden EU-Weltraumprogramme wie Galileo (Navigation), Copernicus und EGNOS (Erdbeobachtung) unter einem Dach zusammenführen. Anhand des Programms werden auch neue Sicherheitskomponenten eingeführt, wie das SSA-Programm (Weltraumlagerfassung) oder die neue Initiative GOVSATCOM (staatliche Satellitenkommunikation), um weltraumbezogene Gefahrenquellen zu überwachen und den nationalen Behörden Zugang zu sicherer Satellitenkommunikation zu garantieren. 2021 war auch ein besonderes Jahr für das Satellitennavigationssystem Galileo. Die Europäische Kommission hat verbindlich Aufträge für die zweite Generation der Satelliten für Galileo erteilt.

### **Wachsende Akteure und technologische Weltraumsysteme als akutes Problem der Weltraumpolitik**

Der Druck, Weltraumwirtschaft zu betreiben, nimmt in jeder Hinsicht zu. Zu den weltraumwirtschaftlichen, militärischen und technologischen Vorteilen gesellen sich prestigeträchtige Projekte der Weltraumfahrt betreibenden Nationen und einzelner Akteure. Angesichts der Attraktivität Raumfahrtnationen zu sein und des Wettbewerbs im All, wird es im Orbit zukünftig eng und gefährlich, da nicht nur neue Weltraumsysteme installiert werden, sondern alte und schrott reife Weltraumrelikte in hoher Geschwindigkeit um den Erdball fliegen. Initiativen zum Schutz der europäischen und globalen Weltrauminfrastruktur durch den Betrieb eines Weltraumlagerfassungssystems sind deshalb wichtig, um den Verlust von im All befindlichen Weltraumtechnologien durch Zusammenstöße mit Weltraummüll zu verringern. Die EU trägt diesem Problem mit ihrem neuen Weltraumprogramm Rechnung. Bei der zunehmenden Zahl von globalen Akteuren im All erfordert dies in Zukunft jedoch eine wirksamere globale Kooperation. Dies bezieht die neuen privatwirtschaftlichen Akteure der Weltraumtechnologien ausdrücklich mit ein.

### **Weiterführende Literatur**

Jürgen Turek: Weltraumpolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A – Z, Wiesbaden 2021.

- 
- 5 Europäische Kommission: Weißbuch. Die Raumfahrt: Europäische Horizonte einer erweiterten Union. Aktionsplan für die Durchführung der europäischen Raumfahrtspolitik, 11.11.2003, COM(2003) 673 final.
  - 6 Europäische Kommission: Mitteilung, Auf dem Weg zu einer Weltraumstrategie der Europäischen Union im Dienst der Bürgerinnen und Bürger, 4.4.2011, COM(2011) 152 final.
  - 7 Verordnung (EU) 2021/696 zur Einrichtung des Weltraumprogramms der Union und der Agentur der Europäischen Union für das Weltraumprogramm vom 28.4.2021, in: Amtsblatt der EU L 170/69, 12.5.2021.

# Wettbewerbspolitik

Henning Klodt

Die aktuelle Wettbewerbspolitik der Europäischen Union weist zwei Schwerpunkte auf: den angemessenen wettbewerbspolitischen Umgang mit den Beihilfemaßnahmen der Mitgliedstaaten zur Abfederung der Covid-19-Folgen sowie die möglichen und angemessenen Maßnahmen zur Begrenzung der Marktmacht auf digitalen Märkten.

## Covid-19-Beihilfen

Und wieder einmal herrscht der Ausnahmezustand: Bereits im Gefolge der globalen Finanzkrise, die im Jahr 2008 ihren Anfang nahm, musste die Europäische Kommission ihre wettbewerbspolitischen Grundsätze über mehrere Jahre zurückstecken. Aktuell ist es die Covid-19-Pandemie, die die Mitgliedstaaten zu zahlreichen Beihilfeprogrammen veranlasst hat, die kaum mit den üblichen und erprobten wettbewerbspolitischen Maßstäben beurteilt werden können.

Man mag sich fragen, ob die Sicherung eines vitalen Wettbewerbs eine Schönwetterveranstaltung ist, auf die in Krisenzeiten verzichtet werden müsse. Eigentlich sollte doch gerade ein funktionsfähiger Wettbewerb dafür sorgen, die Flexibilität aller Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer in ihren Reaktionen auf die Veränderung der relativen Preisstrukturen, die von der Covid-19-Pandemie ohne Zweifel ausgelöst wurden, zu gewährleisten. Mangelnder Wettbewerb führt aller Erfahrung nach nicht nur zu unerwünschten Umverteilungen, sondern auch und gerade zu erstarrten Unternehmensstrukturen mit trägen Anpassungsreaktionen an veränderte Marktbedingungen. Nach wie vor gilt der Satz von John R. Hicks, nach dem der beste aller Monopolgewinne ein ruhiges Leben ist.<sup>1</sup>

Doch es kann durchaus argumentiert werden, dass in ausgeprägten Krisen Marktstrukturen unwiederbringlich zerstört werden könnten, falls der Staat nicht helfend eingreift. Nach Überwindung der Krise hätte dann zwar der Staat seine ordnungspolitische weiße Weste bewahrt, aber die Wettbewerbsdynamik wäre möglicherweise schwächer als ohne staatliche Kriseninterventionen.

Diese Sicht vertritt in der aktuellen Situation auch die Europäische Kommission, indem sie darauf abstellt, ob die von staatlichen Covid-19-Hilfen begünstigten Unternehmen vor Ausbruch der Pandemie noch überlebensfähig waren, oder ob die Pandemie das letzte Steinchen war, das ohnehin dem Untergang geweihten Unternehmen den letzten Stoß versetzt hätte. Das ist zwar im Einzelfall nicht leicht zu beurteilen, aber die Kommission hat sich diese Leitlinie zur Beurteilung der Covid-19-Beihilfen auferlegt, die zumindest vom Grundsatz her für die Adressaten der Beihilfenaufsicht (also für die Regierungen der Mitgliedstaaten und die jeweils begünstigten Unternehmen) nachvollziehbar erscheint.

Bereits am 13. März 2020 hatte die Europäische Kommission in einer Mitteilung erläutert, welche Beihilfen der Mitgliedstaaten als Reaktion auf die Pandemie auch ohne

---

1 John R. Hicks: Annual survey of economic theory: The theory of monopoly, in: *Econometrica* 1/1935, S. 8.

vorherige Freigabe durch die Kommission nutzen können.<sup>2</sup> Im Anschluss daran erließ die Kommission einen Befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft, der mehrfach nachjustiert wurde und die ansonsten geltenden Beihilferahmen ergänzt und teilweise auch ersetzt.<sup>3</sup> Dieser Beihilferahmen ist nach wie vor in Kraft.

Unter diesem Regime wurden umfangreiche Beihilfeprogramme zahlreicher Mitgliedstaaten freigegeben, darunter ein 7 Mrd. Euro umfassendes Programm aus Frankreich. In diesem Zusammenhang wurde auch eine Reihe von Beihilfen zur Forschung und Entwicklung Covid-19-relevanter Produkte freigegeben, unter anderem in Deutschland, wo sowohl die Entwicklung von Impfstoffen als auch die Bereitstellung von medizinischen Hilfsmitteln und Testkapazitäten subventioniert wurden.

Ein Covid-19-spezifischer Beihilfeschwerpunkt lag im Flugverkehr, der infolge der Pandemie weitgehend zusammengebrochen war. Dazu erließ die Europäische Kommission im Jahr 2020 insgesamt 42 Beschlüsse, mit denen umfangreiche Liquiditätsbeihilfen und Kapitalaufstockungen freigegeben wurden. Die Liste der geförderten Fluggesellschaften ist lang: sie reicht von Air France über Lufthansa, SAS, Austrian Airlines, airBaltic, Blue Air, KLM, Nordica, Alitalia bis zur Brussels Airlines. Daneben wurden Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen freigegeben, darunter für Corair, die rund 140 Mio. Euro vom französischen Staat erhielt. Die für die portugiesische Fluglinie TAP vorgesehenen Beihilfen wurden dagegen von der Kommission untersagt, da sich dieses Unternehmen bereits vor Ausbruch der Covid-19-Krise in erheblichen finanziellen Schwierigkeiten befunden hatte. Doch auch TAP ging nicht völlig leer aus, denn ein Rettungsdarlehen der portugiesischen Regierung in Höhe von 1,2 Mrd. Euro wurde von der Kommission nicht beanstandet.

Nach längerem Tausziehen wurden auch die deutschen Beihilfen für die Lufthansa freigegeben. Aus der Kapitalbeteiligung in Höhe von 300 Mio. Euro hat der deutsche Staat vermutlich sogar einen Gewinn erzielt, wenn die Aktien jetzt zumindest teilweise wieder verkauft werden.<sup>4</sup> Aber das ändert nichts daran, dass die staatliche Beteiligung eine notifizierungspflichtige Beihilfe darstellte. Ohne den Befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft wäre dieser Staatseingriff wohl am Veto der Europäischen Kommission gescheitert.

Von den genehmigten Covid-19-Beihilfen insgesamt entfielen 52 Prozent auf Deutschland, 15 Prozent auf Italien und 14 Prozent auf Frankreich. Auf Spanien und Polen dagegen entfallen nur 5 Prozent beziehungsweise 2 Prozent. Gemessen daran, in welchem Umfang die Beihilfen tatsächlich ausgezahlt wurden und in Relation dieser Auszahlungen zum jeweiligen Bruttoinlandsprodukt, landet Deutschland dagegen eher auf den hinteren Rängen. Hier liegen Spanien, Frankreich, Italien und Griechenland vorne (in dieser Reihenfolge). Für alle 27 Mitgliedstaaten zusammen erreichten die ausgezahlten Covid-19-Beihilfen ein Niveau von rund 4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der EU.<sup>5</sup>

Ob das beträchtliche Ausmaß all dieser Subventionen tatsächlich notwendig und unabweisbar war, dürfte weder für die Europäische Kommission noch für die außenstehenden Betrachterinnen und Betrachter zweifelsfrei zu beurteilen sein. Die Kommission hatte in

---

2 Europäische Kommission: Mitteilung, Die koordinierte wirtschaftliche Reaktion auf die Covid-19-Pandemie, 13.3.2020, COM(2020) 112 final.

3 Europäische Kommission: Mitteilung, Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von Covid-19, 20.3.2020, C(2020) 1863 final.

4 Monika Schnitzer: Ist der Staat ein kluger Anleger?, in: Die Zeit, 19.8.2021, S. 22.

5 Europäische Kommission: Bericht über die Wettbewerbspolitik 2020, 7.7.2021, COM(2021) 373 final.

ihrer Beihilfenaufsicht aber sicherlich kaum eine andere Wahl, als großzügig zu sein. Denn zugleich hatten ja die Mitgliedstaaten den mit 750 Mrd. Euro ausgestatteten Next-GenerationEU-Fonds aufgelegt. Diese Summe wurde über gemeinsame europäische Anleihen am Kapitalmarkt aufgenommen – ein Novum in der Geschichte der EU, mit dem nach Ansicht mancher Beobachterinnen und Beobachter gegen die Regelungen im EU-Vertrag verstoßen wurde, nach der die Europäische Kommission keine eigenen Schulden machen darf (Art. 311 und Art. 322 Abs. 2 AEUV). Selbst der deutsche Bundesrechnungshof meldet Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit an und pocht darauf, dass dieser Sonderfonds nach dem Ende der Pandemie wieder aufgelöst werden sollte.<sup>6</sup>

Wenn sich nun auch noch das Wettbewerbskommissariat der Europäischen Kommission den Covid-19-Subventionen in den Weg gestellt hätte, wäre das politisch wohl kaum durchsetzbar gewesen. Denn mit der Errichtung des NextGenerationEU-Fonds hatte die Mehrheit der Kommissionsmitglieder und der Mitgliedstaaten ihre Entschlossenheit dokumentiert, dessen Maßnahmen ohne allzu große Rücksichten auf wettbewerbspolitische Bedenken umzusetzen. Gleichwohl erscheint es ordnungspolitisch als nicht unbedenklich, wie sich die Gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik von einer Ausnahmesituation zur nächsten hangelt, weil dadurch ihr ordnungspolitischer Kompass auf Dauer Schaden nehmen könnte. Es bleibt zu hoffen, dass nicht gleich wieder die nächste Krise heranrückt, die es politisch notwendig machen könnte, erneut ganz viele wettbewerbspolitische Augen zuzudrücken.

### Missbrauchsaufsicht auf digitalen Märkten

Nicht nur in der EU, auch in vielen anderen Regionen zerbrechen sich Wettbewerbspolitikerinnen und -politiker die Köpfe darüber, wie auf Märkten, die von digitalen Plattformen geprägt sind, die missbräuchliche Ausnutzung marktbeherrschender Stellungen eingedämmt werden kann. Die vertragsmäßige Grundlage dafür bietet Artikel 102 AEUV. Dafür muss in einem ersten Schritt bewertet werden, ob das beteiligte Unternehmen über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Auf nicht-digitalen Märkten sind dafür die jeweils erreichten Umsatzanteile der Unternehmen der wichtigste Gradmesser.<sup>7</sup> Auf digitalen Märkten dagegen kann sich Marktmacht auch in Datenbesitz anstatt in Umsatz manifestieren. Hier gibt es keine einheitlichen und unstrittigen Messkonzepte (der Wert verschiedener Datentypen kann sehr unterschiedlich sein) und die statistische Erfassung ist in aller Regel mehr als schwierig.

Im nächsten Schritt ist herauszufinden, ob diese marktbeherrschende Stellung missbräuchlich ausgenutzt wird, indem beispielsweise konkurrierende Unternehmen in ihrer Geschäftstätigkeit behindert oder sogar vollständig vom Markt verdrängt werden. Wird dieser Nachweis erfolgreich geführt, kann die Kommission das betreffende Marktverhalten untersagen und gegen das marktbeherrschende Unternehmen ein Bußgeld verhängen.

Die Entscheidungen der Kommission können allerdings gerichtlich überprüft werden, und zwar in der Regel zunächst vor dem Gericht der Europäischen Union (in den euro-

6 Selbst der deutsche Bundesrechnungshof meldet Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit an und pocht darauf, dass dieser Sonderfonds nach dem Ende der Pandemie wieder aufgelöst werden sollte. Siehe: Bundesrechnungshof: Sonderbericht. EU-Wiederaufbaufonds darf keine Dauereinrichtung werden, 11.3.2021.

7 Weitere Faktoren sind beispielsweise Marktzutrittsschranken für neue Anbieter oder der Grad der vertikalen Integration auf den verschiedenen Stufen der Lieferkette.

päischen Verträgen Gericht genannt) und der Revisionsinstanz vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH). Bis zum Abschluss solcher Verfahren vergehen oftmals mehrere Jahre. Da digitale Märkte durch einen raschen Wandel geprägt sind, werden die wettbewerbsschützenden Anordnungen der Kommission oftmals erst wirksam, wenn sich die Marktstrukturen längst völlig verändert haben. Für die Konkurrenzunternehmen, die vor dem Machtmissbrauch geschützt werden sollen, kommt dieser Schutz oftmals zu spät.

In der wettbewerbspolitischen Praxis geht es immer wieder insbesondere darum, eine Monopolisierung der Märkte durch die sogenannten Big Five (Amazon, Apple, Facebook Google, Microsoft) zu verhindern. Wie in früheren Ausgaben dieses Jahrbuchs wiederholt berichtet worden ist, hat die Kommission dabei oftmals Pionieraufgaben übernommen, die aus den Mitgliedstaaten und insbesondere aus den Vereinigten Staaten (dem Sitzland aller Big Five) zunächst eher misstrauisch beäugt wurden. Mittlerweile hat sich das Blatt allerdings ein wenig gewendet, denn sowohl in einzelnen Mitgliedstaaten als auch in den Vereinigten Staaten werfen die jeweiligen nationalen Wettbewerbsbehörden zunehmend strengere Blicke auf das Marktverhalten der Betreiber digitaler Plattformen.<sup>8</sup>

### **Ausblick**

In der künftigen Entwicklung der Gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik dürften die digitalen Märkte weiter steigende Bedeutung erlangen. Dabei wird es entscheidend darauf ankommen, inwieweit sich die Europäische Kommission mit ihren Vorstellungen für ein Gesetz über digitale Märkte (Digital Market Act) durchsetzen kann, dessen Entwurf sie jetzt vorgelegt hat. Darüber wird im nächsten Jahrbuch ausführlich zu berichten sein.

### **Weiterführende Literatur**

Europäische Kommission: Bericht über die Wettbewerbspolitik 2020, 7.7.2021, COM(2021) 373 final.

Ingo Schmidt/Justus Haucap: Wettbewerbspolitik und Kartellrecht – Eine interdisziplinäre Einführung, München 2013.

Helmut Schröter et al. (Hrsg.): Europäisches Wettbewerbsrecht, Baden-Baden 2014.

---

8 Zu entsprechenden Bestrebungen, das deutsche Wettbewerbsrecht fit für die Digitalisierung zu machen, vgl. Oliver Budzinski et al.: Der Entwurf zur 10. GWB-Novelle: Interventionismus oder Laissez-faire?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 46/2020, S. 157–184; zum zumindest partiellen Sinneswandel in den Vereinigten Staaten vgl. Roland Lindner: Vorstoß gegen Apple und Google, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.8.2021, S. 17.

# Wirtschaftspolitik

Roland Döhrn/Wim Kösters

Die Konjunktur in der EU stand seit dem Jahresbeginn 2020 ganz im Zeichen der Covid-19-Pandemie. Deren „erste Welle“ traf die EU im März. Die meisten Länder erließen daraufhin Einschränkungsmaßnahmen des öffentlichen Lebens, um die Ausbreitung des Virus zu stoppen. Zudem waren internationale Lieferketten gestört, da in China, das als erstes Land von der Pandemie betroffen war, bereits im Februar die wirtschaftlichen Aktivitäten heruntergefahren worden waren. Beides führte dazu, dass die Wirtschaftsleistung in der EU schon im ersten und stärker noch im zweiten Quartal rückläufig war. Besonders stark waren Frankreich, Spanien und Italien betroffen, die eine besonders hohe Zahl von Covid-19-Infektionen zu vermelden hatten. Hier war das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im zweiten Quartal jeweils rund ein Fünftel niedriger als im Vorjahr. Im dritten Quartal wurden mit sinkenden Infektionszahlen die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie nach und nach aufgehoben und die Wirtschaft belebte sich wieder. Das BIP nahm (saisonbereinigt) um 11,7 Prozent zu, nachdem es im Quartal zuvor um 11,2 Prozent gesunken war. Allerdings erreichte es in kaum einem Land wieder das Vorjahresniveau.

## **Zweite und dritte Welle: Höhere Infektionsraten, geringere Einbußen der Wirtschaft**

Im vierten Quartal wurde die EU von der „zweiten Welle“ und im ersten Quartal 2021 von einer „dritten Welle“ der Pandemie in einem Maße getroffen, dass die Zahl der registrierten Covid-19-Fälle deutlich über der vom Frühjahr lag. Die Folge waren neuerliche Einschränkungen für die Wirtschaft. Diese waren aber geringer als im Frühjahr 2020: Das BIP (saisonbereinigt) ging im vierten Quartal 2020 um 0,5 Prozent und im ersten Quartal 2021 nochmals um 0,4 Prozent zurück. Allerdings war die Entwicklung je nach Betroffenheit durch die Pandemie und der Striktheit der Maßnahmen zu deren Eindämmung in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. So wuchs die Wirtschaft der meisten mittelost- und südosteuropäischen EU-Länder zu Jahresbeginn 2021 recht kräftig, während das BIP in Deutschland um 1,8 Prozent und in Portugal sogar um 3 Prozent schrumpfte. Im zweiten Quartal 2021 wurden die Covid-19-bedingten Beschränkungen gelockert, wenn auch in unterschiedlichem Tempo in den einzelnen Ländern. In der Folge ist eine Belebung der Wirtschaft zu erwarten, die nach den Frühindikatoren recht kräftig ausfallen dürfte. Da die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie vor allem auf Kontaktbeschränkungen setzten, gingen besonders die privaten Konsumausgaben zurück. Während sie in Rezessionen üblicherweise die wirtschaftliche Entwicklung stabilisieren, sanken sie im Jahresdurchschnitt 2020 in der EU insgesamt um 7,4 Prozent, in von der Pandemie stark betroffenen Ländern wie Italien und Spanien sogar ausgeprägter (10,7 beziehungsweise 12,1 Prozent). Zwar belasteten die Verunsicherung der Unternehmen und sinkende Absatzerwartungen auch die Investitionstätigkeit, jedoch lag das Minus bei den Investitionen mit 7,4 Prozent in der Größenordnung früherer Rezessionen, obwohl der Einbruch des BIP der stärkste bisher beobachtete in der EU war.



*Ausgewählte Wirtschaftsindikatoren der EU-Länder*

|                                 | Reales Wirtschaftswachstum <sup>1</sup> |            |             |  | Anstieg der Verbraucherpreise <sup>2</sup> |            |             |  | Arbeitslosenquote <sup>3</sup> |            |            |  | Finanzierungssaldo des öffentlichen Haushalts <sup>4</sup> |             |             |  |
|---------------------------------|-----------------------------------------|------------|-------------|--|--------------------------------------------|------------|-------------|--|--------------------------------|------------|------------|--|------------------------------------------------------------|-------------|-------------|--|
|                                 | 2018                                    | 2019       | 2020        |  | 2018                                       | 2019       | 2020        |  | 2018                           | 2019       | 2020       |  | 2018                                                       | 2019        | 2020        |  |
| Belgien                         | 1,8                                     | 1,8        | -6,3        |  | 2,2                                        | 0,9        | 0,4         |  | 5,7                            | 5,2        | 5,7        |  | -0,8                                                       | -1,9        | -9,4        |  |
| Deutschland                     | 1,3                                     | 0,6        | -4,8        |  | 1,7                                        | 1,5        | -0,7        |  | 3,1                            | 3,1        | 4,4        |  | 1,8                                                        | 1,5         | -4,2        |  |
| Estland                         | 4,4                                     | 5,0        | -2,9        |  | 3,3                                        | 1,8        | -0,9        |  | 4,3                            | 4,5        | 6,7        |  | -0,6                                                       | 0,1         | -4,9        |  |
| Finnland                        | 1,3                                     | 1,3        | -2,8        |  | 1,3                                        | 1,1        | 0,2         |  | 5,4                            | 6,0        | 7,6        |  | -0,9                                                       | -0,9        | -5,4        |  |
| Frankreich                      | 1,9                                     | 1,8        | -7,9        |  | 1,9                                        | 1,6        | 0,0         |  | 9,0                            | 8,4        | 8,0        |  | -2,3                                                       | -3,1        | -9,2        |  |
| Griechenland                    | 1,6                                     | 1,9        | -8,2        |  | 0,6                                        | 1,1        | -2,4        |  | 18,3                           | 16,8       | 16,3       |  | 0,9                                                        | 1,1         | -9,7        |  |
| Irland                          | 8,5                                     | 5,6        | 3,4         |  | 0,8                                        | 1,1        | -1,0        |  | 5,3                            | 4,6        | 5,5        |  | 0,1                                                        | 0,5         | -5,0        |  |
| Italien                         | 0,9                                     | 0,3        | -8,9        |  | 1,2                                        | 0,5        | -0,3        |  | 10,3                           | 9,9        | 9,5        |  | -2,2                                                       | -1,6        | -9,5        |  |
| Lettland                        | 4,0                                     | 2,0        | -3,6        |  | 2,5                                        | 2,1        | -0,5        |  | 7,0                            | 6,6        | 8,0        |  | -0,8                                                       | -0,6        | -4,5        |  |
| Litauen                         | 3,9                                     | 4,3        | -0,9        |  | 1,8                                        | 2,7        | -0,1        |  | 6,7                            | 6,9        | 9,5        |  | 0,6                                                        | 0,5         | -7,4        |  |
| Luxemburg                       | 3,1                                     | 2,3        | -1,3        |  | 1,9                                        | 1,8        | -0,3        |  | 5,6                            | 6,0        | 7,1        |  | 3,0                                                        | 2,4         | -4,1        |  |
| Malta                           | 5,2                                     | 5,5        | -7,8        |  | 1,2                                        | 1,3        | 0,2         |  | 3,5                            | 3,4        | 4,2        |  | 1,9                                                        | 0,4         | -10,1       |  |
| Niederlande                     | 2,4                                     | 1,7        | -3,7        |  | 1,8                                        | 2,8        | 0,9         |  | 3,3                            | 3,0        | 3,7        |  | 1,4                                                        | 1,8         | -4,3        |  |
| Österreich                      | 2,6                                     | 1,4        | -6,3        |  | 1,7                                        | 1,8        | 1,0         |  | 4,8                            | 4,3        | 6,1        |  | 0,2                                                        | 0,6         | -8,9        |  |
| Portugal                        | 2,8                                     | 2,5        | -7,6        |  | 0,6                                        | 0,4        | -0,3        |  | 7,0                            | 7,1        | 7,1        |  | -0,3                                                       | 0,1         | -5,7        |  |
| Slowakei                        | 3,7                                     | 2,5        | -4,8        |  | 1,9                                        | 3,2        | 1,6         |  | 5,9                            | 5,7        | 7,0        |  | -1,0                                                       | -1,3        | -6,2        |  |
| Slowenien                       | 4,4                                     | 3,2        | -5,5        |  | 1,4                                        | 2,0        | -1,2        |  | 4,4                            | 4,0        | 5,3        |  | 0,7                                                        | 0,4         | -8,4        |  |
| Spanien                         | 2,4                                     | 2,0        | -10,8       |  | 1,2                                        | 0,8        | -0,6        |  | 14,3                           | 13,6       | 16,0       |  | -2,5                                                       | -2,9        | -11,0       |  |
| Zypern                          | 5,2                                     | 3,1        | -5,1        |  | 1,0                                        | 0,7        | -0,8        |  | 8,3                            | 7,0        | 8,2        |  | -3,5                                                       | 1,5         | -5,7        |  |
| <b>Euro-Raum</b>                | <b>1,9</b>                              | <b>1,3</b> | <b>-6,5</b> |  | <b>1,5</b>                                 | <b>1,3</b> | <b>-0,3</b> |  | <b>7,8</b>                     | <b>7,4</b> | <b>8,1</b> |  | <b>-0,5</b>                                                | <b>-0,6</b> | <b>-7,2</b> |  |
| Bulgarien                       | 3,1                                     | 3,7        | -4,2        |  | 2,3                                        | 3,1        | 0,0         |  | 4,7                            | 4,3        | 5,5        |  | 2,0                                                        | 2,1         | -3,4        |  |
| Dänemark                        | 2,2                                     | 2,8        | -2,7        |  | 0,7                                        | 0,8        | 0,4         |  | 5,1                            | 4,9        | 6,1        |  | 0,7                                                        | 3,8         | -1,1        |  |
| Kroatien                        | 2,8                                     | 2,9        | -8,0        |  | 1,0                                        | 1,3        | -0,3        |  | 8,1                            | 6,6        | 8,0        |  | 0,2                                                        | 0,3         | -7,4        |  |
| Polen                           | 5,4                                     | 4,7        | -2,7        |  | 0,9                                        | 3,0        | 3,4         |  | 3,8                            | 2,9        | 3,1        |  | -0,2                                                       | -0,7        | -7,0        |  |
| Rumänien                        | 4,5                                     | 4,1        | -3,9        |  | 3,0                                        | 4,0        | 1,8         |  | 4,1                            | 4,1        | 5,3        |  | -2,9                                                       | -4,4        | -9,2        |  |
| Schweden                        | 2,0                                     | 2,0        | -2,8        |  | 2,2                                        | 1,7        | 0,6         |  | 6,1                            | 6,0        | 8,2        |  | 0,8                                                        | 0,6         | -3,1        |  |
| Tschechien                      | 3,2                                     | 2,3        | -5,6        |  | 1,6                                        | 3,2        | 2,4         |  | 2,3                            | 1,9        | 3,1        |  | 0,9                                                        | 0,3         | -6,2        |  |
| Ungarn                          | 5,4                                     | 4,6        | -5,0        |  | 2,8                                        | 4,1        | 2,8         |  | 3,6                            | 2,9        | 4,1        |  | -2,1                                                       | -2,1        | -8,1        |  |
| <b>EU insgesamt<sup>5</sup></b> | <b>2,1</b>                              | <b>1,6</b> | <b>-6,1</b> |  | <b>1,6</b>                                 | <b>1,6</b> | <b>0,2</b>  |  | <b>6,9</b>                     | <b>6,5</b> | <b>7,3</b> |  | <b>-0,4</b>                                                | <b>-0,5</b> | <b>-6,9</b> |  |

Eigene Berechnungen nach Angaben von EUROSTAT und nationalen Quellen. – <sup>1</sup>Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate des realen BIP. – <sup>2</sup>EU: Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVP). – <sup>3</sup>Standardisierte Arbeitslosenquote, Jahresdurchschnitt. – <sup>4</sup>In % des BIP – <sup>5</sup>2018 und 2019 ohne das Vereinigte Königreich.

## Stabiler Arbeitsmarkt trotz Produktionsrückgang

Ungeachtet des starken Produktionseinbruchs nahm die Arbeitslosigkeit nur wenig zu. Die Arbeitslosenquote der EU stieg von 6,5 Prozent im Jahresdurchschnitt 2019 auf 7,3 Prozent im Jahr 2020. Den höchsten Wert erreichte sie (saisonbereinigt) im September 2020, er geht seitdem jedoch zurück. Im April 2021 betrug sie 7,3 Prozent. Das Profil war dabei in den meisten Ländern ähnlich, wenn auch auf unterschiedlichem Niveau. Eine Ausnahme ist Italien, wo die Arbeitslosenquote bis zuletzt zunahm.

Dass der Arbeitsmarkt alles in allem recht glimpflich durch die Rezession kam, ist besonders zwei Umständen zu verdanken. Zum einen weiteten zahlreiche Länder die Möglichkeiten zur Inanspruchnahme der Kurzarbeit aus. Zum anderen erhielten Unternehmen, die aufgrund von Maßnahmen zur Kontaktbeschränkung ihren Betrieb einschränken oder gar vorübergehend einstellen mussten, in vielen Ländern Hilfen durch den Staat. So erreichte der fiskalische Impuls in Deutschland 8,3 Prozent, in Frankreich 5,1 Prozent und in Spanien 4,3 Prozent des BIP.<sup>1</sup> Italien setzte eher auf Steuerstundungen, die 13,2 Prozent des BIP ausmachen. Zudem gab es in erheblichem Umfang staatliche Garantien, die in Italien fast ein Drittel, in Belgien und Deutschland mehr als ein Fünftel des BIP ausmachen.

## Deutlicher Anstieg der Defizite der öffentlichen Haushalte

Dies und die mit dem rückläufigen BIP ohnehin sinkenden Steuereinnahmen schlugen sich in einem drastischen Anstieg der Fehlbeträge in den öffentlichen Haushalten nieder. Hatte es in den Jahren 2018 und 2019 in der Summe der EU-Länder nur Fehlbeträge in der Größenordnung eines halben Prozentpunktes in Relation zum BIP gegeben, so ergaben sich für das Jahr 2020 ein Minus von 6,9 Prozent. Für 2021 ist nach den vorliegenden Planungen ein Defizit von 7,5 Prozent in Relation zum BIP zu erwarten. Die Defizitregeln des Maastrichter Vertrags wurden ausgesetzt, wie es für tiefe Konjunktureinbrüche vorgesehen ist. Ein großer Teil des Anstiegs des Haushaltsdefizits ist Folge des Konjunktureinbruchs. Der um diesen Effekt bereinigte strukturelle Fehlbetrag stieg nach Berechnungen der EU-Kommission lediglich von 1,3 Prozent auf 3,7 Prozent in Relation zum BIP, und dürfte 2021 auf 5,8 Prozent zunehmen.<sup>2</sup>

Der durchschnittliche Schuldenstand der EU-Mitgliedstaaten erhöhte sich in Relation zum BIP von weniger als 80 Prozent auf mehr als 90 Prozent. Dabei haben sich die Unterschiede zwischen den Ländern deutlich vergrößert. In Ländern, die vor der Pandemie bereits hohe Schulden aufwiesen, stieg die Schuldenstandsquote beträchtlich und erreichte in Griechenland mehr als 200 Prozent, in Italien über 150 Prozent und in Portugal über 130 Prozent. Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dieser Euro-Länder hängt stark von der Entwicklung der Zinsen und damit vom Expansionsgrad der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) ab. Sollte diese aufgrund anziehender Inflationsraten zu einem restriktiveren Kurs gezwungen sein, könnte dies zu Problemen bei der Finanzierung von Staatsschulden führen. Dies spricht für die Notwendigkeit der Einhaltung der Defizit- und Schuldenstandsregeln des Stabilitätspakts nach der Krise. Die Erklärungen des EU-Kommissars Paolo Gentiloni deuten dagegen eher auf eine weitere Aufweichung.

- 1 Julia Anderson et al.: The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus, 24.11.2020, abrufbar unter: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/> (letzter Zugriff: 5.8.2020).
- 2 Allerdings ist in Echtzeit die Trennung von konjunkturell bedingten und strukturellen Defiziten schwierig, so dass diese Schätzungen sich im Laufe der Zeit noch stark ändern dürften.

## **Aufbau- und Resilienzfazilität in Kraft getreten**

Damit hohe Schulden der Nationalstaaten nicht die wirtschaftliche Erholung von den Pandemiefolgen bremsen, hat die EU die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) aufgelegt, die die tragende Säule des Aufbauplans „NextGenerationEU“ (NGEU) bildet. Sie war im Vorfeld sehr umstritten, da sie den Einstieg in eine gemeinschaftliche Verschuldung der EU-Staaten darstellt. Am 19. Februar 2021 trat die ARF in Kraft. Bei einem Gesamtvolumen von 750 Mrd. Euro stellen NGEU und ARF den EU-Ländern 360 Mrd. Euro in Form von Krediten und 312,5 Mrd. Euro in Form von nicht rückzahlbaren Finanzhilfen zur Verfügung. Thematisch ist die Fazilität in sechs Säulen untergliedert: (1) Übergang zu einer grünen Wirtschaft, (2) digitaler Wandel, (3) wirtschaftlicher Zusammenhalt, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit, (4) sozialer und territorialer Zusammenhalt, (5) Resilienz in den Bereichen Gesundheit, Wirtschaft und Soziales sowie auf institutioneller Ebene und (6) Strategien für die nächste Generation. Mindestens 37 Prozent der Mittel sollen für die erste Säule und mindestens 20 Prozent für die zweite Säule verwendet werden.<sup>3</sup>

Die Verteilung der nicht rückzahlbaren Zuwendung erfolgt anhand eines Schlüssels, der die Bevölkerungszahl, das (reziproke) Pro-Kopf-Einkommen und die Arbeitslosenquote (70 Prozent der Mittel) beziehungsweise die Tiefe des wirtschaftlichen Einbruchs durch die Covid-19-Krise (30 Prozent der Mittel) berücksichtigt. Die größten Beträge gehen danach mit jeweils knapp 70 Mrd. Euro an Italien und Spanien. Voraussetzung für die Zuteilung der Mittel ist die Vorlage eines Aufbau- und Resilienzplans (ARP). Zu diesem gibt die Europäische Kommission binnen zwei Monaten eine Stellungnahme ab, über die der Rat binnen vier Wochen abstimmen muss. Die Staaten erhalten eine Vorfinanzierung in Höhe von 13 Prozent der beantragten Mittel, sobald der ARP genehmigt ist.

Offen ist derzeit, ob die Möglichkeit einer gemeinschaftlichen Schuldenaufnahme eine krisenbedingte Ausnahme bleiben wird oder als „Hamilton-Moment“ den Weg zu einem europäischen Bundesstaat ebnet, wie Bundesfinanzminister Olaf Scholz andeutete.<sup>4</sup> Zunächst wird es aber darauf ankommen, dass die aufgenommenen Mittel effizient zur Bekämpfung des Klimawandels und zur Förderung des Wachstums eingesetzt werden, um dadurch die Schuldentragfähigkeit zu erhöhen. Die Kommission ist daher gefordert, die Mittelverwendung strikt zu kontrollieren. Da ihr dies bei der Überwachung der Kriterien des Stabilitätspakts bereits nicht gelungen ist, sind jedoch Zweifel angebracht.

## **Inflation zieht wieder an – Geldpolitik belässt Zinsen niedrig**

Während des Jahres 2020 blieb der Preisauftrieb gering. Die schwache Nachfrage dämpfte die Preiserhöhungsspielräume der Unternehmen. Zugleich sanken aufgrund des weltweiten Konjunkturerinbruchs die Preise vieler Rohstoffe. So unterschritt der HWWI Rohstoffpreisindex im April 2020 das Niveau des Vorjahres um 55 Prozent. Hinzu kamen Steuer-senkungen; so wurde zum Beispiel in Deutschland die Mehrwertsteuer temporär reduziert. In der Folge stiegen die Verbraucherpreise in der EU im Jahresdurchschnitt 2020 um lediglich 0,2 Prozent. Im Euroraum sank das Preisniveau sogar um 0,3 Prozent.

Im Verlauf des Jahres 2021 beschleunigte sich allerdings der Preisauftrieb merklich. Im Mai 2021 erreicht die Inflationsrate im Euroraum mit 2,0 Prozent erstmals wieder die

---

3 Details dazu: Europäische Kommission: Fragen und Antworten, Aufbau- und Resilienzfazilität, 10.2.2021, QANDA/21/481.

4 Der Begriff „Hamilton-Moment“ bezieht sich auf den ersten Finanzminister der USA Alexander Hamilton (1755–1804), der 1790 die Schulden der Einzelstaaten der USA in Bundesschulden umwandelte.

Zielmarke der EZB. Verantwortlich hierfür sind in erster Linie die Rohstoffmärkte. Die globale Nachfrage nach Rohstoffen zog kräftig an, da sich die Konjunktur zeitgleich in vielen Ländern belebte, fast überall unterstützt durch staatliche Stimulierungspakete. Zugleich hatten einige Rohstoffproduzenten aufgrund der Covid-19-Pandemie ihre Produktion zurückgefahren, Kapazitäten stillgelegt oder Kapazitätserweiterungen verschoben. Alles in allem verdoppelten sich die Rohstoffpreise gegenüber dem Vorjahr, allerdings gegenüber einem ausgesprochen niedrigen Ausgangsniveau.

Vor diesem Hintergrund macht die EZB in erster Linie einen Basiseffekt und Entwicklungen bei den Weltmarktpreisen für die anziehende Inflation im Euroraum verantwortlich und beließ – wie auch die Notenbanken anderer Länder – ihre Zinsen auf niedrigem Niveau. Sie begründete dies mit der Notwendigkeit, die Erholung nach der Pandemie durch eine akkommodierende Geldpolitik weiter zu stützen. Zudem setzte sie die Ankäufe im Rahmen des Pandemie-Notfallankaufprogramms fort, das ein Volumen von 1.850 Mrd. Euro aufweist und bis Ende März 2022 laufen soll.

Die EZB hatte Anfang 2020 einen Prozess zur Überprüfung ihrer Strategie eingeleitet. Beschlossen wurde mittlerweile eine Änderung des Inflationsziels. Anstelle von „unter, aber nahe bei zwei Prozent“ gilt künftig ein Inflationsziel von 2 Prozent, wobei auf Über- oder Unterschreitungen symmetrisch reagiert werden soll. Richtwert ist weiterhin der Harmonisierte Verbraucherpreis-Index (HVPI), jedoch sollen die Preise für selbst genutztes Wohneigentum im Laufe der Zeit berücksichtigt werden. Daneben wurde beschlossen, dass der Klimaschutz bei geldpolitischen Entscheidungen berücksichtigt werden soll. Schließlich wurde eine 24-monatige Probephase zur Einführung eines digitalen Euro gestartet. Die größte strategische Herausforderung für die EZB besteht jedoch darin, wie sie nach einem Jahrzehnt unkonventioneller expansiver Geldpolitik zu einer Normalisierung kommen kann ohne die Finanzmarktstabilität zu gefährden und damit eine neue Krise auszulösen.

Weiter schwelt der Streit um das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 bezüglich der Rechtmäßigkeit des Ankaufsprogramms PSPP der EZB. Dieser schien durch die Erklärung des Bundestages, dass das Programm verhältnismäßig sei und der Verfolgung des Ziels Preisniveaustabilität diene, beigelegt zu sein. Die EU-Kommission beschloss Anfang Juni 2021 jedoch, in dieser Angelegenheit ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland einzuleiten. Offensichtlich soll so eine Entscheidung zum Kompetenzkonflikt zwischen dem Europäischen Gerichtshof und den nationalen Verfassungsgerichten gesucht werden. Dies hätte nicht nur Konsequenzen für die Handlungsmöglichkeiten der Geldpolitik der EZB.

### **Folgeprobleme des Brexit harren noch der Lösung**

Am 31. Januar 2020 war das Vereinigte Königreich aus der EU ausgetreten und bis zum 31. Dezember 2020 galt eine Übergangsphase, in der es noch die EU-Regeln einhalten und seine Beiträge zum EU-Haushalt leisten musste. Da die britische Regierung eine Verlängerung der Übergangsphase ablehnte, standen die Verhandlungen über die künftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU unter erheblichem Termindruck. Sie konnten erst zum 24. Dezember 2020 abgeschlossen werden. Seit dem 1. Januar 2021 gehört das Land nicht mehr dem Binnenmarkt und der Zollunion an. Da sich die Unternehmen auf diese Situation eingestellt hatten, blieben zwar schockartige Entwicklungen aus. Gleichwohl sank der bilaterale Handel deutlich, trotz der Vereinbarung von zollfreiem Warenhandel. Die Kontrolle von Export- und Importdokumenten,

Gesundheitsbescheinigungen und Ursprungszertifikaten beeinträchtigte den Warenhandel und hat diesen schätzungsweise um 2-5 Prozent verteuert.

Obwohl die Anerkennung der Gleichwertigkeit (Äquivalenz) der Finanzmarktregulierung im Vereinigten Königreich durch die EU noch aussteht, halten sich die Konsequenzen für den britischen Finanzsektor bisher in Grenzen. Größere Schwierigkeiten bereitet die Umsetzung der Vereinbarung, dass Nordirland im europäischen Binnenmarkt verbleibt. Dies betrifft besonders die dadurch erforderlichen Kontrollen des Warenverkehrs zwischen Nordirland und dem Rest des Vereinigten Königreichs. In einer kurzen Übergangszeit sollten solche Kontrollen unterbleiben. Die britische Regierung verlängerte allerdings diese Ausnahmeregelung Ende März einseitig für landwirtschaftliche Produkte und Postpakete bis Ende Oktober. Weiterhin drohte sie eine Ende Juni 2021 auslaufende Frist für weitere Produkte ebenfalls einseitig zu verlängern. Zum Schutz des Binnenmarktes fordert die EU eine Einstellung dieser und weiterer Vertragsverletzungen, wie der Vorenthaltung von Zolldaten und der Nichteinrichtung physischer Kontrollstellen. Eine Lösung des Problems wurde bis Mitte Juni 2021 noch nicht gefunden.

### **Wirtschaftsbeziehungen: zu den USA verbessert, zu China weiter schwierig**

Mit dem Amtsantritt des neuen amerikanischen Präsidenten Joe Biden im Januar 2021 verbesserte sich das Verhältnis zwischen der USA und der EU. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger Donald Trump sucht Biden die Kooperation mit der EU, was sich unter anderem darin ausdrückt, dass die wechselseitigen Strafzölle gegen Airbus und Boeing bis Juli 2026 ausgesetzt werden. Die von Trump verhängten Strafzölle auf Stahl und Aluminium bleiben allerdings bestehen.

Der Kompromiss mit den USA beinhaltet auch eine Kooperation gegenüber den als unfair angesehenen Handelspraktiken Chinas. Erst Ende Dezember 2020 hatte sich die EU nach siebenjährigen Verhandlungen auf ein Investitionsabkommen mit China geeinigt, durch das der Handel fairer und der wechselseitige Zugang zu den Märkten verbessert werden soll. Da bisher China diesbezüglich restriktiver war und größere Zugeständnisse machte, würde das Abkommen nach Einschätzung der Europäischen Kommission die Chancen der europäischen Wirtschaft verbessern. So würden Investitionen in China erleichtert und der Schutz geistigen Eigentums erhöht. Für faire Wettbewerbsbedingungen würden zudem Kontrollen undurchsichtiger chinesischer Subventionen und der Einhaltung internationaler Nachhaltigkeits- und Arbeitsstandards in China sorgen.

Die öffentliche Debatte weckte allerdings Zweifel, dass diese Ziele erreicht werden können. Die jüngere Vergangenheit zeigt, dass China seine Interessen immer machtbewusster durchzusetzen versucht, was insbesondere am Beispiel der „Belt and Road-Initiative“ deutlich wird. Sie dient stark chinesischen Interessen, werden doch durch Infrastrukturprojekte und die Gewährung von Krediten Abhängigkeiten der europäischen Partner geschaffen und Chinas Zugang zu Rohstoffen und Handelswegen gesichert.<sup>5</sup>

### **Weiterführende Literatur**

Europäische Kommission: European Economic Forecast Spring 2021, in: Institutional Paper 149, 12.5.2021.

OECD: Economic Surveys: Euro Area 2021, Paris 2021.

European Central Bank: An overview of the ECB's monetary policy strategy, in: ECB Economic Bulletin 5/2021.

---

5 Eine Übersicht über die Verträge geben Anne Gelpert et al.: How China Lends A Rare Look into 100 Debt Contracts With Foreign Governments, Kiel, März 2021.

## 5. Die Außenpolitik der Europäischen Union



# Außenwirtschaftsbeziehungen

Wolfgang Weiß

Zentrale Ereignisse für die Handelspolitik der EU im vergangenen Jahr waren die Covid-19-Pandemie, die Einigung mit dem Vereinigten Königreich auf ein neues Handels- und Kooperationsabkommen, die am 24. Dezember 2020 – und damit wieder kurz vor Ablauf der Übergangsfrist – besiegelt werden konnte, die Amtsübernahme des neuen US-Präsidenten Joe Biden ab Januar 2021 und schließlich die Veröffentlichung der neuen handelspolitischen Mitteilung der Europäischen Kommission<sup>1</sup> im Februar 2021. Die Covid-19-Pandemie hat die EU seit März 2020 fest im Griff und führte zu erheblichen Einbrüchen der Wirtschaft und des Außenhandels, wie zum Beispiel dem Ansteigen protektionistischer Maßnahmen in Form von Exportrestriktionen für Schutzausrüstung und Impfstoffe beziehungsweise deren Vorprodukte.<sup>2</sup> Die mittlerweile erreichte hochgradige Diversifizierung und Verwobenheit der globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten und die daraus folgende Anfälligkeit für Störungen im Welthandel ist mit der Covid-19-Krise sehr spürbar geworden.<sup>3</sup> Handelspolitisch entstand damit einmal mehr die Herausforderung, die geltenden Regeln des Welthandelsrechts mit Blick auf ihre Passfähigkeit auch zu den Erfordernissen der Bekämpfung einer globalen Pandemie nachzubessern, was die derzeitigen Reformdebatten in der Welthandelsorganisation (WTO) verstärkte. Die Handelsbeziehungen der EU mit dem Vereinigten Königreich blieben auch nach dem erfolgreichen Abschluss des Handels- und Kooperationsabkommens<sup>4</sup>, das am 1. Mai 2021 endgültig in Kraft trat und formal als Assoziationsabkommen nach Art. 217 AEUV allein von der EU geschlossen wurde, konfliktbeladen, zumal im Hinblick auf die fortbestehenden Umsetzungsschwierigkeiten des Nordirland-Protokolls des Austrittsabkommens.

Der neue US-Präsident bewirkte zwar eine deutliche atmosphärische Entspannung im Verhältnis der EU zu den USA, jedoch sind die Konturen seiner Handelspolitik zur EU noch nicht abschließend erkennbar. Die Ende 2020 von der EU lancierte „Transatlantic Agenda for a Global Change“ stieß in Washington zunächst nicht auf großen Widerhall. Die von der Trump Administration eingeführten Zusatzzölle gegen China und die EU bestehen fort. Der kritische Kurs gegenüber China wurde eher verstärkt, doch will Biden hier ein mit den Partnern koordiniertes Vorgehen erreichen. Auch hat die Biden Administration noch keine Initiative zur Wiederbesetzung der Richterbank des Berufungsgremiums der Welthandelsorganisation („Appellate Body“) erkennen lassen. Die Ausrichtung

- 
- 1 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik, 18.2.2021, COM(2021) 66 final.
  - 2 WTO: Report on G20 Trade Measures, Juni 2020, S. 2–32 ff., 29.6.2020; WTO: Report on G20 Trade Measures, November 2020, hier S. 3, 31 ff., 18.11.2020, abrufbar unter: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news20\\_e/report\\_trdev\\_nov20\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/report_trdev_nov20_e.pdf) (letzter Zugriff: 23.7.2021); Louise Curran et al.: The Trade Policy Response to COVID-19 and its implications for International Business, in: Critical Perspectives on International Business 2021, S. 252–320, hier S. 252.
  - 3 WTO: World Trade Report 2014, Trade and development: recent trends and the role of the WTO, 2014; Richard Baldwin: The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization, Harvard 2016.
  - 4 Rat der EU: Beschluss (EU) 2020/2252 des Rates, in: Amtsblatt der EU L444/2, 31.12.2020.



der US-Handelspolitik an dem Vorrang US-amerikanischer Wirtschaftsinteressen und Arbeitsplätze wurde kürzlich bekräftigt.<sup>5</sup> Allerdings gibt es erste positive Signale für die EU, wie den Verzicht auf Sanktionen wegen der Pipeline Nordstream 2 oder die wechselseitige Aussetzung der Strafzölle im Airbus-Boeing Streit für fünf Jahre. Auf dem EU-US Gipfeltreffen im Juni 2021 wurde der in der Transatlantic Agenda angeregte „EU-US Trade and Technology Council“ eingerichtet, der durch Dialoge auf höchster Ebene und in zehn Arbeitsgruppen zu einer Vertiefung der EU-US Handels- und Investitionsbeziehungen beitragen und eine Zusammenarbeit in zentralen Fragen der digitalen Wettbewerbspolitik und der Entwicklung gemeinsamer Standards ermöglichen soll.

### **Das Handels- und Kooperationsabkommen der EU mit dem Vereinigten Königreich**

Obschon das Handels- und Kooperationsabkommen sehr umfangreich ist (über 1400 Seiten), ist es auf weiten Strecken eher ein bloßes Rahmenabkommen mit allgemein gehaltenen, unspezifischen Regeln, die im Partnerschaftsrat weiter konkretisiert werden müssen. Formal besteht das Abkommen aus sieben Teilen, ergänzt um etliche Anhänge, Protokolle und Erklärungen. Nordirland kommt im Abkommen nicht vor; die insoweit maßgeblichen Regeln bleiben die des Protokolls zum Austrittsabkommen. Ein großes Streitthema bis zum Schluss waren neben dem Zugang der EU-Fischer zu den britischen Gewässern die Regelungen zum „level playing field“, die der EU sehr wichtig waren. Letztere sollen absichern, dass es im Standortwettbewerb zwischen Brüssel und London bei vergleichbaren Ausgangsbedingungen bleibt und die Briten im Bereich Soziales, Arbeit, Wettbewerb oder Umweltschutz nicht niedrigere Anforderungen stellen. Die Briten hatten demgegenüber auf ihrer (gesetzgeberischen) Souveränität beharren wollen. Das Abkommen enthält nunmehr im zweiten Teil einen eigenen Titel über „Gleiche Ausgangsbedingungen für einen offenen und fairen Wettbewerb und eine nachhaltige Entwicklung“, der die Regulierungsstandards insbesondere im Bereich Wettbewerbsrecht und Umweltstandards zum 31. Dezember 2020 als grundsätzlich unhintergebar vorgibt. Im Falle von erheblichen Abweichungen, die sich in wesentlicher Weise auf Handel oder Investitionen auswirken, ist ein völkerrechtlicher Verständigungsmechanismus vorgesehen, aber auch Ausgleichsmaßnahmen, so dass jede Seite eine mehr als unerhebliche Abweichung direkt sanktionieren kann. Infolge der Offenheit der Begriffe ist hier erhebliches Streitpotential vorprogrammiert.<sup>6</sup> Ansonsten ist die Streitbeilegung durchweg zwischenstaatlichen schiedsgerichtlichen Mechanismen anvertraut, in Umsetzung des Zieles der Briten, nicht mehr dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) zu unterstehen. Mangels unmittelbarer Anwendung sind nationale Gerichte nicht zuständig.

Der vom Vereinigten Königreich angestrebte möglichst umfassende Zugang zum Binnenmarkt für seine Waren und Dienstleistungen konnte nicht wirklich erreicht werden. Zwar bleiben die Zölle grundsätzlich abgeschafft, doch ist der Warenverkehr nicht frei von Grenz- und Zollformalitäten. Diese haben nicht nur in der Anfangsphase Schwierigkeiten mit sich gebracht. Im Dienstleistungsbereich enthält das Abkommen für die für die Briten wichtigen Finanzdienstleistungen kaum detaillierte Verpflichtungen. Als Drittstaat

---

5 Executive Office of the President of the United States: 2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report, S. 2 ff., abrufbar unter: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf> (letzter Zugriff: 28.7.2021).

6 Jörg Philipp Terhechte: All's well that ends well? – Das EU/VK-Handels- und Kooperationsabkommen, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift 2021, 417–424, hier S. 422.

ist das Vereinigte Königreich somit auf eine Äquivalenzanerkennung für seine Finanzdienstleister angewiesen, doch enthält das Handels- und Kooperationsabkommen anders als andere Handelsabkommen insoweit keine Verpflichtungen. Eine Ergänzung über ein abgestimmtes Vorgehen bei Äquivalenzentscheidungen, zugesagt in der Erklärung der Parteien, sollte weitere Fragen des Zugangs von Finanzdienstleistungen zur EU klären. Diese Ergänzung konnte auf technischer Ebene in Form eines Memorandum of Understanding Ende März 2021 vereinbart werden. Darin ist aber wiederum statt verbindlicher rechtlicher Vorgaben nur ein gemeinsames „Financial Regulatory Forum“ vorgesehen, in dem sich die Parteien über eine jeweilige Äquivalenzanerkennung austauschen. Wichtige Fragen wurden daher ein weiteres Mal auf zukünftige Verhandlungen verschoben. Für die Einreise und den vorübergehenden Aufenthalt natürlicher Personen zu Geschäftszwecken sieht das Abkommen abgestufte Regeln vor. Insgesamt wird das Fehlen spezifischer Regeln im Abkommen in vielen Bereichen zu einem Zustand von Dauerverhandlungen mit erheblichem fortwährenden Konfliktpotential führen.

### **EU-Handelspolitik im Leitbild der offenen strategischen Autonomie**

Auf die im Sommer 2020 durchgeführten Konsultationen über die Neuausrichtung der Handelspolitik der EU entlang dem Motto einer offenen strategischen Autonomie, die eine deutlich robustere Außenwirtschaftspolitik der EU bezeichnet und die grundsätzliche Offenheit der Märkte der EU mit dem Schutz ihrer Menschen, Unternehmen und Interessen in Einklang bringen soll, folgte im Februar 2021 die neue Mitteilung über eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik. Diese identifiziert die zentralen Kernthemen der weiteren EU-Handelspolitik. Die EU wird angesichts der globalen Herausforderungen der Digitalisierung, der Pandemiebekämpfung, des Anstiegs von Unilateralismus und Protektionismus, des Reformbedarfs in der WTO, des Klimawandels sowie der zunehmenden geoökonomischen Ausrichtung der Handelsmächte, die alle zu einer verstärkten Politisierung der Handelspolitik auch auf globaler Ebene geführt haben, die Durchsetzung der Handelsregeln stärker als bisher in die eigene Hand nehmen und ihre Rechte aus multilateralen oder bilateralen Handelsregeln durchsetzen. Die Handelspolitik soll auch an den Zielen und politischen Prioritäten der EU in den Bereichen Nachhaltigkeit, Klimawandel, digitale Wirtschaft sowie wirtschaftliche und politische Sicherheit ausgerichtet werden. Ein weiterer zentraler Kernpunkt ist die aktive Rolle der EU in der anstehenden WTO-Reform.

Die Europäische Kommission skizziert damit die handelspolitischen Folgen ihrer zentralen politischen Projekte, allen voran des European Green Deal, und zieht die Konsequenzen aus den aktuellen, in ihrem Ausmaß noch nie dagewesenen wirtschaftlichen, institutionellen, politischen und technologischen Herausforderungen des Welthandels. Die EU verändert ihren handelspolitischen Fokus unter dem Motto einer offenen strategischen Autonomie hin zu einer durchsetzungsfähigeren Politik, die darauf abzielt, dass die EU die Vorteile des internationalen, regelbasierten Handels zur Gestaltung der Welt gemäß ihren Werten und strategischen Interessen nutzen kann. Gleichzeitig soll die EU über die richtigen unilateralen, bilateralen und multilateralen Instrumente verfügen, um ihre Handelsrechte selbstbewusster durchzusetzen, und ihre Wirtschaft vor unfairem Handel und Praktiken zu schützen und Nachhaltigkeitsfragen anzugehen. Die EU ist bestrebt, ihren handelspolitischen Handlungsspielraum deutlich zu erweitern und mehr Autonomie zu erlangen, indem sie die Durchsetzung ihrer Handelsrechte sowohl im multilateralen als auch im bilateralen Rahmen verstärkt und wirksamer, auch unilateral, für gleiche Wettbe-

werbsbedingungen sorgt. Diese Neuausrichtung der EU-Handelspolitik ist angesichts der Fülle neuer oder geänderter autonomer handelspolitischer Instrumente und Vorschläge (z.B. die jüngst geänderte Handelsdurchsetzungsverordnung 654/2014<sup>7</sup>, der Vorschlag zur Abwehr von Drittlandsbeihilfen<sup>8</sup> und der Vorschlag für einen Grenzausgleichsmechanismus, der eine Abgabe auf bestimmte eingeführte Waren (zunächst Eisen, Stahl, Alu, Düngemittel, Energieerzeugung) vorsieht, um die in der EU infolge der CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch das Emissionshandelssystem entstehenden Kostennachteile auszugleichen<sup>9</sup>) bereits in vollem Gange, löst aber interne und externe Vorbehalte aus. Intern wird die stärkere Politisierung der EU-Handelspolitik Forderungen nach mehr demokratischer Legitimation und Rechenschaftspflicht der Kommission aufkommen lassen, da neue Politikinstrumente deren handelspolitischen Spielraum erweitern. Extern könnte der EU vorgeworfen werden, ihre multilaterale, regelorientierte politische Haltung zu vernachlässigen, was für ihre Glaubwürdigkeit gerade bezüglich ihrer Reformbemühungen in der WTO abträglich wäre. Denn das Bekenntnis zum Multilateralismus bekräftigt auch die neue Handelsmitteilung<sup>10</sup>, was angesichts seiner tiefen institutionellen und verfassungsmäßigen (siehe Art. 3 EUV) Verwurzelung nicht verwundert. Gerade der Grenzausgleichsmechanismus ist besonders umstritten, weil die Wahrung seiner Vereinbarkeit mit den Anforderungen des WTO-Rechts den EU-Gesetzgeber vor komplexe Herausforderungen stellt.

### **Die Europäische Union in der WTO: Reformimpulse und Streitbeilegung**

Die neue handelspolitische Strategie der EU setzt sich auch eine umfassende Reform der WTO zum Ziel, die alle ihre Funktionen betrifft, insbesondere mit Blick auf die Vereinbarkeit ihrer Handelsregeln mit Anforderungen von Klimaschutz und Nachhaltigkeit. Konkretes Projekt insoweit ist der Abschluss der derzeitigen WTO-Verhandlungen zur Abschaffung von Fischereisubventionen; eine Einigung soll bis zur 12. Ministerkonferenz in Genf Ende 2021 erfolgen. Ein weiterer Baustein ist eine neue Initiative im Bereich Handel und Klima, die auf die Liberalisierung bestimmter Waren und Dienstleistungen, auf stärkere Transparenz und Informationsaustausch, eine ökologischere Ausrichtung der Handelshilfe und verbesserte Institutionen in der WTO zur Befassung mit der Thematik Handel und Klima abzielt.<sup>11</sup> Auch verfolgt die EU Verhandlungen über Regeln zur Bekämpfung von Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Interventionen. Ferner spricht sich die EU für neue Regeln für den digitalen Handel aus und drängt auf eine Wiederherstellung einer funktionierenden verbindlichen Streitbeilegung in der WTO mit einem reformierten Appellate Body. Dessen Funktion ist jedoch mangels Besetzung lahmgelegt, sodass die WTO Streitbeilegung nur noch auf der Panel-Ebene funktioniert. Im Hinblick auf die Herausforderungen der Covid-19-Pandemie unterstützt die EU die

---

7 Verordnung 2021/167 zur Änderung der VO 654/2014 über die Ausübung der Rechte der Union in Bezug auf die Anwendung und Durchsetzung internationaler Handelsregeln vom 10.2.2021, in: Amtsblatt der EU L 49/1, 12.2.2021.

8 Europäische Kommission: Vorschlag für eine neue Verordnung über den Binnenmarkt verzerrende drittstaatliche Subventionen, 5.5.2021, COM(2021) 223 final; Simon Evenett et al.: The European Union's New Move Against China: Countervailing Chinese Outward Foreign Direct Investment, in: Global Trade and Customs Journal 2020, S. 413–422.

9 Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a carbon border adjustment mechanism, 14.7.2021, COM(2021) 564 final.

10 Europäische Kommission: Mitteilung, Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik, 18.2.2021, COM(2021) 66 final, S. 8.

11 Europäische Kommission: Überprüfung der Handelspolitik, 2021, S. 6.

Verhandlungen zur Anpassung der WTO-Regeln an die Erfordernisse einer Pandemiebekämpfung, wehrt sich aber gegen eine Aussetzung des Patentschutzes für Corona-Impfstoffe, worauf ein Vorstoß von Indien und Südafrika drängt. Stattdessen hat die EU im Juni 2021 eine „Globale Handelsinitiative für gerechten Zugang zu Covid-19-Impfstoffen“ lanciert.<sup>12</sup> Die Reform der WTO-Regeln ist notwendig, da das derzeitige Regelwerk den Exportrestriktionen und anderen Handelsbeschränkungen, die WTO-Mitglieder im Interesse ihrer eigenen Gesundheitslage verhängt haben, recht wehrlos gegenüber steht.<sup>13</sup> Neue Regeln zur Erleichterung des Handels mit Gesundheitsprodukten in Krisenzeiten sind Thema in der WTO „Trade and Health Initiative“. <sup>14</sup> Die Agenda der EU zur Reform der WTO ist umfangreich und schließt institutionelle Veränderungen in der WTO ein.

In der WTO-Streitbeilegung sind weiterhin die wechselseitigen Klagen von EU und USA wegen der US-Zusatzzölle gegen Stahl- und Aluminiumimporte aus der EU (DS548) und der Schutzmaßnahmen der EU hiergegen (DS559) anhängig. Die Panelberichte dürften frühestens Ende 2021 vorliegen. Eine wichtige Vorentscheidung gab es aber im Verhältnis der USA zu China, wo das Panel (DS543) die von den USA vorgetragene Rechtfertigung der Sanktionen ablehnte. Die USA hatten sich dort allerdings nicht auf Gründe der nationalen Sicherheit gestützt, sondern mit der Verteidigung nationaler Vorstellungen über faire Handelsbedingungen argumentiert; dem Panel fehlte ein hinreichender Zusammenhang zwischen Ziel und Maßnahme. Für August 2021 ist der Panelbericht in dem Verfahren der EU gegen die USA wegen Antidumpingzölle gegen spanische Oliven (DS577) avisiert.

Auf die Beschwerde Russlands gegen die neue Dumpingspannenberechnung der EU stellte das Panel (DS494) materielle und verfahrensmäßige Verletzungen des WTO-Rechts fest, die geeignet sind, die Heranziehbarkeit der Kosten in vergleichbaren Ländern grundsätzlich in Frage zu stellen. Dagegen haben die Parteien Berufung zum Appellate Body eingelegt. In der Beschwerde der Türkei gegen die EU Schutzmaßnahmen gegen Stahleinfuhren (DS595) wie auch in der Indonesiens und der Malaysias gegen Einfuhrbeschränkungen der EU gegen dortigen Biodiesel aus Palmöl (DS593, DS600) wurden mittlerweile Panels eingesetzt. Infolge von Untätigkeit der EU ist das Compliance Verfahren, in dem es um die Beseitigung der unzulässigen russischen Einfuhrsperren gegen Schweinefleisch aus der Europäischen Union ging, erloschen (DS475).

## **Die Europäische Union in bilateralen Verhandlungen**

Nachdem die Handelsabkommen mit Kanada (vorläufig), Japan, Vietnam und Singapur in den vergangenen Jahren in Kraft gesetzt werden konnten, trat in letzter Zeit – abgesehen vom Abkommen mit Großbritannien – ein gewisser Stillstand ein. Der Abschluss der Abkommen mit dem Mercosur und des noch Ende 2020 nach langen Jahren endlich fertig verhandelten umfassenden Investitionsabkommens mit China liegt derzeit politisch auf Eis. Das Abkommen mit China regelt Fragen des Marktzugangs, formuliert – in Übereinstimmung mit der geltenden Handelspolitik – gewisse Nachhaltigkeitsanforderungen und

- 12 Europäische Kommission: Communication from the European Union to the WTO General Council: Urgent Trade Policy responses to the Covid-19-Crisis, Brussels, 4.6.2021.
- 13 Joost Pauwelyn: Export Restrictions in Time of Pandemic, in: Journal of World Trade 5/2020, S. 727–748; Caroline Glöckle: Exempting and Justifying Covid-19 Related Export Restrictions Under WTO Law, in: Legal Issues of Economic Integration 2/2021, S. 201–222.
- 14 General Council of the World Trade Organization: Mitteilung, Covid-19 and beyond: Trade and Health, 24.22.2020, WT/GC/223.

will auch Sorge tragen für vergleichbare Wettbewerbsbedingungen. Investitionsschutz ist aber nicht enthalten. Die Verhandlungen mit Indien sind wieder ins Stocken geraten, aber die mit Neuseeland und Australien laufen weiter und die mit Mexiko sind im Grundsätzlichen abgeschlossen.<sup>15</sup> Die Verhandlungen über das neue Rahmenabkommen mit der Schweiz wurden seitens der Schweiz abgebrochen. Damit wird die laufende Anpassung der gut 120 bilateralen Abkommen erschwert, so dass mit der weiteren legislativen Entwicklung in der EU stückweise nichttarifäre, technische Handelshemmnisse zwischen EU und der Schweiz entstehen dürften, weil die Gleichwertigkeit der Standards nicht mehr anerkannt ist. Die Schweiz hatte zuletzt zu große Einbußen in ihrer Unabhängigkeit zur Regelung von staatlichen Beihilfen und des Arbeitsmarktes befürchtet.

### **Verfassungsrechtliche Entwicklung: Zur Relevanz des WTO-Rechts in der EU**

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die Handelspolitik der EU und ihre Außenbeziehungen generell ist das Urteil des EuGH vom 6. Oktober 2020 in dem Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn wegen seines sogenannten CEU-Gesetzes.<sup>16</sup> Ungarn hatte das Angebot von Studienabschlüssen durch ausländische höhere Bildungseinrichtungen von der Existenz eines Abkommens mit dem Sitzland abhängig gemacht. Darin erkannte der EuGH eine Verletzung der von der EU im Rahmen des WTO-Dienstleistungsabkommens GATS übernommenen und nach Art. 216 Abs. 2 AEUV auch für Ungarn unionsrechtlich, aber auch WTO-rechtlich verbindlichen Verpflichtungen, die eine Marktöffnung für ausländische Studienangebote vorsahen und daher unter das Inländergleichbehandlungsgebot fielen. Der EuGH erkannte eine Verletzung der Inländergleichbehandlung. Diese Verpflichtung bildete auch einen integrierenden Teil des EU-Rechts, da die Zusagen der EU im Dienstleistungssektor von ihrer ausschließlichen Kompetenz für die Handelspolitik erfasst seien, auch unbeschadet der nationalen Zuständigkeiten für die Hochschulbildung. Die Anforderung, dass die ausländische Bildungseinrichtung entsprechende Abschlüsse auch im Sitzland anbieten müsse, erkannte der EuGH als gleichfalls unvereinbar mit dem Nichtdiskriminierungsgebot des GATS. Diese Aussagen sind deshalb bemerkenswert, weil dem WTO-Recht nach ständiger Rechtsprechung keine unmittelbare Wirkung in der EU zukommt, so dass es grundsätzlich kein Rechtmäßigkeitsmaßstab für EU-Rechtsakte darstellt. Allerdings ist diese Frage nicht gleichzusetzen mit der Beurteilung, ob ein nationaler Hoheitsakt die unionsrechtliche objektive Befolgungspflicht verletzt, die dem Mitgliedstaat infolge des Abschlusses eines Abkommens durch die EU obliegt.

### **Weiterführende Literatur**

Christoph Herrmann/Till Müller-Ibold: Die Entwicklung des Europäischen Außenwirtschaftsrechts 2018-2020, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2021, S. 97–107.

Wolfgang Weiß/Cornelia Furculita: The EU in Search for Stronger Enforcement Rules: Assessing the Proposed Amendments to Trade Enforcement Regulation 654/2014, Journal of International Economic Law 2020, S. 865–884.

- 
- 15 Weitere Angaben und eine Gesamtübersicht zum Stand der einzelnen Abkommen siehe: Europäische Kommission: Negotiations and Agreements, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/> (letzter Zugriff: 7.7.2021); zum Stand der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit AKP-Staaten zum März 2021 siehe: Europäische Kommission: Overview of economic partnership agreements, abrufbar unter: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc\\_144912.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf) (letzter Zugriff: 7.7.2021).
- 16 Europäischer Gerichtshof: Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-66/18, Europäische Kommission/Ungarn.

# Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe

Julian Bergmann/Niels Keijzer\*

Im Juli 2020 übernahm Deutschland die rotierende Ratspräsidentschaft der Europäischen Union (EU), deren Funktion vor allem die Moderation und Vermittlung in Verhandlungsprozessen ist. 2020, dem ersten Jahr der Covid-19-Pandemie, gab es viele wichtige Verhandlungsdossiers, allen voran das EU-Budget für 2021–2027, das auch wichtige Implikationen für die Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe der EU hat. Diese Verhandlungen erforderten ein gutes Prozessmanagement – mit welchem sich die deutsche Ratspräsidentschaft in hohem Maße auf EU-Ebene einbrachte.

Ähnlich wie während der letzten deutschen Ratspräsidentschaft 2007 diskutierten EU-Institutionen und Mitgliedstaaten intensiv über eine bessere Zusammenarbeit als „Team Europe“ in der Entwicklungspolitik, in der sie laut EU-Verträgen parallele Kompetenzen haben. Parallel zu den laufenden Trilog-Verhandlungen über die Rechtsgrundlage des neuen Instruments für Nachbarschaft, Entwicklung und Internationale Zusammenarbeit (NDICI/Globales Europa) wurden durch die Europäische Kommission und den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) auch Vorbereitungen getroffen, um die Kooperationsprioritäten der EU im Rahmen ihres neuen einheitlichen Instruments für auswärtiges Handeln zu bestimmen („Programmierung“ im EU-Jargon). Darüber hinaus entwickelten Kommission und EAD gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und Entwicklungsbanken sogenannte „Team-Europe“-Initiativen. Auf den ersten Blick scheinen diese Bemühungen proaktiv zu sein und bauen auf früheren Versuchen eines koordinierten Vorgehens der EU in der Entwicklungspolitik auf. Doch der EU-Ansatz manifestiert sich in einer Welt, die von einer zunehmenden Politisierung der Entwicklungspolitik und einem verstärkten geopolitischen Wettbewerb geprägt ist. Das gilt vor allem für die Covid-19-Hilfen und die Frage des weltweiten Zugangs zu Impfstoffen und deren Produktion. Alles in allem erwies sich diese Zeit als Auftakt zu einer wichtigen Übergangsperiode im auswärtigen Handeln der EU und vor allem ihrer Entwicklungspolitik und Humanitären Hilfe.

## Beziehungen zwischen der EU und der Afrikanischen Union und die Post-Cotonou Verhandlungen

Als die erste Covid-19-Welle im Frühjahr 2020 Europa erreichte, sahen sich Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und Ratspräsident Charles Michel großen Herausforderungen gegenüber. Die Krise stand ihren ambitionierten Ideen für eine umfassende Partnerschaft mit Afrika im Wege. Zwar hielt die EU im weiteren Verlauf des Jahres an ihren Vorschlägen für die Strategie vom März 2020 fest. Doch der Dialog mit der Afrikanischen Union (AU) im Vorfeld des für den 28. und 29. Oktober in Brüssel geplanten AU-EU-Gipfels kam nicht in Schwung. Schließlich wurde der Gipfel verschoben. Ein für den 9. Dezember 2020 geplantes Treffen der AU-EU-Führungspersönlichkeiten – ein separater Versuch Michels, ein solches Treffen zu organisieren – wurde in letzter Minute abgesagt. Die beiden Kontinente sind eng miteinander verbunden. Ihre Partnerschaft aber, das

---

\* Die Autoren danken Anna Hörter für die redaktionelle Unterstützung.

zeigen diese Entwicklungen, muss sich erst noch an die neuen Realitäten im Lichte der Covid-19-Pandemie anpassen.

Im Gegensatz dazu schritt der fristgebundene Prozess zur Aushandlung eines Nachfolgeabkommens des Cotonou-Abkommens<sup>1</sup> zwischen der EU und den 79 Afrikanischen, Karibischen und Pazifischen Staaten (AKP-Staaten) zunächst weiter voran. Am 3. Dezember wurde eine politische Einigung über ein internationales Abkommen und die zukünftig verfügbaren Mittel für die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten erzielt.

Die Verhandlungen wurden 2021 fortgesetzt. Wie in den beiden Jahren zuvor waren die internen Diskussionen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten ebenso intensiv wie die eigentlichen Verhandlungen mit den AKP-Staaten. Während die Kommission ein reines EU-Abkommen mit den AKP-Staaten anstrebte, forderten die Mitgliedstaaten die Beibehaltung des bewährten Ansatzes, ein gemischtes Abkommen abzuschließen. Da kein Konsens erzielt wurde, kam es zu einer einzigartigen Situation: Am 15. April 2021 schlossen die AKP-Staaten ein Abkommen ab, ohne dass klar war, ob sie dies mit der EU oder mit der EU und ihren Mitgliedstaaten taten. Dies deutet darauf hin, dass der Weg zur Ratifizierung und Umsetzung lang sein wird und das neue Abkommen möglicherweise erst 2022 in Kraft treten wird.

### Die Covid-19-Pandemie und der „Team Europe“-Ansatz

Kurz nach Ausbruch der Covid-19-Pandemie richtete die EU ihre Entwicklungszusammenarbeit unter dem „Team Europe“-Ansatz auf die globale Bekämpfung der gesundheitlichen und sozio-ökonomischen Folgen der Pandemie aus. Unter „Team Europe“ wird einerseits eine bessere Zusammenarbeit zwischen den einzelnen EU-Politikfeldern – Entwicklungspolitik, Humanitäre Hilfe, Nachbarschaftspolitik – sowie mit den Mitgliedstaaten andererseits verfolgt. Die anfängliche Motivation war defensiver Natur. Die EU versuchte, auf den zunehmenden globalen geopolitischen Wettbewerb, insbesondere mit China, im Zusammenhang mit der Bekämpfung der globalen Pandemie zu reagieren und ihre Sichtbarkeit als außen- und entwicklungspolitische Akteurin zu erhöhen.

Gemeinsame Prioritäten von „Team Europe“ sind (1) Notfallhilfen zur unmittelbaren Bewältigung der gesundheitlichen Herausforderungen und humanitären Bedürfnisse in Zusammenhang mit Covid-19, (2) die Stärkung von Gesundheitswesen und Wasser- und Sanitärversorgung sowie die Verbesserung der Notfallvorsorge der Partnerländer sowie (3) die Bewältigung der unmittelbaren sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie.<sup>2</sup>

Nach einer ersten gemeinsamen Mitteilung der Kommission vom April 2020 und ersten Schlussfolgerungen des Rates der EU zu „Team Europe“ im Juni 2020 hat die Kommission bis Mitte 2021 den „Team Europe“-Ansatz systematisch weiterentwickelt und ins Zentrum der EU-Entwicklungspolitik gerückt. Neben dem Fokus auf kurzfristige Nothilfen ist nun ein Schwerpunkt auf langfristige und nachhaltige Unterstützung von Entwicklungsländern im Sinne des Prinzips „Building Back Better and Greener“ getreten.<sup>3</sup>

---

1 Das Partnerschaftsabkommen von Cotonou regelt die Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten und verbindet die entwicklungspolitische Zusammenarbeit und die Bekämpfung der Armut mit wirtschafts- und handelspolitischer Kooperation sowie einem breit angelegten politischen Dialog. Das Abkommen enthält verbindliche Vorschriften in den Bereichen „verantwortliche Regierungsführung“ (Good Governance), Achtung der Menschenrechte und Demokratie.

2 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Team-Europa-Initiative: 1 Mrd. EUR für die Herstellung von und den Zugang zu Impfstoffen, Arzneimitteln und Gesundheitstechnologien in Afrika, 21.5.2021, IP/21/2594.

3 Rat der EU: Schlussfolgerungen, 14.6.2021, 9549/21.

Die zweiten Ratsschlussfolgerungen zu „Team Europe“ im April 2021 bestätigten die inhaltliche Ausweitung des Ansatzes. Er gilt als zentraler langfristiger Beitrag zur Umsetzung der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung und der Erreichung der Ziele des Pariser Klimaabkommens, im Einklang mit dem Europäischen Grünen Deal und seiner externen Dimension.<sup>4</sup>

Im Zuge der portugiesischen Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2021 wurden globale Entschuldung, verstärkte Zusammenarbeit mit Ländern mittleren Einkommens, multilaterales Handeln und menschliche Entwicklung Bestandteil der Debatten zum „Team Europe“-Ansatz. Am 14. Juni 2021 verabschiedete der Rat der EU-Entwicklungsministerinnen- und -minister in diesem Zusammenhang drei Ratsschlussfolgerungen zum Beitrag von „Team Europe“ zu menschlicher Entwicklung,<sup>5</sup> zur Ausrichtung der Europäischen Architektur für Entwicklungsfinanzierung<sup>6</sup> sowie zur Aufwertung der EU-Partnerschaften mit Ländern mittleren Einkommens.<sup>7</sup>

Im Zuge des Ansatzes werden sogenannte „Team Europe Initiativen“ (TEI) vorbereitet, in deren Rahmen gemeinsame Aktivitäten von EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und Institutionen der Europäischen Entwicklungsfinanzierung möglich sein werden.

### NDICI – ein politischer Deal

Die TEIs hatten einen wichtigen Einfluss auf die inhaltliche Programmierung des neu geschaffenen Instruments für Nachbarschaft, Entwicklung und Internationale Zusammenarbeit/Globales Europa (NDICI/Global Europe). Auf der Zielgeraden der deutschen Ratspräsidentschaft hatten sich die EU-Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission erfolgreich auf diese vielleicht grundlegendste Reform der Finanzierung des auswärtigen Handelns seit Beginn des europäischen Projekts geeinigt. Bisher nutzte die EU eine Vielzahl von Finanzierungsverordnungen und den außerhalb des EU-Haushalts existierenden Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Entsprechend eines Vorschlags der Kommission von 2018 sollten diese Ausgaben zukünftig über ein einziges Instrument geregelt werden: NDICI. Es enthält nicht nur Zuschüsse, sondern auch eine Garantie zur Förderung externer Investitionen sowie verschiedene Formen von „Blended Finance“ zur Verfolgung desselben Ziels. Darüber hinaus erfasst es ein aktualisiertes politisches Framing, das die angestrebte globale Rolle der EU widerspiegelt und zu Europas neuen geopolitischen Ambitionen passt. Im Vorfeld der Verhandlungen hatte es erheblichen Widerstand gegen den Vorschlag gegeben, insbesondere bei den Mitgliedstaaten, die die Nachbarschaftspolitik institutionell getrennt halten wollten. Doch auch einige Mitgliedstaaten wollten den EEF als eigenständiges Instrument beibehalten.

Die erheblichen Änderungen am Haushaltsvorschlag der Kommission im Mai 2020 führten dazu, dass die EU-Staats- und Regierungschefs auf ihrem historischen Haushaltsgipfel vom 17. bis 21. Juli 2020 schlichtweg keine Zeit hatten, die Entscheidung über ein einheitliches Finanzierungsinstrument für die EU-Außenbeziehungen zu überdenken. Stattdessen wurde ein früherer Beschlussvorschlag zur Schaffung des NDICI-Instruments scheinbar ohne große Debatte im Windschatten weitaus kontroverserer Entscheidungen angenommen. Die vollständige Verabschiedung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) im November 2020 ebnete den Weg für die politische Einigung über die Schaffung des

4 Rat der EU: Schlussfolgerungen, 23.4.2021, 7894/21.

5 Rat der EU: Schlussfolgerungen, 14.6.2021, 8856/21.

6 Rat der EU: Schlussfolgerungen, 10.6.2021, 9462/1/21.

7 Rat der EU: Schlussfolgerungen, 14.6.2021, 8848/21.



NDICI. Es bietet dem Europäischen Parlament viel Potenzial, eine stärkere demokratische Kontrolle über die externen Ausgaben der EU auszuüben. Obwohl die deutsche Ratspräsidentschaft am 18. Dezember 2020 die politische Einigung für das Instrument und sein Budget von 79,5 Mrd. Euro vorlegen konnte, waren in den ersten Monaten des Jahres 2021 beträchtliche Trilog-Verhandlungsrunden nötig, um eine Einigung über den Verordnungstext zu erzielen. Eine vorläufige Einigung über den Rechtstext des Instruments, dessen Name nun auf NDICI/Global Europe erweitert wurde, wurde dann am 15. März erzielt. Nach der Annahme durch den Rat und das Parlament trat es am 14. Juni 2021 in Kraft und galt rückwirkend ab dem ersten Januar des Jahres.

### **Von der Afrikanischen zur Europäischen Friedensfazilität**

Parallel zu den Verhandlungen zum NDICI/Global Europe-Instrument verhandelten die EU-Mitgliedstaaten über die Errichtung einer außerbudgetären Europäischen Friedensfazilität (EPF), welche die damalige Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini und die Kommission im Juni 2018 vorgeschlagen hatten. Am 22. März 2021 wurden die Verhandlungen zur Errichtung der EPF mit der Verabschiedung der entsprechenden Ratsentscheidung durch die EU-Außenministerinnen und -minister erfolgreich abgeschlossen. Obwohl es sich bei der EPF um ein Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik handelt, waren der EPF-Vorschlag und die Verhandlungen darüber eng mit den NDICI-Verhandlungen verknüpft. Die EPF löst die Afrikanische Friedensfazilität ab, mit der die EU seit 2004 afrikanische Friedensoperationen, Maßnahmen zur Krisenprävention und den Aufbau der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur unterstützt. Die Integration des Europäischen Entwicklungsfonds in den EU-Haushalt im Rahmen der NDICI/Global Europe-Verordnung ermöglichte eine neue institutionelle Lösung. Sie war für die Finanzierung von APF-Maßnahmen mit militärischen Bezügen erforderlich geworden. Aufgrund von Art. 41(2) des EU-Vertrages dürfen diese nicht aus dem EU-Haushalt finanziert werden.

Die EPF wird zukünftig drei Arten von Maßnahmen finanzieren können: (1) die Übernahme gemeinsamer Kosten von GSVP-Operationen, welche bisher durch den Athena-Mechanismus getragen wurden; (2) die Unterstützung militärischer Anteile von Friedensoperationen von Partnerländern und -organisationen; sowie (3) den militärischen Kapazitätsaufbau („Ertüchtigungsmaßnahmen“) zur Stärkung der Streitkräfte von Partnerländern und -organisationen. Zivile Maßnahmen wie die Unterstützung von Frühwarnsystemen und Mediationsbemühungen afrikanischer Partner, die bisher durch die APF finanziert wurden, werden zukünftig über das NDICI/Global Europe-Instrument umgesetzt.

Aus den Reihen der Zivilgesellschaft wurde bereits während der Verhandlungen zur EPF insbesondere der Umstand kritisiert, dass die EU durch die EPF zukünftig auch Waffen und Munition an Partnerländer liefern kann. Rüstungsexporte in Krisen- und Konfliktländer könnten potenziell konfliktverschärfend wirken und das Begehen von Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Sicherheitsorgane und Militär ermöglichen. Inwiefern das vom Rat verabschiedete „Integrated Methodological Framework“ zur Überwachung der Wirkung von EPF-Maßnahmen diese Risiken tatsächlich abbildern kann, wird sich zeigen müssen.

## Humanitäre Hilfe

Parallel zu den Verhandlungen über das NDICI/Global Europe-Instrument verhandelten der Rat und das Europäische Parlament auch über die finanzielle Aufstellung der Humanitären Hilfe im MFR 2021–2027. Die Humanitäre Hilfe wird als ein eigenständiges Politikfeld unabhängig von der Entwicklungszusammenarbeit angesehen. So war früh der Entschluss gefasst worden, das EU-Instrument für Humanitäre Hilfe nicht in das NDICI zu integrieren. Nach aktuellem Vorschlag der Kommission sind 9,7 Mrd. Euro aus dem EU-Haushalt für die Humanitäre Hilfe der EU im Zeitraum 2021 bis 2027 vorgesehen.

Im Jahr 2020 stellte allein die Europäische Kommission Mittel für Humanitäre Hilfe in Höhe von über 3 Mrd. Euro in über 80 Ländern für die nächsten Jahre bereit.<sup>8</sup> Damit blieb die EU auch 2020 zusammen mit den Mitgliedstaaten der größte internationale Geber für Humanitäre Hilfe mit einem Anteil von 36 Prozent an den globalen humanitären Mitteln.<sup>9</sup> Einen zentralen Schwerpunkt bildet dabei die Bekämpfung der unmittelbaren gesundheitlichen Folgen der Covid-19-Pandemie und der daraus resultierenden humanitären Bedürfnisse. Im Rahmen von „Team Europe“ haben die EU-Mitgliedstaaten und die Kommission zusammen genommen 3,49 Mrd. Euro an Humanitärer Hilfe hierfür geleistet.<sup>10</sup> Im Zuge dieser Bemühungen wurde die „Humanitäre Luftbrücke der EU“ auch in der zweiten Jahreshälfte 2020 fortgesetzt. Sie ermöglichte den Transport von dringend benötigten Hilfsgütern zur Behandlung von Covid-19 in über 20 Länder auf vier Kontinenten.<sup>11</sup>

Ein weiterer Schwerpunkt der Humanitären Hilfe der EU lag auf der Bewältigung der humanitären Folgen von zahlreichen Krisen und Konflikten. Mehr als 290 Mio. Euro (30 Mio. mehr als 2019) sagte die Europäische Union in 2020 für humanitäre Bedürfnisse wie zum Beispiel Nahrungsmittel und primäre Gesundheitsversorgung im Bürgerkriegsland Syrien sowie in seinen Nachbarstaaten zu.<sup>12</sup> Mit 119 Mio. Euro (2019: 115 Mio.) Zusagen an Unterstützung für Nahrungsmittel, Gesundheitsversorgung und Bildung leistete die EU auch einen wichtigen humanitären Beitrag im Bürgerkriegsland Jemen.<sup>13</sup>

Neben der Bereitstellung Humanitärer Hilfe lag auch im vergangenen Jahr ein Fokus auf der Weiterentwicklung der inhaltlichen Ausrichtung des Politikfelds. Mit einem internen Konzeptpapier von Kommission und EAD wurde ein weiterer konzeptioneller Schritt zur Verbesserung der Koordination der Entwicklungszusammenarbeit und der Außenpolitik im Rahmen des „Humanitarian-Development-Peace Nexus“ gemacht.<sup>14</sup> Im März 2021 legte die Kommission zudem eine neue Mitteilung zur Humanitären Hilfe mit

- 8 Europäische Kommission: Financing decisions (HIPs) 2020, 23.6.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/echo/financing-decisions-hips-2020\\_en](https://ec.europa.eu/echo/financing-decisions-hips-2020_en) (letzter Zugriff: 12.7.2021).
- 9 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Coronakrise: Team Europa bleibt dran – in einem Jahr mehr als 26 Mrd. EUR zur Unterstützung der Partnerländer ausgezahlt, 8.4.2021, IP/21/1621.
- 10 Europäische Kommission: Mitteilung, Über humanitäre Maßnahmen der EU: neue Herausforderungen, unveränderte Grundsätze, 10.3.2021, COM(2021) 110 final.
- 11 Europäische Kommission: European Union Humanitarian Air Bridge, DG ECHO Factsheet, 2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/humanitarian-air-bridge\\_en](https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/humanitarian-air-bridge_en) (letzter Zugriff: 12.7.2021).
- 12 Europäische Kommission: Humanitarian Implementation Plan (HIP): Syria Regional Crisis; abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/echo/sites/default/files/echo\\_syr\\_bud\\_2020\\_91000\\_v4.pdf](https://ec.europa.eu/echo/sites/default/files/echo_syr_bud_2020_91000_v4.pdf) (letzter Zugriff: 12.7.2021).
- 13 Europäische Kommission: Humanitarian Implementation Plan (HIP): Yemen, 16.12.2020, (2020)7663278.
- 14 Siehe hierzu auch Julian Bergmann/Ina Friesen: Putting ‘Policy Coherence for Peace’ at the Heart of the EU’s Approach to External Crises and Conflicts [Blog], in: ETTG Blog, 22.2.2021, abrufbar unter: <https://ettg.eu/blog-posts/putting-policy-coherence-for-peace-at-the-heart-of-the-eus-approach-to-external-crises-and-conflicts/> (letzter Zugriff: 12.7.2021).

dem Titel „New Challenges, Same Principles“ vor. Diese ruft zu stärker integrierten Ansätzen in der Humanitären Hilfe auf und zu einem verstärkten EU-Engagement, um die immer größer werdende Finanzierungslücke auf globaler Ebene für Humanitäre Hilfe zu schließen. Zudem wird das Ziel der Errichtung einer Europäischen Humanitären Reaktionskapazität formuliert. Diese soll es der EU ermöglichen, direkt und eigenständig auf humanitäre Krisenlagen reagieren zu können, wenn traditionelle Mechanismen der Bereitstellung Humanitärer Hilfe mittels Implementierungspartnern nicht ausreichen oder nicht ausreichend effektiv sein sollten.<sup>15</sup>

### Schlussfolgerungen

Insgesamt war das vergangene Jahr von zwei eng verbundenen inhaltlichen Debatten geprägt. Einerseits der Debatte über die zukünftige Ausrichtung und Mittelbeschaffung der EU in der Entwicklungszusammenarbeit und der Humanitären Hilfe und andererseits der Debatte, wie die EU zur globalen Bekämpfung der Covid-19-Pandemie und der langfristigen Folgen am besten beitragen kann. Mit dem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen über die Verordnung zum NDICI/Global Europe-Instrument hat die EU die Weichen für die zukünftige inhaltliche Gestaltung ihrer Entwicklungszusammenarbeit gestellt. Das Versprechen wurde eingelöst, die verschiedenen Finanzierungsinstrumente in einem einheitlichen Rahmen zusammenzuführen. Somit sind nun die Voraussetzungen für eine höhere Kohärenz der EU-Entwicklungspolitik geschaffen. Gleichzeitig wird sich erst in der Umsetzungsphase zeigen, ob und inwiefern die teilweise sehr unterschiedlichen Vorstellungen über die Gestaltung dieses Politikfelds auf Seiten der EU-Institutionen und Mitgliedstaaten zukünftig besser in Einklang gebracht werden können.

Die Europäischen Union bemüht sich, ihre unterschiedlichen Außenpolitiken im Sinne eines „integrierten Ansatzes“ und im Rahmen von „Team Europe“ besser zu koordinieren und enger aufeinander abzustimmen. Gleichzeitig sind Interessendivergenzen und unterschiedliche Kooperationsphilosophien nach wie vor deutlich sichtbar. Trotzdem hat die Reaktion der EU auf die globalen Herausforderungen der Covid-19-Pandemie auch die Anpassungsfähigkeit der Entwicklungspolitik an veränderte politische Rahmenbedingungen und Erwartungen gezeigt.

### Weiterführende Literatur

Aline Burni et al.: Who Called Team Europe? The European Union's Development Policy Response During the First Wave of Covid-19, in: European Journal of Development Research 2021, S. 1–16.

Christine Hackenesch et al.: Development Policy under Fire? The Politicization of European External Relations, in: Journal of Common Market Studies 1/2021, S. 3–19.

---

15 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Humanitäre Maßnahmen: Neuer Ansatz für weltweite EU-Hilfe angesichts der Auswirkungen von COVID-19, 10.3.2021, IP/21/1067.

# Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Annegret Bendiek/Moritz Wiesenthal

Im zurückliegenden Jahr hat die EU in ihrem multilateralen Engagement wichtige Geberkonferenzen und Hilfsmaßnahmen auf den Weg bringen können, insbesondere im Kontext der Covid-19-Pandemie. Während die Europäische Kommission in den EU-Außenbeziehungen handlungsfähig erschien, fiel die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) aufgrund der Vetomöglichkeiten einzelner Mitgliedstaaten weit hinter ihre Möglichkeiten zurück. Diskussionen zur Einführung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat, die Aufstockung des GASP-Haushalts und die geplante Sicherheitspartnerschaft mit dem Vereinigten Königreich (VK) versandeten und wurden durch inter-institutionelle Machtkämpfe in der Außendarstellung der EU überlagert. Die Defizite der GASP sind lange bekannt und erhärten die Annahme, dass sich die Mitgliedstaaten mit der Symbolpolitik und einer wenig ergebnisorientierten Außen- und Sicherheitspolitik der EU zufriedengeben.

## Der multilaterale Anspruch der EU in der Covid-19-Krise

Im Kampf gegen die Folgen der Covid-19-Pandemie positionierte sich die Kommission in ihren Außenbeziehungen im Jahr 2020/2021 als multilaterale Krisenpartnerin. Ab Mai 2020 richtete sie zusammen mit Partnerländern eine internationale Geberkonferenz aus, in deren Rahmen insgesamt knapp 16 Mrd. Euro zur globalen Bekämpfung der Pandemie mobilisiert werden konnten. Gleichzeitig verdoppelte die EU im Februar 2021 ihren Beitrag zur Covid-19 Vaccines Global Access Fazilität (COVAX) auf eine Mrd. Euro und unterstützt damit als eine der größten Geber den weltweiten Zugang zu Impfstoffen. Flankiert wurden diese gemeinschaftsorientierten Ansätze von bilateraler Direktunterstützung für einzelne Regionen und Länder. So schnürte die Kommission ein Hilfspaket von über 3 Mrd. Euro für den Westbalkan und sicherte mithilfe von Abnahmegarantien Impfdosen, die seit April 2021 ausgeliefert werden. Unter anderem für die Länder im Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN), Lateinamerika und die Karibik sowie die Sahelzone stellte die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Finanzmittel zur Unterstützung der Gesundheitsversorgung bereit. Weitere Maßnahmen zielten auf humanitäre Hilfe ab. Im September lieferte die EU lebensrettendes Material direkt an humanitäre Organisationen in Peru, und nach dem explosionsartigen Ausbruch der Delta-Variante in Indien koordinierte die Kommission im Rahmen des EU-Katastrophenschutzverfahrens die Hilfsleistungen mehrerer Mitgliedstaaten, darunter Deutschland.

Ferner gründete die Kommission im September 2020 gemeinsam mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO) einen Förderrat zur Stärkung globaler Zusammenarbeit. Zentrales Ziel des Gremiums ist die Koordinierung der im Rahmen der WHO gesammelten Finanzmittel zur Bekämpfung der Pandemie. Im Mai 2021 schließlich richteten die Kommission und Italien als G20-Vorsitz einen Welt-Gesundheitsgipfel aus, in dessen Abschlusserklärung sich alle Teilnehmerstaaten auf gemeinsame Grundsätze zur Pandemiebekämpfung einigten. Im Nachgang zum Gipfel konkretisierte die EU mögliche

Maßnahmen in einem Vorschlag für einen multilateralen Handelsplan, der die essenzielle Rolle der Welthandelsorganisation (WTO) unterstreicht.

Der hohe multilaterale Anspruch der EU wurde durch die Kommission und den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (HV), Josep Borrell, im Februar 2021 mit einer neuen Strategie zu multilateraler Zusammenarbeit untermauert. Mit dieser Strategie bekräftigt die EU, dass die vertraglich festgelegten Ziele, wie der Schutz universeller Menschenrechte und des Völkerrechts, nicht nur leitend für das Außenhandeln sind, sondern dass die EU zugunsten dieser Ziele eine internationale Führungs- und Vermittlungsrolle einnehmen will. Gleichzeitig unterstreicht das Dokument den Anspruch an Kohärenz und fordert eine geeinte Stimme in der europäischen Außenpolitik.

### **Die strategische Kommunikation der EU nimmt an Bedeutung zu**

Im Frühling 2020 beschloss der Rat der EU die Annahme des Maßnahmenpaketes „Team Europe“, in dessen Rahmen die Anstrengungen von EU, Mitgliedstaaten und einzelnen Finanzinstitutionen, wie der Europäischen Investitionsbank, bei der Pandemiebekämpfung unter einheitlichem Namen präsentiert werden. Künftig sollen unter dem Deckmantel von Team Europe auch Initiativen jenseits der Pandemiebekämpfung umgesetzt werden, insbesondere im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Erklärtes Ziel ist die gesteigerte Sichtbarmachung europäischer Außenpolitik.<sup>1</sup>

Der Team Europe Ansatz spiegelt den öffentlichkeitsorientierten Ansatz von EAD und HV wider, kann aber auch als Reaktion auf den zunehmenden Wettbewerb globaler Krisennarrative gewertet werden. Besonders China und Russland hatten mit teils aggressiver Rhetorik die eigenen Ansätze im Kampf gegen die Pandemie beworben. Dabei waren auch vermehrt Desinformations- und Manipulationsstrategien zum Einsatz gekommen. Im Dezember 2020 verabschiedete der Rat der EU daraufhin Schlussfolgerungen, in denen er zu weiteren Maßnahmen im Kampf gegen Des- und Falschinformation aufrief. Ende Mai 2021 präsentierte die Kommission neue Leitlinien zur Verstärkung des Verhaltenskodex für die Betreiber großer Online-Plattformen wie Facebook oder Twitter. Im März 2021 hatte der EAD einen Sonderbericht zu Desinformation rund um die Covid-19-Pandemie vorgelegt, aus dem ersichtlich wurde, dass China und Russland zunehmend Desinformationskampagnen zur Vermarktung eigener Impfstoffe nutzen.<sup>2</sup>

### **Institutionelle Blockaden der GASP: Sand im Getriebe**

Die institutionellen Blockaden der GASP offenbarten sich in den zurückliegenden Monaten in der bekannten Vielstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten, im reduzierten GASP-Haushalt, in dem ungeklärten Verhältnis der Europäer zum Vereinigten Königreich sowie in internen Rivalitäten unter den EU-Institutionen auf dem internationalen Parkett.

#### *Vielstimmigkeit setzt sich fort*

Eigentlich hatte die Diskussion um die institutionelle Struktur der GASP im vergangenen Jahr positiv begonnen. In ihrer Rede zur Lage der Union rief die Kommissionspräsidentin

---

1 The European Centre for Development: Team Europe: Up to the challenge?, in: briefing note 128, Januar 2021, abrufbar unter: <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Team-Europe-Up-To-Challenge-ECDPM-Briefing-Note-128-January-2021.pdf> (letzter Zugriff: 6.8.2021).

2 EUvsDisinfo: EEAS SPECIAL REPORT UPDATE: Short Assessment of Narratives and Disinformation Around the COVID-19 April 2021, abrufbar unter: <https://euvsdisinfo.eu/uploads/2021/04/EEAS-Special-Report-Covid-19-vaccine-related-disinformation-6.pdf> (letzter Zugriff: 6.8.2021).

Ursula von der Leyen im September 2020 erneut zur Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen in der GASP auf. Mehrere Mitgliedstaaten griffen den Vorschlag prominent auf, unter anderem Spanien und die Niederlande sowie der deutsche Außenminister Heiko Maas. Eine Diskussion über eine mögliche institutionelle Anpassung der GASP erfolgte allerdings auch auf dem folgenden EU-Außenministertreffen nicht.

Stattdessen verhinderten wiederholt einzelne Mitgliedstaaten eine gemeinsame Position der EU. Dies zeigte sich zunächst in der Reaktion des Staatenverbundes auf Wahlfälschungen und Gewalt gegen Demonstranten in Belarus. Obwohl eine grundlegende Einigung auf Sanktionen gegen belarussische Offiziere bereits bei einem Treffen der Außenministerinnen und -minister im August 2020 erfolgt war, blockierte Zypern bis Anfang Oktober 2020 eine formale Umsetzung. Das Land hatte zeitgleich Sanktionen gegen die Türkei im Rahmen der anhaltenden Auseinandersetzungen um Gasbohrungen im östlichen Mittelmeer gefordert. Auch mit Blick auf die EU-Ambitionen einer globalen Mindestbesteuerung drohte die Regierung in Nikosia mit einem Veto. Zeitgleich verschärfte auch Ungarn seinen außenpolitischen Selbstbezug. So verhinderte die Regierung in Budapest die Veröffentlichung einer Verurteilung der Wahlrechtsreform in Hongkong im Mai 2021. Wenige Wochen später war es erneut Ungarn, das einen gemeinsamen Aufruf der Europäer zum sofortigen Waffenstillstand zwischen Hamas und Israel blockierte. Dass in allen vier Fällen ein einzelner Mitgliedstaat ausreichend war, um eine kohärente EU-Position zu verhindern, verdeutlichte erneut in aller Schärfe die realpolitischen Auswirkungen der institutionellen Einschränkungen durch Einstimmigkeit in der GASP.

Das mangelnde Interesse der Mitgliedstaaten an einer institutionellen Weiterentwicklung der GASP spiegelte sich auch in ihrer finanziellen Ausstattung. So entfallen auf den entsprechenden Haushaltstitel „Nachbarschaft und die Welt“ 98,4 Mrd. Euro, was einen Einbruch um mehr als 20 Prozent im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission gleichkommt. Auf die GASP im engeren Sinne entfallen mit 2,4 Mrd. Euro weniger als 3 Prozent der außenpolitischen Mittel der EU.

### *Interne Rivalitäten*

Neben eingeschränkter Ausstattung leidet die GASP auch zunehmend an inter-institutionellen Spannungen innerhalb der EU, die aufgrund handwerklicher Fehler an Gewicht gewannen. Zunächst endete der Moskau Besuch des HV im Februar 2021 in einer öffentlichkeitswirksamen Demütigung der GASP. Borrell hatte trotz Widerständen im Rat auf der Reise bestanden. Als noch während der laufenden Pressekonferenz der Kreml die Ausweisung mehrerer EU-Diplomaten öffentlich machte und der russische Außenminister die EU öffentlich als unzuverlässig desavouierte, reagierte der Spanier jedoch nicht. Das Europäische Parlament (EP) warf daraufhin dem HV mangelnde Vorbereitung und eine Fehleinschätzung der außenpolitischen Lage vor. Mehr als 80 vorwiegend konservative Abgeordnete forderten gar den Rücktritt des HV. Auseinandersetzungen zwischen Parlament und Kommission setzten sich auch im Zuge der Vorbereitungen zum G20 Gipfel in Riad fort. Noch Anfang Oktober 2020 hatte das EP eine Resolution verabschiedet, in der es die Menschenrechtsverletzungen Saudi-Arabiens verurteilte und die Kommission aufforderte, die diplomatische Vertretung der EU beim Gipfeltreffen der G20 auf niedrigerer Stufe anzusetzen. Die Kommission wies die Forderungen mit Hinweis auf protokollarische Regeln zurück.

Protokollarisches Nachsehen hatte die Kommission hingegen in einer Auseinandersetzung mit dem Europäischen Rat. Beim Besuch von Kommissionspräsidentin Ursula

von der Leyen und Ratspräsident Charles Michel in Ankara im April 2021 wurde die Kommissionspräsidentin auf einem Sofa platziert, während der türkische Präsident und Michel wirkmächtig auf zwei Sesseln Platz nahmen. Obwohl von der Leyen dabei vor laufenden Kameras Irritation über die Sitzordnung zum Ausdruck brachte, reagierte Michel nicht. Die als „sofagate“ bekanntgewordene Bloßstellung steht exemplarisch für anhaltende Spannungen zwischen der Kommissionspräsidentin und dem Ratspräsidenten.

### **Nachbarschaft- und Großmachtpolitik: Nicht mehr als Sanktionen**

Die verpasste Gelegenheit zu institutioneller Reform und das Beharren auf Individualinteressen legt den Schluss nahe, dass vielen Mitgliedstaaten nicht an einer substanziellen Vertiefung der GASP gelegen war. Vielmehr begnügten sie sich im zurückliegenden Jahr mit dem Rückgriff auf symbolische Instrumente der GASP, insbesondere auf Sanktionen.

#### *Nachbarschaft*

In den Beziehungen zum Vereinigten Königreich zeichnete sich keine positive Entwicklung ab. Hatte am Anfang der Austrittsverhandlungen noch das Ziel einer engen „Sicherheitspartnerschaft“ gestanden, die Koordinierungsformate in der Außen- und Sicherheitspolitik vorsah, war nach dem Brexit im Januar 2021 nichts davon geblieben. Stattdessen lehnte die britische Regierung eine Zusammenarbeit mit der EU in außen- und sicherheitspolitischen Fragen konsequent ab und fiel in einigen Bereichen sogar hinter die Kooperation mit anderen Drittstaaten zurück. London war sichtlich mehr daran gelegen, Einzelformate der bi- und multilateralen Zusammenarbeit auszubauen, unter anderem mit Frankreich und Deutschland. Eine institutionelle Einbettung des VK in Strukturen der GASP ist damit höchstens langfristig wahrscheinlich.<sup>3</sup>

Als Reaktion auf die Vergiftung des Kreml-Kritikers Nawalny drohte die EU bereits Anfang September 2020 mit Sanktionen gegen Russland, sollte es keine lückenlose Aufklärung des Falls geben. In Folge der anhaltenden Dementi aus Moskau einigten sich die Mitgliedstaaten schließlich auf eine Reihe unterschiedlicher Maßnahmen. Damit fußt das europäische Sanktionsregime gegen seinen größten Nachbarn mittlerweile auf einer dreigliedrigen Struktur. Sie umfasst Maßnahmen rund um den Fall Nawalny, im Zusammenhang mit mehreren Cyberattacken auf Mitgliedstaaten und im Rahmen der Auseinandersetzungen um die Ukraine. Mittlerweile ist das Vermögen von mehr als 170 Personen und fast 50 Organisationen eingefroren. Auf die Verlängerung verschiedener Sanktionen reagierte der Kreml seinerseits mit Einreiseverboten gegen mehrere EU-Vertreter, unter anderem Parlamentspräsident David Sassoli und EU-Vizekommissionspräsidentin Věra Jourová.<sup>4</sup>

In den Auseinandersetzungen mit der Türkei um Gasbohrungen beschlossen die Mitgliedstaaten im Dezember 2020 zwar eine Liste von Maßnahmen, verzichteten aber angesichts erster Verhandlungsgespräche zwischen Griechenland und der Türkei auf die tatsächliche Verhängung der Sanktionen. Ähnlich symbolhaft verblieb die EU hinsichtlich der türkischen Aggressionen in Nordsyrien. Obwohl die Mitgliedstaaten 2019 zu einer restriktiven Waffenexportpolitik gegenüber Ankara aufgerufen hatten, erfolgte trotz wiederholter Forderungen Griechenlands keine Einigung auf ein EU-weites Waffenem-

---

3 Claudia Major/Nicolai von Ondarza: Die EU und Global Britain: So nah, so fern – Wie »Global Britain« nach dem Brexit außen- und sicherheitspolitisch eingebunden werden kann, in: SWP-Aktuell 35/2021, 26.4.2021.

4 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die EU und Russland“ in diesem Jahrbuch.

bargo. Stattdessen lief Anfang 2021 das erste von voraussichtlich sechs deutschen U-Booten für die Türkei vom Stapel.

Eine ebenfalls widersprüchliche außenpolitische Reaktion der EU lässt sich im Umgang mit Belarus erkennen. Zunächst unterliefen die baltischen Staaten die Blockade gemeinsamer Sanktionen durch Zypern durch die Verhängung eigener Maßnahmen im September 2020, auch gegen den belarussischen Regierungschef Lukaschenko. EU-Sanktionen traten erst im Oktober 2020 in Kraft, eine Direktsanktionierung Lukaschenkos erfolgte erst einen Monat später. Auf die erzwungene Landung einer Passagiermaschine Ende Mai 2021 reagierte die EU hingegen unverzüglich: Bereits Anfang Juni 2021 wurden belarussische Fluggesellschaften mit restriktiven Maßnahmen belegt, kurz darauf folgten Sanktionen gegen Organisationen und Personen sowie direkte Wirtschaftssanktionen. Wenn es um den äußeren Schutz des Binnenmarkts geht, sind die Mitgliedstaaten schnell einigungsfähig.

Im Libyenkonflikt verhängte die EU weitere Sanktionen zur Aufrechterhaltung des Waffenembargos, verzichtete aber auf eine substanzielle Vertiefung ihrer Mittelmeeroperation Irini. In Mali wurde die militärische Ausbildungsmission EUTM für einen Zeitraum von zwei Monaten ausgesetzt, nachdem ein Militärputsch die Regierung stürzte. Obwohl innerhalb von kurzer Zeit ein weiterer Putsch Mali erschütterte und Frankreich zeitweise seine militärische Zusammenarbeit mit dem Land einstellte, fand keine Anpassung des Mandates statt. Der Konflikt um die Westsahara schließlich führte wiederholt zu diplomatischen Spannungen zwischen Marokko und einzelnen Mitgliedstaaten, die im Fall Spaniens mit konkreten Kontroversen um den Grenzschutz in Ceuta einhergingen.<sup>5</sup> Doch trotz der wiederaufflammenden militärischen Auseinandersetzung blieb die Reaktion des HV auf einen Aufruf zur Teilnahme am Friedensprozess der Vereinten Nationen begrenzt.

Obwohl die Kommission Afrika als hoch priorisiertes Ziel eingestuft hatte, stagnierte auch die institutionelle Weiterentwicklung der Beziehungen zur Gesamtregion. Das im Dezember 2020 geschlossene Post-Cotonou Abkommen, das als Rechtsrahmen für die Beziehungen zwischen der EU und der Organisation der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (OAKPS) fungiert, erwies sich im Charakter mehr als Minimalkonsens denn als Meilenstein. Eine Konsolidierung der institutionellen Beziehungen zwischen der EU und der Afrikanischen Union (AU) fand schließlich gar nicht erst statt: Der für Dezember 2020 angesetzte Video-Gipfel wurde von AU-Seite abgesagt, der hochrangige Gipfel auf einen unbestimmten Zeitpunkt 2021 verschoben.

### *Großmächte*

Im Verhältnis zu China blieb das Auftreten der EU, ähnlich wie in den Beziehungen zu Russland und der Türkei, auf weitestgehend symbolhaftes Handeln beschränkt. Zwar beschlossen die EU-Außenminister als Reaktion auf das Vorgehen der Volksrepublik in Hongkong ein gemeinsames Maßnahmenpaket, das unter anderem einen Exportstopp für Überwachungsprodukte beinhaltete. Allerdings fiel das europäische Vorgehen damit sichtlich hinter die Reaktion anderer Länder, wie der USA und des VK, zurück. Noch evidenter wurde der Symbolcharakter in der Reaktion auf den chinesischen Umgang mit muslimischen Minderheiten in der Provinz Xinjiang. Öffentlichkeitswirksam nutzten die EU-Außenminister die neuen EU-Sanktionsregelungen gegen Menschenrechtsverstöße, die der Rat der EU im Dezember 2020 beschlossen hatte, und verkündeten Ende März 2021

5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Spanien“ in diesem Jahrbuch.



Sanktionen gegen die Volksrepublik. Aber während die von Peking am gleichen Tag verhängten Gegenmaßnahmen zehn Personen und ihre Angehörigen betrafen, darunter Wissenschaftler und hochrangige Mitglieder des EP, beschränkten sich die personenbezogenen Sanktionen der EU gerade einmal auf vier Regionalfunktionäre der Kommunistischen Partei. Erst als das EP in Reaktion auf die chinesische Eskalation die Ratifizierung des im Dezember 2020 ausgehandelten EU-China Investitionsabkommens (CAI) auf Eis legte, erhielt die europäische Chinapolitik einen Anflug von Bissfestigkeit.

Ohnehin war der vorläufige Abschluss des Investitionsabkommens Ende Dezember 2020 umstritten. Kritik entzündete sich insbesondere daran, dass die deutsche Ratspräsidentschaft mit einer Einigung nicht bis zum Antritt der neuen US-Administration unter Joe Biden hatte warten können. Der US-Präsident hatte mehrfach erkennen lassen, dass ihm im Verhältnis zu China an einer Abstimmung mit den Europäern gelegen war. Tatsächlich markierte der Umgang mit der Volksrepublik eine der zentralen Divergenzen im transatlantischen Verhältnis: Während die neue US-Administration den Kurs der offen formulierten Systemkonkurrenz mit China fortsetzte, verschärfte die EU nur zögerlich den Ton. Auch in anderen Bereichen zeigten sich jenseits der Erleichterung über den Wechsel im Weißen Haus Trennlinien. So war man in der EU irritiert über die Aufrechterhaltung von Strafzöllen auf Stahl und Aluminium und den US-amerikanischen Selbstbezug in der Impfstoffverteilung. Gleichzeitig suchten beide Seiten in zentralen Feldern den symbolischen Schulterschluss. Im Dezember 2020 präsentierte die Kommission einen Vorschlag für eine neue transatlantische Agenda für globale Zusammenarbeit, und der Rat unterstrich in seinen Schlussfolgerungen vom gleichen Monat die Relevanz der Kooperation. Im Rahmen seiner ersten Auslandsreise besuchte Biden im Juni 2021 medienwirksam einen EU-Gipfel und erzielte eine Einigung auf vertiefte Zusammenarbeit und den Verzicht auf weitere Strafzölle. Auch wenn sich damit eine Entspannung im transatlantischen Verhältnis abzeichnete, werden erst die nächsten Jahre zeigen, wie viel Potenzial für Kooperation hinter der symbolischen Wiederannäherung steht.

## Fazit

Im zurückliegenden Jahr stieg zunehmend der Anspruch an die EU, ihre „Weltpolitikfähigkeit“ unter Beweis zu stellen. Die schnelle Bereitstellung von Direkthilfen in der Covid-19-Pandemie und die diplomatischen Teilerfolge der GASP als Verfechterin des regelbasierten Multilateralismus ließen hierbei auch Potenzial erkennen. In der konkreten Ausbuchstabierung einer globalen Führungsrolle scheiterte die EU jedoch wiederholt am Dreiklang aus mangelnder institutioneller Reformbereitschaft, öffentlichkeitswirksamem Kompetenzgerangel unter den EU-Akteuren und divergierenden mitgliedstaatlichen Einzelinteressen. Im raumgreifenden Systemkampf zwischen China, den USA und anderen Mittel- und Großmächten fällt die GASP damit nach wie vor weit hinter die regulativen Kompetenzen zurück, welche die EU als Norm- und Standardsetzer aufgrund ihrer wirtschaftlichen Größe genießt. Eine Vergemeinschaftung der GASP würde diesem Missstand überwinden helfen, wird aber von den EU-Mitgliedstaaten nach wie vor abgelehnt.

## Weiterführende Literatur

Annegret Bendiek et al.: GASP: Von der Ergebnis- zur Symbolpolitik – Eine datengestützte Analyse, in: SWP-Aktuell 86/2020, 3.11.2020.

Annegret Bendiek/Ronja Kempin: Europäische Außen- und Sicherheitspolitik in der Pandemie, in: Barbara Lippert et al. (Hrsg.): Internationale Politik unter Pandemie-Bedingungen, SWP-Studie 26/2020, 17.12.2020, S. 59–63.

# Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Daniel Göler/Florence Reiter

Die Versuche Chinas und Russlands, die Covid-19-Pandemie im vergangenen Jahr für eigene Positionsverbesserungen im internationalen System zu nutzen (beispielsweise im Rahmen der sogenannten Impf- und Maskendiplomatie) haben gezeigt, dass sich die Europäische Union (EU) zunehmend in einem geostrategischen Wettbewerb mit systemischen Rivalen befindet, welcher die Dringlichkeit der Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) verdeutlicht. Dass die EU sich in diesem Wettbewerb durch die Wahl Joe Bidens zum Präsidenten der USA und dessen Bekenntnis zur Partnerschaft mit der EU („Die Vereinigten Staaten werden eng mit unseren Partnern in der Europäischen Union zusammenarbeiten [...], um die Bandbreite der gemeinsamen Herausforderungen zu bewältigen, denen wir gegenüberstehen“<sup>1</sup>) künftig wieder verstärkt auf die transatlantische Partnerschaft verlassen kann, stellt im Vergleich zu den vorangehenden Jahren eine positive Veränderung dar. Allerdings hat dies auch konzeptionelle Debatten über das Verhältnis von GSVP und NATO beziehungsweise USA wieder stärker zu Tage treten lassen. Diese spiegeln sich vor allem in der Diskussion über das Ziel einer europäischen strategischen Autonomie wider. Während die deutsche Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer in einem Gastbeitrag für das Magazin Politico Anfang November 2020 forderte, dass Illusionen einer Europäischen strategischen Autonomie ein Ende haben müssten, da die Europäer nicht in der Lage sein werden, Amerikas Rolle als Bereitsteller von Sicherheit zu ersetzen<sup>2</sup>, unterstrich der französische Präsident Emmanuel Macron das Ziel einer solchen europäischen strategischen Autonomie. Dabei wies er die Einlassung Kramp-Karrenbauers explizit zurück und bezeichnete diese als falsche Interpretation der Geschichte.<sup>3</sup> Inwiefern sich diese konzeptionellen Divergenzen überbrücken lassen, wird neben der im Folgenden näher betrachteten Fortentwicklung konkreter Initiativen und struktureller Rahmenbedingungen eine der entscheidenden Zukunftsfragen der GSVP sein.

- 
- 1 Übersetzung der Autoren; Zitat im englischen Original: “The United States will work closely with our European Union partners [...] to meet the range of shared challenges we face”, in: Joe Biden: Remarks at the 2021 Virtual Munich Security Conference, 19.2.2021, abrufbar unter: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/> (letzter Zugriff: 13.7.2021).
  - 2 Zitat im englischen Original: „Illusions of European strategic autonomy must come to an end: Europeans will not be able to replace America’s crucial role as a security provider“, in: Annegret Kramp-Karrenbauer: Europe Still Needs America, in: Politico, 2.11.2020, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/article/europe-still-needs-america/> (letzter Zugriff: 13.7.2021).
  - 3 Zitat im französischen Original: „Je suis en désaccord profond par exemple avec la tribune parue dans Politico signée par la ministre de la Défense allemande. Je pense que c’est un contresens de l’histoire.“, in: Emmanuel Macron: Une conversation avec le Président français, in: Le Grand Continent, 16.11.2020, abrufbar unter: <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/> (letzter Zugriff: 13.7.2021).

## Permanent Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ), Verteidigungsfonds und zivile GSVP

Während die ersten Jahre der SSZ durch die Initiierung zahlreicher Einzelprojekte geprägt waren,<sup>4</sup> standen während der deutschen Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 2020 die Überprüfung der SSZ-Anfangsphase, die in den „Schlussfolgerungen des Rates zur strategischen Überprüfung der SSZ 2020“<sup>5</sup> mündete, sowie die strukturelle Frage der Einbindung von Drittstaaten in die SSZ im Zentrum. Kritisch bewertet wurde in der strategischen Überprüfung vor allem die begrenzte Erfüllung der sogenannten ehrgeizigen und verbindlicheren gemeinsamen Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten. Hierzu wird in der Überprüfung der SSZ festgesetzt, dass „die Fortschritte bei der Erfüllung dieser Verpflichtungen, insbesondere bei den operativen Verpflichtungen und den Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem kooperativen europäischen Ansatz, unzureichend [sind, weshalb ...] die teilnehmenden Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen verstärken“<sup>6</sup> müssen. Neben der Bewertung des bisher Erreichten enthalten die Schlussfolgerungen zudem Leitlinien für künftige SSZ-Projekte. Dabei wird insbesondere gefordert, dass in Zukunft auch „Vorschläge für SSZ-Projekte mit einem operativen Schwerpunkt und kurzfristiger Wirkung vorgelegt werden [...], um ein gemeinsames Vorgehen im Einsatzgebiet zu ermöglichen“.<sup>7</sup> Interessant ist auch, dass „die teilnehmenden Mitgliedstaaten die maßgebliche unterstützende Rolle des SSZ-Sekretariats in der Anfangsphase der SSZ [betonen und anerkennen und ...] für die Zukunft eine stärkere beratende Rolle für das SSZ Sekretariat vor[sehen]“.<sup>8</sup> Damit zeigt sich auch in der SSZ der Trend der vergangenen Jahre zur Stärkung der Rolle gemeinsamer Institutionen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Neben der strategischen Überprüfung ist der im November 2020 gefasste Beschluss des Rates „über die allgemeinen Bedingungen, unter denen Drittstaaten in Ausnahmefällen eingeladen werden könnten, sich an einzelnen SSZ-Projekten zu beteiligen“<sup>9</sup> die wichtigste Entwicklung innerhalb der SSZ im vergangenen Jahr. Dass schon wenige Monate nach diesem Beschluss die Beteiligung der USA, Kanadas und Norwegens an dem SSZ-Projekt „Militärische Mobilität“ erfolgte,<sup>10</sup> kann dabei als Erfolg gesehen werden. Der nicht positiv beschiedene Antrag der Türkei für eine Beteiligung an diesem Projekt<sup>11</sup> zeigt aber auch, dass die Öffnung für Drittstaaten potentiell Konflikte mit sich bringen kann.

Neben der SSZ und dem koordinierten Jahresbericht zur Verteidigungsplanung (CARD), welcher der besseren Abstimmung und Strukturierung der militärischen Fähigkeiten der einzelnen EU-Staaten dient, bildet der Europäische Verteidigungsfonds (EVF)

4 Daniel Göler/Florence Reiter: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden 2020, S. 357–362.

5 Rat der EU: Schlussfolgerungen, 20.11.2020, 13188/20.

6 Ibid. S. 12 (Anhang 1 zur Anlage).

7 Ibid. S. 8 (Anlage).

8 Ibid. S. 13 (Anhang 1 zur Anlage).

9 Rat der EU: Beschluss über die allgemeinen Bedingungen, unter denen Drittstaaten in Ausnahmefällen eingeladen werden könnten, sich an einzelnen SSZ-Projekten zu beteiligen (GASP) 2020/1639, 5.11.2020, in: Amtsblatt der EU L 371/3, 6.11.2020

10 Rat der EU: Beschlüsse über die Teilnahme Kanadas, Norwegens und der Vereinigten Staaten von Amerika am SSZ-Projekt „Militärische Mobilität“ (GASP) 2021/748-750, 6.5.2021, in: Amtsblatt der EU L 160/106,109,112, 7.5.2021.

11 Alexandra Brzozowski: Turkey's participation request in EU military project apprehended as 'Trojan horse', in: Euractiv, 17.5.2021.

die dritte wichtige Reforminitiative der GSVP. Hier konnten unter deutscher Ratspräsidentschaft sowie im ersten Halbjahr 2021 deutliche Fortschritte verzeichnet werden. So wurde die Verordnung zur Einrichtung des EVF am 29. April 2021 durch das Europäische Parlament (EP) verabschiedet.<sup>12</sup> Die Laufzeit vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2027 wurde an die des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) angepasst, der Mittel von etwa 7,9 Mrd. Euro für den EVF vorsieht. Davon sind etwa 2,6 Mrd. Euro für die Forschung vorgesehen und circa 5,3 Mrd. für Entwicklungsmaßnahmen geplant.<sup>13</sup> Erstmals sind damit in einem MFR finanzielle Mittel für die Forschung und Entwicklung im Verteidigungssektor vorgesehen. Allerdings sieht der MFR gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsentwurf von 2019 (13 Mrd. Euro) nun deutlich weniger Mittel für den EVF vor.<sup>14</sup> Die Entwicklungslinie zur Schaffung neuer finanzieller Instrumente in der GSVP zeigt sich auch in der Schaffung der sogenannten Europäischen Friedensfazilität zur Krisenprävention und -reaktion. Mit 5,0 Mrd. Euro soll dieses neue, außerhalb des EU-Haushalts angelegte Finanzierungsinstrument<sup>15</sup> die „Rolle der EU als globaler Bereitsteller von Sicherheit durch das Angebot umfassender militärischer und verteidigungsbezogener Unterstützung für ihre Partner“<sup>16</sup> stärken, wie der Rat im Mai 2021 in seinen Schlussfolgerungen mitteilte. Dazu gehöre auch die „Auffüllung bestehender Lücken im Bereich des Kapazitätsaufbaus, unter anderem durch die Bereitstellung militärischer Ausrüstung innerhalb des vereinbarten Rahmens der Fazilität“.<sup>17</sup>

Unter der deutschen Ratspräsidentschaft hat sich auch der Bereich der zivilen GSVP weiterentwickelt. Das ehrgeizige Ziel der vollständigen Umsetzung des Paktes für die Weiterentwicklung der zivilen GSVP<sup>18</sup> wurde noch nicht erreicht. Allerdings betonte der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom Mai 2021, „dass die Mitgliedstaaten, der EAD [Europäische Auswärtige Dienst] und die Kommission weiter auf eine vollständige Umsetzung des Pakts für die zivile GSVP bis Anfang Sommer 2023 hinarbeiten müssen“.<sup>19</sup> Ein konkreter Schritt zur Umsetzung des Paktes für das zivile Krisenmanagement der EU, der unter der deutschen Ratspräsidentschaft erreichte wurde, kann in der Einrichtung des European Center of Civilian Crisis Management (CoE) gesehen werden.<sup>20</sup> Wie Deutschlands Außenminister Heiko Maas bei der Eröffnung des CoE erklärte, soll dieses „ein Aushängeschild und eine Ideenschmiede“ sein, in dem Deutschland mit seinen „Partnern aus EU und NATO [sein] Wissen bündel[t], wie Konflikte mit zivilen Mitteln entschärft werden können“.<sup>21</sup>

12 Verordnung (EU) 2021/697 zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 2018/1092, 29.4.2021, in: Amtsblatt der EU L170, 12.5.2021.

13 Rat der EU: Pressemitteilung, Vorläufige Einigung über die Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds, 14.12.2020, 935/20.

14 Rat der EU: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds (erste Lesung) – Partielle allgemeine Ausrichtung, 15.11.2018, 2018/0245(COD).

15 Rat der EU: Pressemitteilung, EU richtet Europäische Friedensfazilität ein, 22.3.2021, 220/21.

16 Rat der EU: Schlussfolgerungen, 10.5.2021, 8280/21, S. 9.

17 Ibid.

18 Deutsche Bundesregierung: Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 1. Juli bis 31. Dezember 2020, Juni 2020, abrufbar unter: <https://www.eu2020.de/blob/2360246/d0e7b758973f0b1f56e74730bfda99d/pdf-programm-de-data.pdf> (letzter Zugriff: 15.10.2021), S. 24.

19 Rat der EU: Schlussfolgerungen, 10.5.2021, S. 11.

20 Rat der EU: Schlussfolgerungen, 7.12.2020, 13571/20.

## Brexit und GSVP

In der Endphase der Verhandlungen über die künftigen Beziehungen des Vereinigten Königreiches zur EU<sup>22</sup> sowie in den ersten Monaten nach Unterzeichnung des Handels- und Kooperationsabkommens hat sich eine gewisse Ernüchterung über die künftige sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation breitgemacht. Wurde diese zu Beginn der Brexit-Verhandlungen wiederholt noch als ein wichtiger Bereich der künftigen Zusammenarbeit identifiziert, wird derzeit sogar die Tendenz gesehen, dass „die britische Regierung eine Zusammenarbeit mit der EU hier [...] kategorisch ablehnt“<sup>23</sup>. So hat die Regierung des Vereinigten Königreiches etwa im Gegensatz zu Norwegen, Kanada und den USA bisher kein Interesse gezeigt, die neuen Regelungen zur Öffnung der SSZ für Drittstaaten zu nutzen. Während der Münchener Sicherheitskonferenz im Februar 2021 skizzierte Premierminister Boris Johnson in seiner Rede den sicherheitspolitischen Anspruch des Vereinigten Königreiches: Dabei hob er die Zusammenarbeit im Rahmen der NATO, die Beziehungen zu den USA und verschiedene andere Kooperationsformate hervor, die EU hingegen nannte er als sicherheitspolitischen Kooperationspartner überhaupt nicht. Stattdessen verwies Johnson mehrfach auf den gewachsenen Handlungsspielraum, den das Vereinigte Königreich mit dem Brexit gewonnen habe: „Mit dem Austritt aus der Europäischen Union haben wir die souveräne Kontrolle über die entscheidenden Hebel der Außenpolitik wiederhergestellt“.<sup>24</sup> Die Zurückhaltung der britischen Regierung in Bezug auf sicherheitspolitische Kooperationsformate mit der EU bezieht sich dabei nicht nur auf die GSVP beziehungsweise die SSZ, sondern auch auf die – formal außerhalb der EU-Strukturen stehende, aber immer im Kontext der GSVP gesehene – Europäische Interventionsinitiative (EI2). Anders als im Fall der SSZ ist das Vereinigte Königreich hier zwar Gründungsmitglied, allerdings scheint das Interesse der derzeitigen britischen Regierung an der EI2 ausgesprochen gering zu sein. So wird die EI2 in der britischen Sicherheitsstrategie vom März 2021 nicht ein einziges Mal genannt. Dagegen werden andere bi- und multilaterale Kooperationsformate in ihrer Bedeutung für die britische Sicherheitspolitik hervorgehoben.<sup>25</sup> Diese Zurückhaltung dürfte auch ein zentraler Grund sein, warum sich die EI2 kaum weiterentwickelt und die jährliche Sitzung der Verteidigungsministerinnen und -minister der beteiligten Staaten vom 25. September 2020 keinerlei konkrete Initiativen hervorgebracht hat.<sup>26</sup>

---

21 Deutsche Ratspräsidentschaft: Pressemitteilung, Eröffnung des European Centre of Excellence for Civilian Crisis Management (CoE) in Berlin: „Wir wollen hier unser Wissen bündeln“, 17.9.2020, abrufbar unter: <https://www.eu2020.de/eu2020-de/aktuelles/pressemitteilungen/european-centre-of-excellence-for-civilian-crisis-management/2384986> (letzter Zugriff: 13.7.2021).

22 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch.

23 Claudia Major/Nicolai von Ondarza: Die EU und Global Britain: So nah, so fern, Berlin 2021, S. 8.

24 Übersetzung der Autoren; Zitat im englischen Original: „In leaving the European Union we restored sovereign control over vital levers of foreign policy“ in: Boris Johnson: Prime Minister's speech at the Munich Security Conference: 19 February 2021, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-at-the-munich-security-conference-19-february-2021> (letzter Zugriff: 14.7.2021).

25 Regierung des Vereinigten Königreiches: Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy, März 2021.

26 Verteidigungsministerium Schwedens: Joint Press Release, European Intervention Initiative Annual Ministerial Meeting 25 September 2020, abrufbar unter: <https://www.government.se/> (letzter Zugriff: 13.7.2021).

## Deutsch-französische Perspektiven auf die Weiterentwicklung der GSVP

Das deutsch-französische Tandem, das in den vergangenen Jahren auf Basis des Vertrags von Aachen Reformen zur Weiterentwicklung der GSVP initiierte und sich für die jeweilige Ratspräsidentschaft das Ziel setzte, die Handlungsfähigkeit der EU im verteidigungs-politischen Bereich zu erhöhen, blieb auch im zweiten Halbjahr 2020 und im ersten Halb-jahr 2021 nicht untätig. Beide Länder demonstrierten anlässlich des Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrats (DFVSR) im Februar 2021 Einigkeit, indem sie erklärten, dass sie „mit der Eurodrohne, FCAS [Future Combat Air System] und MGCS [Main Ground Combat System] die europäische Souveränität ganz konkret [... stärken, wobei diese Projekte als] deutsch-französisch und gleichzeitig offen für andere europäischen Partner“ bezeichnet werden.<sup>27</sup> Allerdings bleibt abzuwarten, inwiefern sich die Divergenzen über die strategische Autonomie der EU – insbesondere im Hinblick auf die veränderten Rahmenbedingungen in den Beziehungen zur USA – auf künftige Reformprojekte der GSVP auswirken.<sup>28</sup> Daher gibt es auch skeptische Stimmen, die betonen, dass es dem deutsch-französischen Tandem zunehmend schwerer fällt, „die inter-nationale Politik und ihre Konfliktfelder sowie die vorrangigen Interessen beider Länder [...] umfassend zu betrachten“.<sup>29</sup> So sind die Tagesordnungen des DFVSR beispielsweise „stark an den persönlichen Interessen der Teilnehmenden ausgerichtet“.<sup>30</sup> Anlässlich des DFVSR im Februar 2021 stand der Strategische Kompass im Vordergrund. Zu Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft galt dessen Entwicklung als wichtiges Ziel, um die Operati-onalisierung einer gemeinsamen verteidigungs- und sicherheitspolitischen Strategie zu fördern. Ein erster Entwurf ist aber nicht vor November 2021 zu erwarten.<sup>31</sup> Entsprechend der Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates vom 26. Februar 2021 soll dieser im März 2022 unter französischer Ratspräsidentschaft von den Mitgliedstaaten angenommen werden.<sup>32</sup> Die deutsch-französische Abstimmung dürfte auch für ein weiteres Projekt zentral sein, das seit Frühjahr 2021 auf der Agenda steht und neben Deutschland und Frankreich von zwölf weiteren EU-Staaten unterstützt wird, die Schaffung einer schnellen Eingreiftruppe für die Krisenreaktion.<sup>33</sup> Inwiefern ein solches neues Instrument wirklich geschaffen und wenn ja, ob dieses anders als die bestehenden Battle-Groups aktiv einge-setzt wird, bleibt abzuwarten. In diesem Kontext wird sich auch die Frage stellen, ob sich die in den vergangenen Jahren zu beobachtende Fokussierung der operativen GSVP-Mis-sionen auf Beratungs- und Ausbildungseinsätze, die auch im zweiten Halbjahr 2020 und

- 27 Bundesministerium der Verteidigung: Pressemitteilung, Virtueller Deutsch-Französischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat, 8.2.2021.
- 28 Markus Kaim/Ronja Kempin: Strategische Autonomie Europas: Das deutsch-französische Missverständnis, in: SWP – Kurz gesagt, 30.11.2020; Kramp-Karrenbauer: Europe Still Needs America, 2020.
- 29 Ronja Kempin: Fazit, in: Ronja Kempin (Hrsg.): Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Macron. Konsequenzen für die deutsch-französische Zusammenarbeit, in: SWP-Studie 4/2021, S. 48–52, hier S. 52.
- 30 Kempin: Fazit, 2021.
- 31 Rat der EU: Security and defence: Pressemitteilung, EU to move forward on common security and defence, 10.5.2021, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/10/security-and-defence-eu-to-move-forward-on-common-security-and-defence/> (letzter Zugriff: 13.7.2021).
- 32 Rat der EU: Schlussfolgerungen, 10.5.2021, S. 11.
- 33 Zitat im englischen Original: „Ministers also touched on the need for the EU to have having fully equipped and prepared staff to react quickly to crisis. In this context, the idea of an initial entry force that could be deployed as ‚first responder‘ in an urgent crisis was discussed.“, in: Rat der EU: Rat für Auswärtige Angelegenheiten, 6.5.2021, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2021/05/06/> (letzter Zugriff: 13.7.2021).

dem ersten Halbjahr 2021 deutlich wurde, künftig fortsetzt, oder ob die EU – ähnlich wie in den Anfangsjahren der GSVP – wieder ein umfassenderes Aufgabenspektrum abdecken wird.

### Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass auch vor dem Hintergrund der im zweiten Halbjahr 2020 und im ersten Halbjahr 2021 omnipräsenten Covid-19-Pandemie verschiedene Reformprojekte der GSVP vorangebracht wurden. Zwar wären in den meisten Bereichen durchaus weitergehende Schritte denkbar gewesen. In einer politischen Gesamtkonstellation, in der neben der Covid-19-Pandemie noch die historisch einmalige Aufgabe der Regelung des Post-Brexit-Verhältnisses zum Vereinigten Königreich sowie die – durch den Rechtsstaatsmechanismus besonders komplizierte – Verabschiedung des MFR zu bewältigen waren, können die erzielten Ergebnisse aber durchaus als Erfolg angesehen werden. Dabei spielten Deutschland und Frankreich wie schon in den vergangenen Jahren trotz aller Divergenzen eine zentrale Rolle. Dass Frankreich in diesem Tandem einen stärkeren Fokus auf die militärischen Aspekte setzt, während Deutschland sich vor allem als Förderer der Weiterentwicklung der zivilen GSVP versteht, muss hierbei kein Nachteil sein, insofern es gelingt beide Aspekte zu einem kohärenten Ganzen zu verbinden.

### Weiterführende Literatur

- Annegret Bendiek et al.: GASP: Von der Ergebnis- zur Symbolpolitik. Eine datengestützte Analyse, in: SWP-Aktuell 86/2020.
- Delphine Deschaux-Dutard: Brexit et discours de politique étrangère. Une analyse des discours gouvernementaux français et allemand en matière de défense européenne depuis 2016, in: *Politique Européenne* 4/2020, S. 70–93.
- Jolyon Howorth: The CSDP in Transition: Towards ‘Strategic Autonomy’? in: Ramona Coman et al. (Hrsg.): *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*, Cambridge 2020, S. 312–330.
- Barbara Kunz: Die europäische Sicherheits- und Verteidigungsdebatte 2021: Die Rückkehr der großen Fragen, in: *Sicherheit und Frieden* 4/2020, S. 195–199.
- Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Deutsche Prioritäten für Europas Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik – markante Neuentwicklungen, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Berlin 2021, S. 427–446.
- Simon Sweeney/Neil Winn: EU security and defence cooperation in times of dissent: Analysing PESCO, the European Defence Fund and the European Intervention Initiative (EI2) in the shadow of Brexit, in: *Defence Studies* 3/2020, S. 224–249.

# Afrikapolitik

Aljoscha Albrecht

Anfang des Jahres 2020 waren die Beziehungen zwischen der Afrikanischen Union (AU) und der Europäischen Union (EU) von Aufbruchsstimmung geprägt. Es sollte ein entscheidendes Jahr für die Erneuerung der Beziehungen zwischen den beiden „Schwester-Kontinenten“ werden. Die Erwartung war nichts Geringeres als der Beginn einer „Partnerschaft auf Augenhöhe“. Stattdessen mussten sich die afrikanischen und europäischen Staaten dringenderen Aufgaben widmen. Nur zwei Tage nachdem der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell und die EU-Entwicklungskommissarin Jutta Urpilainen im März 2020 die neue Afrika-Strategie der EU vorgestellt hatten, erklärte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) Covid-19 zu einer Pandemie. Eigentlich sollte 2021 das „Afrika-Jahr für die Europäische Union“ werden. Doch die Rundumerneuerung der Partnerschaft blieb bislang aus.

## Sicherheitspolitik

Sicherheit und Frieden in Afrika gewannen wie auch in den Jahren zuvor weiter an Bedeutung in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU. Bei zehn der 18 laufenden militärischen und zivilen Missionen und Operationen der EU lag das Einsatzgebiet auf dem afrikanischen Kontinent oder vor der Küste Afrikas (EU NAVFOR MED IRINI und EU NAVFOR Atalanta). Neu hinzu kam im August 2020 die zivile Beratungsmission EUAM RCA, die zur Unterstützung der militärischen Ausbildungsmission EUTM RCA in der Zentralafrikanischen Republik für einen Zeitraum von zwei Jahren eingeleitet wurde. Neben den Missionen und Operationen auf hoher See und in der Zentralafrikanischen Republik wurden die EUTM und EUCAP SAHEL in Mali und Somalia, die EUCAP SAHEL in Niger sowie die EUBAM in Libyen weitergeführt. Auch leistete die EU weitere finanzielle Unterstützung für friedensfördernde Maßnahmen unter afrikanischer Führung. Allen voran der französische Präsident Emmanuel Macron zeigte sich sehr präsent in Afrika und forderte mehr europäisches Engagement auf dem Kontinent. Ein Schwerpunkt blieben dabei die G5-Sahel-Staaten Mauretanien, Mali, Niger, Burkina Faso und Tschad. Mit ihrer Teilnahme am G5-Sahel-Gipfel Ende Juni 2020 unterstrichen Macron und der spanische Premierminister Pedro Sánchez ihre Unterstützung für die Region.

Obwohl Afrika ein regionaler Schwerpunkt der GSVP blieb, konnte die EU im vergangenen Jahr keine nennenswerten Stabilisierungserfolge verbuchen. Die sich stetig verschlechternde Sicherheitslage im Sahel erlebte einen neuen Tiefpunkt. In Mali kam es nach einem ersten Putsch im August 2020 bereits im Mai 2021 zu einem „Putsch im Putsch“ und damit zum zweiten Staatsstreich innerhalb von neun Monaten. Ausgerechnet die Armee, die seit über acht Jahren eine Grundausbildung von der EUTM erhielt, stürzte den malischen Präsidenten. Wegen des Putsches stoppte die EU im August 2020 temporär ihre Missionen in Mali. Aufgrund der Covid-19-Pandemie waren die Ausbildungstätigkeiten der EUTM und der EUCAP Sahel Mali schon seit Anfang April 2020 ausgesetzt worden. Während Deutschland kurz vor dem zweiten Putsch seine Beteiligung an der



Ausbildungsmission EUTM Mali verlängert hatte, setzte Macron Anfang Juni die militärische Zusammenarbeit mit den malischen Streitkräften aus. Die Kritik an den europäischen und insbesondere an den deutsch-französischen Anstrengungen wurde lauter.

Das Sicherheitsdilemma im Sahel wurde auch durch den Tod des tschadischen Präsidenten Idriss Déby unterstrichen, der im April 2021 im Kampf gegen Rebellengruppen getötet worden sein soll. Déby regierte das Land über 30 Jahre lang mit harter Hand und galt als wichtiger Verbündeter Frankreichs und der EU in der Terrorismusbekämpfung. Macron und Borrell reisten zum Begräbnis des verstorbenen Präsidenten, was weithin als Zustimmung für die Machtübertragung an dessen Sohn interpretiert wurde. Der Vorfall löste viel Kritik aus und warf einmal mehr die Frage auf, inwieweit die Ziele der GSVP Kompromisse hinsichtlich europäischer Werte erfordern.

Wenig erfolgreich blieb auch das europäische Engagement in Somalia, wo sich die politische Krise verschärfte und weder die für Februar 2021 geplanten Wahlen stattfanden noch nennenswerte Erfolge gegen die al-Shabaab-Miliz erzielt werden konnten. Auch verschlechterte sich die Sicherheitslage in Mosambiks nördlicher Provinz Cabo Delgado, wo sich Portugal mehr europäische Unterstützung gewünscht hätte. In Libyen wurde im März 2021 eine neue Übergangs-Einheitsregierung gebildet, der die EU ihre Unterstützung anbot. Doch die Waffenruhe hängt maßgeblich von anderen externen Akteuren ab, allen voran von Russland und der Türkei. Nicht zuletzt beschäftigte die EU die zunehmende Piraterie am Golf von Guinea, durch den sich ein Großteil der europäischen Handels-schifffahrt bewegt. Im Januar 2021 billigte der Rat der EU ein Pilotprojekt des Mechanismus der Koordinierten Maritimen Präsenzen (CMP) im Golf von Guinea mit dem Ziel, die maritime Sicherheit in der Region zu verbessern.

Im März 2021 verabschiedete die EU die von Frankreich initiierte „Europäische Friedensfazilität“ (EFF) mit einem Umfang von 5 Mrd. Euro für den Zeitraum von 2021 bis 2027. Die EFF soll es der EU im Rahmen der GSVP ermöglichen, Partnerländer militärisch zu unterstützen und den Einsatz militärischer Missionen in Drittstaaten zu finanzieren. Damit ersetzte die EFF den Athena-Mechanismus und die African Peace Facility (AFP).

### **Eine neue „Partnerschaft auf Augenhöhe“**

Im Rahmen seiner EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 hat sich Deutschland vorgenommen, Afrika zu einem Schwerpunktthema zu machen. Dabei sollte der AU-EU-Gipfel, der für Ende Oktober 2020 in Brüssel geplant war, ein Höhepunkt der deutschen Ratspräsidentschaft bilden. Aufgrund des Pandemiegeschehens musste der nunmehr sechste Gipfel jedoch verschoben werden und hat bis heute nicht stattgefunden.

Die Krönung des Gipfels sollte die Verabschiedung der im März 2020 vorgestellten neuen Afrika-Strategie der EU werden, die zu einer „Partnerschaft auf Augenhöhe“ führen soll und auf eine Verstärkung der Zusammenarbeit in fünf Kernbereichen abzielt: Grüne Wende und Zugang zu Energie, digitaler Wandel, nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung, Frieden und Good Governance sowie Migration und Mobilität. Dass die EU sich bemüht, das „Geber-Nehmer-Modell“ aufzulösen und zu einer „gleichberechtigten Partnerschaft“ zu gelangen, bedeutet konkret, dass der Fokus auf Investitionen und wirtschaftlichen Interessen der Kontinente liegen soll. Während es in den erstgenannten Kernbereichen viele gemeinsame Anknüpfungspunkte dafür gibt, bleiben vor allem in den Bereichen Frieden und Sicherheit sowie Migration und Mobilität Gräben zu überwinden.

Gezwingenermaßen waren auch die dauerhafte Überwindung der Covid-19-Pandemie und anschließende wirtschaftliche Erholung Prioritäten der deutschen Ratspräsidentschaft. Für die EU und viele afrikanische Staaten hat die Pandemie die Notwendigkeit unterstrichen, die Beziehungen zwischen den Kontinenten zu stärken. Gleichzeitig erwies sich die Covid-19-Krise als Stresstest für die Beziehungen. Wohl auch deshalb bemühte sich die EU um vertrauensbildende Maßnahmen. Mit seinem Engagement im „Team Europa“ zur Unterstützung von Partnerländern der EU hat Deutschland während seiner Ratspräsidentschaft umfangreiche Schritte im Kampf gegen Covid-19 in Afrika unternommen. Von den insgesamt für das „Team-Europa“-Maßnahmenpaket vorgesehenen 15,6 Mrd. Euro waren 3,25 Mrd. Euro für Afrika bestimmt, davon 1,19 Mrd. Euro für die Nachbarschaftsländer in Nordafrika.<sup>1</sup> Im Mai 2021 kündigte die Europäische Kommission eine „Team Europa“-Initiative in Höhe von 1 Mrd. Euro für die Herstellung von und den Zugang zu Impfstoffen, Arzneimitteln und Gesundheitstechnologien in Afrika an. Auch für die COVAX-Initiative, die auf Initiative der WHO, der Europäischen Kommission und Frankreichs zurückgeht, leistete die EU 500 Mio. Euro Anschubfinanzierung. Im Februar 2021 wurde der EU-Beitrag auf 1 Mrd. Euro verdoppelt.<sup>2</sup> Im gleichen Monat erfolgten die ersten Lieferungen der COVAX-Impfstoffdosen nach Afrika. Die ersten Impfungen fanden Anfang März in Abidjan statt.

Darüber hinaus kam Bewegung in die Debatte und Aufarbeitung der kolonialen Gewalt Europas in Afrika. Bei einem Staatsbesuch in Ruanda erkannte Macron Frankreichs politische Verantwortung während des Völkermords an den Tutsi 1994 an. Kurz darauf stufte die deutsche Bundesregierung die Gräueltaten an den Herero und Nama zwischen 1904 und 1908 als Völkermord ein und kündigte über 1 Mrd. Euro zur Unterstützung Namibias und der Nachkommen der Opfer an.

## Migration und Mobilität

Migration und Mobilität blieben erneut besonders kontroverse Themen in den afrikanisch-europäischen Beziehungen. Im Juli 2020 intensivierten die Innenministerien der fünf EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Italien, Frankreich, Spanien und Malta ihre Kooperation mit den nordafrikanischen Ländern Marokko, Algerien, Tunesien und Libyen, vorgeblich, um gegen Schleuserkriminalität vorzugehen. Während die Kooperation von Menschenrechtsorganisationen kritisiert wurde, lobte die EU-Innenkommissarin Ylva Johansson die Bemühungen der nordafrikanischen Länder.

Die Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten wurde ein zentraler Bestandteil des „Neuen Asyl- und Migrations-Pakets“, das die Europäische Kommission im September 2020 vorstellte und das für Kritik und Spannungen sorgte. Die AU und die meisten afrikanischen Staaten, die für eine freiwillige Rückkehr plädiert hatten, bemängelten, dass das Paket auf eine verschärfte Rückkehrpolitik abziele. Die AU forderte zudem die Ausweitung legaler Wege für Mobilität und Arbeitsmigration.

Die Covid-19-Krise und Abkommen europäischer Staaten mit Transitländern haben zu einer Verschiebung der Migrationsrouten geführt. Im Jahr 2020 entschieden sich beson-

1 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Coronakrise: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der Pandemie weltweit, 8.4.2020, IP/20/604.

2 Europäische Kommission: Pressemitteilung, EU erhöht ihren Beitrag zu COVAX auf 500 Mio. EUR, um COVID-19-Impfstoffe für Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen zu sichern, 12.11.2020, IP/20/2075.

ders viele Menschen für die wesentlich gefährlichere Route auf die Kanarischen Inseln.<sup>3</sup> Im Mai 2021 gingen außerdem Bilder einer Masseneinreise in die spanische Exklave Ceuta um die Welt, die in Marokko liegt, aber Teil der EU ist. Weiterhin versuchten Menschen über das Mittelmeer nach Europa zu gelangen. Gleichzeitig gingen die Auszahlungen des Emergency Trust Fund for Africa (EUTF), dem wohl wichtigsten Instrument der Migrationskooperation der EU mit afrikanischen Staaten, nur schleppend voran.

### **Wirtschaftliche Kooperation und internationaler Wettbewerb**

Ursprünglich sollte noch im Jahr 2020 ein Post-Cotonou-Abkommen unterzeichnet werden. Kurz vor Beginn der Pandemie einigten sich die Verhandlungsteams der EU und der Organisation afrikanischer, karibischer und pazifischer Staaten (OACPS) auf eine Verlängerung des bestehenden Cotonou-Abkommens bis Ende des Jahres. Nach einer mehrmonatigen pandemiebedingten Verhandlungspause sah sich die EU im Juni 2020 mit selbstbewussten afrikanischen Staaten konfrontiert, die einen neuen Kurs in den Handelsbeziehungen forderten. Es bestand der Wunsch, verzerrte Handelsmuster zu beseitigen, nach denen afrikanische Staaten überwiegend Rohstoffe anstatt von Endprodukten mit höherer Wertschöpfung in die EU exportieren. Auch die auf dem Cotonou-Abkommen basierenden Economic Partnership Agreements (EPAs) wurden von einigen afrikanischen Staaten als unfair kritisiert und erwiesen sich als Hindernis für einen Post-Cotonou-Vertrag. Mit der Paraphierung des Abkommens Mitte April 2021 wurden die Verhandlungen über das Cotonou-Folgeabkommen offiziell abgeschlossen.<sup>4</sup> Die Unterzeichnung des Abkommens wird für das zweite Halbjahr 2021 erwartet. Es soll nach der Stadt benannt werden, in der es unterschrieben wird.

Mit der Umsetzung der African Continental Free Trade Area (AfCFTA) erreichte die AU ein wichtiges Ziel ihrer Agenda 2063. Die weltgrößte Freihandelszone sollte ursprünglich schon im Jahr 2020 realisiert werden, aber ihr Inkrafttreten wurde aufgrund der Pandemie auf den 1. Januar 2021 verschoben. Die EU ist zwar derzeit der größte Handelspartner Afrikas und auch der größte Teil ausländischer Investitionen und Entwicklungshilfe stammt aus der EU. Doch nicht nur die EU sieht die AfCFTA als Chance. Mit seiner „Belt and Road Initiative“ blieb China der größte Konkurrent. Aber auch Russland<sup>5</sup> und die Türkei<sup>6</sup> bauen ihre Beziehungen zu Afrika weiter aus.

### **Weiterführende Literatur**

Wolfram Lacher: Unser schwieriger Partner: Deutschlands und Frankreichs erfolgloses Engagement in Libyen und Mali, in: SWP-Studie 03/2021, Februar 2021.

Melanie Müller: Verschärfung struktureller Probleme: Die Corona-Pandemie im südlichen Afrika, in: Peripherie 159-160/2021, S. 441–454.

Denis M. Tull: Deutsches und internationales Krisenmanagement im Sahel: Warum sich die Diskussion über die Sahelpolitik im Kreis dreht, in: SWP-Aktuell 43/2020, Juni 2020.

---

3 Sandrine Morel: Les Canaries, débordées par l'afflux de migrants : « Ces citoyens dorment au milieu des rats », in: Le Monde, 16.11.2020.

4 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Post-Cotonou-Verhandlungen für das neue Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten abgeschlossen, 15.4.2021, IP/21/1552.

5 Alex Vines: The Need for EU-Russia Dialogue on Africa, in: Expert Comment, Chatham House, 3.12.2020.

6 Africa Intelligence: France, Turkey, China and EU: the world war of Africa-themed summits, in: Africa Intelligence, 16.2.2021.

# Asienpolitik

Thomas Christiansen\*

2020/2021 entwickelte sich die Asienpolitik der Europäischen Union (EU) vor dem Hintergrund zweier weitergehender Trends: der globalen Covid-19-Pandemie und ihrer Auswirkungen einerseits, und der wachsenden geostrategischen Rivalität zwischen den USA und China, andererseits. Dieser Kontext erschwerte auf unterschiedliche Weise die Bemühungen der EU, die traditionell starken Beziehungen mit den Akteuren im asiatischen Raum wie gewohnt weiterzuführen. Insbesondere der Wettbewerb zwischen den Weltmächten im Rahmen einer multipolaren Weltordnung prägt die internationalen Beziehungen Asiens entscheidend und beeinflusst damit auch die EU-Politik gegenüber der Region. Als Reaktion darauf war auch die Ausarbeitung einer eigenen „Indopazifik“-Strategie der Union Teil des Versuchs, für die Region relevant zu bleiben.

## Beziehungen zwischen der EU und Asien im Schatten von Covid-19

Die globale Pandemie und die durch sie bedingte wirtschaftliche Rezession wirkten sich stark auf den Handel zwischen der EU und Asien aus – traditionell einer der Hauptpfeiler nicht nur der jeweiligen regionalen Volkswirtschaften, sondern auch der Weltwirtschaft allgemein. Ausgangssperren, Reiseverbote, Quarantäneregelungen und dergleichen schränkten die Mobilität zwischen den beiden Regionen erheblich ein, beeinträchtigten die Handelsmechanismen und verursachten auch eine Krise für den Reise- und Tourismussektor. Vor dem Hintergrund der zurückgehenden Nachfrage konnten sich die Lieferketten zwischen der europäischen und der asiatischen Wirtschaft zwar gut behaupten. In gewisser Hinsicht – beispielsweise beim Import medizinischer Ausrüstung – demonstrierten Engpässe im Rahmen der Pandemie jedoch auch die Abhängigkeit Europas von Zulieferern aus Asien, was zu Forderungen nach einer stärkeren Diversifizierung der Lieferquellen führte. Tatsächlich gab dieser Aspekt der bestehenden Debatte über strategische Autonomie in der EU weiteren Auftrieb.<sup>1</sup>

Auch als es im Laufe des Jahres 2021 wieder gelang, dank der letztlich erfolgreichen Einführung von Impfprogrammen in den meisten EU-Mitgliedstaaten die schlimmsten Folgen der Pandemie zu überwinden, blieben die Beziehungen zu Asien schwierig. Da sich viele asiatische Länder auf eine „Null-Covid“-Politik verlassen hatten und ihre Bevölkerung im Allgemeinen langsamer als in Europa impften, blieben gegenseitige Reiseverbote für den größten Teil des Jahres ein Hindernis.

Trotz des Potenzials von Impfstoffen, Menschen und Kontinente wieder zusammenzubringen, entwickelte sich auch Zwietracht über deren Verteilung. Schon bald nach der Markteinführung von Impfstoffen Anfang 2021 wurden Fragen der begrenzten Verfügbarkeit – und damit verbunden die mögliche Einführung von Exportkontrollen – zu einem Faktor in den gegenseitigen Beziehungen. Diese Debatten lenkten von der Unterstützung

---

\* Der Autor ist dankbar für die Forschungsassistenz von Alessandra Carraro, Luiss University.

1 Rat der EU Analysis and Research Team: Strategic Autonomy, Strategic Choices, in: Issues Paper 13/2021.

der EU für die COVAX-Initiative ab, durch die auch viele asiatische Entwicklungsländer unterstützt wurden.<sup>2</sup>

Selbst der post-pandemische Wirtschaftsaufschwung im Laufe des Jahres 2021 hatte – paradoxerweise – auch negative Auswirkungen auf die EU-Asien-Beziehungen: Die Überlastung von internationalen Logistiknetzwerken und lokale Produktionsschwierigkeiten zeigten einmal mehr die Verwundbarkeit globaler Lieferketten, die vor allem auch europäische und asiatische Firmen verbinden. Diese Situation beförderte damit wiederum die Diskussion um strategische Autonomie, die sich ansonsten hauptsächlich an geo-strategischen Überlegungen orientiert.<sup>3</sup>

### **EU Asienpolitik im Schatten der Rivalität zwischen Großmächten**

Die Verschlechterung des Verhältnisses der beiden Weltmächte China und USA zueinander beeinträchtigte auch die Fähigkeit der EU, ihre Interessen und Werte im asiatischen Raum zur Geltung zu bringen. Der gegenseitige Konfrontationskurs in den US-China-Beziehungen setzte US-Verbündete sowohl in Europa als auch in Asien unter Druck, eine Politik der Eindämmung der chinesischen Macht zu unterstützen. Ein wichtiger Aspekt dabei ist die Betonung des Indopazifiks als machtpolitischer Raum – eine Entwicklung, die schließlich auch die EU dazu veranlasste, 2021 eine eigene Indopazifik-Strategie zu verkünden.<sup>4</sup>

Die geopolitische Rivalität zwischen den USA und China, ein sich beschleunigendes Wettrüsten in Asien und die Neuordnung von Allianzen in der Region – all diese Entwicklungen setzen die EU unter Druck, auch als Sicherheitsakteurin in Asien wahrgenommen zu werden. Dies ist eine nicht unwesentliche Herausforderung, da die Union traditionell sowohl in der Region selbst als auch von anderen Weltmächten sicherheitspolitisch eher als wenig relevant eingestuft wird.

In Diskussionen, die von dem traditionell militärpolitisch dominierten Verständnis von Sicherheit, das in Asien vorherrscht, geprägt sind, spielt die EU, wenn überhaupt, nur eine untergeordnete Rolle. Eine Ausnahme hier ist die von der EU koordinierte Stationierung von Marine- und Luftwaffenverbänden im Rahmen der „Operation Atalanta“ am Horn von Afrika, die weiterhin Möglichkeiten für militärische Zusammenarbeit mit asiatischen Partnern bietet.<sup>5</sup> Im Allgemeinen sind es aber einzelne Mitgliedstaaten und nicht die EU, die eine Sicherheitspräsenz in Asien unterhalten. So haben beispielsweise sowohl französische als auch deutsche Seestreitkräfte im Südchinesischen Meer Operationen zur Wahrung der Navigationsfreiheit durchgeführt und damit, wenn auch indirekt, das Bekenntnis der EU für die maritime Sicherheit und internationales Recht in der Region demonstriert. Allerdings ist aber in Hinblick auf die Abhängigkeit der EU von den militärischen Kapazitäten der Mitgliedstaaten der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU ein signifikanter Verlust.

Angesichts dieser traditionellen Schwäche in Bezug auf harte Sicherheit hat die EU versucht, ihre Rolle in Asien durch eine Reihe multilateraler und bilateraler Initiativen zu

---

2 Europäische Kommission: Pressemitteilung, EU verdoppelt ihren Beitrag zu COVAX auf €1Mrd, 19.2.2021.

3 Nathalie Tocci: European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It, Istituto Affari Internazionali, Rom 2021.

4 European External Action Service: Factsheet, EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific, 16.9.2021.

5 European External Action Service: Pressemitteilung, Operation ATALANTA conducts maritime cooperation exercises in Indo-Pacific, 20.10.2021.

stärken, die sich auf Soft Power und nicht-traditionelle Aspekte der Sicherheit konzentrieren. Dazu gehören Kooperationsprogramme, die sich zum Beispiel mit Themen wie Cybersicherheit oder dem Aufbau von Kapazitäten zur Terrorismusbekämpfung befassen.<sup>6</sup>

Trotz dieser Bemühungen der EU und anderer Akteure setzte sich 2021 ein Trend fort, der den Fokus der Hauptakteure in der Region auf Fragen der harten Sicherheit und eine realpolitische Sichtweise konzentrierte. Dazu zählten die aggressivere Haltung Chinas gegenüber Taiwan, die fortgesetzte Militarisierung des Südchinesischen Meeres oder die wiederholten Verstöße Nordkoreas gegen das Testverbot von ballistischen Raketen. Vor allem die Entwicklung der Rivalität zwischen den USA und China, die auf die Möglichkeit eines neuen Kalten Krieges in Asien hindeutet, stellt die EU vor die Frage, ob und wie ihre Politik des konstruktiven Engagements mit Chinas aufrechterhalten werden kann, und ob sie generell in der Region als Akteurin relevant bleiben kann.

Der im September 2021 zwischen den USA, Australien und dem Vereinigten Königreich vereinbarte AUKUS-Deal war in dieser Hinsicht eine bedeutende Entwicklung. Die voraussichtliche Zusammenarbeit zwischen diesen Partnern in Bezug auf den Austausch von Informationen und die Entwicklung militärischer Technologien wurde weithin als gegen China gerichtet angesehen. Gleichzeitig war die Aufhebung eines langjährigen australischen Vertrags zum Kauf von U-Booten aus Frankreich, der durch den Kauf von Atom-U-Booten aus den USA und dem Vereinigten Königreich ersetzt werden soll, indirekt auch dem Ansehen und den Interessen der EU in der Region abträglich.<sup>7</sup>

Die Beziehungen zu den USA im Rahmen der Asienpolitik der EU wurden daher kompliziert, während der Brexit die Möglichkeiten Europas für Kooperation und Machtprojektion noch weiter einschränkte. Vor diesem Hintergrund legte die Union im vergangenen Jahr den Schwerpunkt ihrer Asienpolitik – wie schon zuvor – auf multilaterale Diplomatie und eine umfassende Strategie.<sup>8</sup> Das Asia-Europe Meeting (ASEM) – ein halbjährlicher Gipfel, der im Wechsel in Asien und in Europa ausgerichtet wird – ist hier von besonderer Bedeutung, auch wenn die Effektivität des Formats oft skeptisch beurteilt wird.<sup>9</sup> Der 13. ASEM-Gipfel, der im November 2020 von Kambodscha ausgerichtet werden sollte, fiel der Pandemie zum Opfer, wurde erst verschoben und schließlich ein Jahr später als Videokonferenz abgehalten.<sup>10</sup> Somit ging in diesem Jahr eine der wenigen Gelegenheiten verloren, bei der EU-Politiker direkt mit Staats- und Regierungschefs aus ganz Asien interagieren können (auch wenn ASEM-Treffen auf Minister-, Botschafter- und technischer Ebene während der gesamten Pandemie fortgesetzt wurden).

Dagegen haben sich die Beziehungen zur Association of South East Asian Nations (ASEAN) und ihren Mitgliedstaaten in dieser Zeit sogar noch intensiviert. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die am 1. Dezember 2020 von beiden Seiten vereinbarte Aufwertung der EU-ASEAN-Beziehungen zu einer strategischen Partner-

6 Rat der EU: Pressemitteilung, Vertiefung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit der EU mit den Partnern in Asien, 28.4.2018.

7 Politico: EU leaders accuse Biden of disloyalty to allies, 21.9.2021.

8 Michael Reiterer: The EU's Comprehensive Approach to Security in Asia, in: *European Foreign Affairs Review* 1/2014, S. 1–22.

9 Yeo Lay Hwee: Can ASEM remain relevant in the 21st Century World?, Singapur 2015; Thomas Christiansen und Shelly Tsui: The Value and the Limitations of Comprehensive Multilateralism: An EU Perspective on the Asia-Europe Meeting, in: *European Foreign Affairs Review* 2/2017, S. 233–252.

10 ASEM InfoBoard: The 13th Summit of the Asia-Europe Meeting (ASEM13) – Cambodia, Strengthening Multilateralism for Shared Growth, abrufbar unter: <https://www.aseminfoboard.org/events/13th-asem-summit-asem13> (letzter Zugriff: 3.11.2021).

schaft.<sup>11</sup> Beide Seiten halten an diesem Leitbeispiel interregionaler Zusammenarbeit fest, das vor dem Hintergrund der Großmächterivalität in der Region besonders relevant geworden ist. Es unterstreicht das Ziel der ASEAN, eine zentrale Rolle in der internationalen Politik der Region einzunehmen (Stichwort „ASEAN Centrality“), und passt auch gut in die Strategie der EU, Multilateralismus und regionale Zusammenarbeit gerade in Asien zu fördern. Sowohl die EU als auch ASEAN haben das Ziel, ihre Optionen im Wettbewerb zwischen China und den USA, der beide Seiten vor potenziell kostspielige Entscheidungen stellt, so gut wie möglich abzusichern.

### **Auf dem Weg zu einer EU-Strategie für den Indopazifik**

Die Beziehungen zur ASEAN spielen auch in der EU-Strategie für den Indopazifik eine zentrale Rolle – eine Konzeption der asiatischen Region, die im breiteren globalen Wettbewerb zwischen den USA und China wichtig geworden ist. Während China im Rahmen seiner „Neuen Seidenstraße“ („Belt and Road Initiative“, BRI) schon lange im Indopazifik präsent ist, entwickeln andere Mächte, insbesondere Japan, Indien, Australien und die USA, gemeinsam im Format der „Quad“ Strategien für einen „Freien und Offenen Indopazifik“, um diesen Einfluss auf verschiedene Weise einzudämmen.

Im vergangenen Jahr hat sich daher auch die EU auf die Abfassung einer eigenen Indopazifik-Strategie zubewegt, mit dem Ziel, eine Position einzunehmen, die die Verteidigung ihrer Interessen und Werte gegenüber Rivalen festigt und die Möglichkeit in Aussicht stellt, mit China weiter konstruktiv in Bereichen zusammenzuarbeiten, wo dies geeignet erscheint.<sup>12</sup> Bei der Entwicklung dieser Strategie konnte die EU auf das starke Fundament der bisherigen Zusammenarbeit mit asiatischen Partnern aufbauen. Dazu gehören neben der ASEAN-Partnerschaft nicht nur die bestehenden Freihandelsabkommen mit Japan, Südkorea, Singapur und Vietnam, sondern auch die noch laufenden Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit weiteren asiatischen Staaten,<sup>13</sup> die langjährige Entwicklungszusammenarbeit mit vielen asiatischen Ländern der AKP-Gruppe (Organisation Afrikanischer, Karibischer und Pazifischer Staaten) und die bestehende Konnektivitätsstrategie, die teilweise auch als Reaktion auf Chinas BRI entworfen wurde.<sup>14</sup>

Abschließend ist also festzustellen, dass die Asienpolitik der EU am Beginn der 2020er Jahre durch diese globalen Veränderungen und regionalen Herausforderungen komplexer wird. Gleichzeitig verstärkt sich der Druck, zwischen den Vorteilen wirtschaftlicher Zusammenarbeit und den sicherheitspolitischen Risiken, abwägen zu müssen.

### **Weiterführende Literatur**

Thomas Christiansen et al. (Hrsg.): *The European Union's Security Relations with Asian Partners*, London 2021.  
Johan Adriaenssen/Evgeny Postnikov (Hrsg.): *A Geo-Economic Turn in Trade Policy? EU Trade Agreements in the Asia-Pacific*, London (im Erscheinen).

- 
- 11 European External Action Service: Pressemitteilung, EU and ASEAN elevate relations to a Strategic Partnership, Brüssel, 1.12.2020.
  - 12 Nicola Casarini: *Rising to the Challenge: Europe's Security Policy in East Asia amid US-China Rivalry*, Istituto Affari Internazionali, Rom 2020.
  - 13 Verhandlungen über Freihandelsabkommen wurden begonnen mit Indonesien, Australien und Neuseeland und sind geplant mit Taiwan.
  - 14 Samuel Pleeck/Mikaela Gavass: *A New Global Connectivity Strategy: The EU's Response to the BRI*, Center for Global Development, 4.8.2021.

# Die Europäische Union und China

Franco Algieri

Die Beziehungen der Europäischen Union (EU) zu China befinden sich weiter im Umbruch. Hierbei zeigt sich, dass Akteure auf der supranationalen und nationalen Ebene dem langjährigen Primat einer ökonomischen Chinapolitik nicht länger ausschließlich folgen wollen. Dies spiegelt sich in den jeweiligen Dialogforen und bei der Ausgestaltung der Beziehungen zu China in verschiedenen Politikfeldern wider.

## Online-Gipfeldiplomatie

Vor dem Hintergrund der durch die Covid-19-Pandemie bedingten Einschränkungen vollzog sich der europäisch-chinesische Dialog, wie viele andere Dialogstrukturen der EU, im Onlinemodus. Beim 22. EU-China Gipfeltreffen am 22. Juni 2020 besprachen der Präsident des Europäischen Rats Charles Michel, die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen, der Hohe Vertreter der Union für Außen und Sicherheitspolitik Josep Borrell mit dem chinesischen Ministerpräsidenten Li Keqiang und Staatspräsident Xi Jinping eine breite Themenagenda, die die Covid-19-Pandemie, die Handelsbeziehungen, Fragen regionaler und internationaler Sicherheit wie auch die Situation in Hongkong, Xinjiang und Tibet betrafen.<sup>1</sup> Anstelle des während der deutschen Ratspräsidentschaft geplanten Gipfeltreffens in Leipzig kam es zu einem weiteren Videogipfel am 14. September 2020 zwischen Michel, von der Leyen, der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel und Xi.<sup>2</sup> Die Hauptthemen waren der Klimawandel, die Wirtschafts- und Handelspolitik, internationale Fragen und Menschenrechte sowie Aspekte der wirtschaftlichen Erholung in Folge der Covid-19-Pandemie.<sup>3</sup> Am 30. Dezember 2020 trafen sich Michel, von der Leyen und Xi wieder online, hierbei wurden unter anderem die Gespräche über das EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI) abgeschlossen. Zusätzlich gab es einen Meinungsaustausch zwischen dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron, Merkel und Xi.<sup>3</sup> Ein zentrales Interesse Merkels war es, das CAI noch während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 auf den Weg zu bringen.

## Spannungsfeld von Wirtschaftsinteressen, Menschenrechten und Demokratie

Die wirtschafts- und handelspolitischen Beziehungen zwischen der EU und China vollziehen sich weiterhin dynamisch, wobei der regulatorische Rahmen ausgebaut wird. Beispielsweise nahm der Rat am 20. Juli 2020 die Beschlüsse über die Unterzeichnung des EU-China Abkommens über geografische Angaben (G.A.) an. Dadurch werden zahlreiche europäische beziehungsweise chinesische Agrarerzeugnisse und Lebensmittel auf

- 1 Europäischer Rat: Pressemitteilung, EU-China Summit: Defending EU interests and values in a complex and vital partnership, 22.6.2020, 422/20.
- 2 Europäischer Rat: Pressemitteilung, EU-China Leaders' Meeting: Upholding EU values and interests at the highest level, 14.9.2021, 573/20.
- 3 Bereits im März 2019 hatte ein Treffen im Format Frankreich, Deutschland, Kommission und China stattgefunden. Siehe hierzu Franco Algieri/Joachim Honeck: Gruppenbildung in der Chinapolitik der EU. Formen, Motive und Implikationen, in: *Integration* 1/2022, im Erscheinen.



dem jeweiligen Partnermarkt durch G.A. geschützt.<sup>4</sup> Trotz temporärer, durch die Covid-19-Pandemie bedingten Beeinträchtigungen, beispielsweise bei Produktions- und Lieferketten, hat sich die wirtschafts- und handelspolitische Interdependenz zwischen der EU und China weiter verstärkt.<sup>5</sup> Unter Berücksichtigung der gesamten extra-EU Im- und Exporte ist China, mit einem Anteil von 16,1 Prozent, 2020 zum größten Handelspartner der EU geworden und lag damit erstmals vor den USA. Auf die EU wiederum entfiel mit 14 Prozent weiterhin der höchste Anteil unter den Außenhandelspartnern Chinas. Ebenso kontinuierlich vergrößert sich das seit mehr als einem Jahrzehnt bestehende Ungleichgewicht in der handelspolitischen Bilanz. Im Jahr 2020 entfielen 22,4 Prozent der EU-Einfuhren auf China, während die europäischen Ausfuhren in die Volksrepublik lediglich 10,5 Prozent ausmachten. China war für Deutschland wichtigster und für Frankreich zweitwichtigster Handelspartner.<sup>6</sup> Bei den chinesischen Investitionen in der EU konnte eine Verlangsamung festgestellt werden. Neben Deutschland und Frankreich, die weiterhin am meisten chinesische Investitionen anzogen, gewann Polen als Ziel chinesischer Investitionstätigkeiten an Bedeutung.<sup>7</sup> Die bestehenden und über Jahrzehnte gewachsenen wirtschafts- und handelspolitischen Verflechtungen von EU-Mitgliedstaaten mit China sind mit ausschlaggebend für deren Positionierung bei der Ausformulierung der europäischen Chinapolitik. Je bedeutender China als Wirtschaftspartner für diese Staaten ist, umso mehr bleibt zu beachten, inwieweit sich Abhängigkeiten gegenüber der chinesischen Wirtschaftsentwicklung ergeben und inwiefern dies chinesischen Akteuren Einflussmöglichkeiten im Umgang mit europäischen Politikern und Wirtschaftsvertretern schafft.<sup>8</sup>

Besondere Aufmerksamkeit verlangt das CAI. Bereits 2012 hatten sich die EU und China bei ihrem Gipfeltreffen auf Verhandlungen über ein Investitionsabkommen geeinigt, im Oktober des darauffolgenden Jahres erteilte der Rat der Kommission das Mandat zur Aufnahme derselben. Am 30. Dezember 2020 konnten die Verhandlungen mit einer Grundsatzvereinbarung abgeschlossen werden. Seitens der EU wird unter anderem argumentiert, dass sich europäische Unternehmen beim Zugang zum chinesischen Markt mit deutlich restriktiveren Beschränkungen konfrontiert sehen, als dies umgekehrt der Fall ist. Mit dem CAI soll nun ein regelbasierter Kooperationsrahmen geschaffen werden, der zu mehr handels- und investitionspolitischer Transparenz führt und die Reziprozität verstärkt. In der Präambel des Abkommens wird auch auf die Vereinbarkeit von Wirtschafts-, Handels- und Investitionsbeziehungen mit nachhaltigen Entwicklungszielen, Umweltstan-

4 Rat der EU: Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Regierung der Volksrepublik China über die Zusammenarbeit im Bereich der geografischen Angaben und deren Schutz, in: Interinstitutionelles Dossier 2020/0088 (NLE), 9.7.2020, 8361/20.

5 Siehe zu den folgenden Zahlen Europäische Kommission: European Union trade in goods with China, 2.6.2021, abrufbar unter: [https://webgate.ec.europa.eu/isdb\\_results/factsheets/country/details\\_china\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_china_en.pdf) (letzter Zugriff: 21.6.2021).

6 Statistisches Bundesamt: Außenhandel – Die Volksrepublik China ist erneut Deutschlands wichtigster Handelspartner, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/handelspartner-jahr.html;jsessionid=F6021E7B5A91314D29CAA2CCD66072D4.live731> (letzter Zugriff: 19.10.21); Ministère de l'europe et des affaires étrangères: La France et ses partenaires économiques, pays par pays, abrufbar unter: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatique-economique-et-commerce-exterieur/la-france-et-ses-partenaires-economiques-pays-par-pays/> (letzter Zugriff: 19.7.2021).

7 Agatha Kratz et al.: Chinese FDI in Europe: 2020 update, in: MERICS Report, 16.6.2021.

8 Noah Barkin: Rethinking German policy towards China. Prospects for change in the post-Merkel era, in: Chatham House Briefing, 26.5.2021, S. 2.

dards und auf den Schutz von Arbeitsrechten hingewiesen.<sup>9</sup> Ratspräsident Michel und Kommissionspräsidentin von der Leyen verwiesen darauf, dass das CAI zur Ausbalancierung der europäisch-chinesischen Handels- und Investitionsbeziehungen beitragen werde, da es ein wertebundenes Regelwerk darstelle.<sup>10</sup>

Doch die erreichte Vereinbarung fand nicht nur Unterstützung, sondern rief auch deutliche Kritik hervor. So wird beispielsweise mit Blick auf die Lage der Menschenrechte in China die Aufnahme einer entsprechenden Menschenrechtsklausel in das Abkommen gefordert.<sup>11</sup> Angesichts der chinesischen Sanktionen gegenüber mehreren Abgeordneten des Europäischen Parlaments (EP), Parlamentsabgeordneten aus EU-Mitgliedstaaten, dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee des Rates, europäischen Wissenschaftlern sowie jeweils einer Denkfabrik in Deutschland und Dänemark bekräftigte das EP in einer Entschließung am 20. Mai 2021, „dass jede Prüfung des umfassenden Investitionsabkommens zwischen der EU und China sowie jede Debatte über dessen Ratifizierung durch das Europäische Parlament aufgrund der verhängten chinesischen Sanktionen berechtigterweise auf Eis gelegt wurden“.<sup>12</sup> Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass im Rahmen der weltweiten Sanktionsregelungen der EU im Bereich der Menschenrechte im März 2021 Sanktionen gegenüber vier Personen in China verhängt worden waren, die im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen gegenüber der uighurischen Minderheit in der chinesischen Provinz Xinjiang stehen.<sup>13</sup>

### Indopazifische und transatlantische Dimension

Dass sicherheitspolitische Entwicklungen in Asien von zunehmender Relevanz für die EU sind, wurde in entsprechenden Dokumenten und Strategieüberlegungen der Union bereits in der Vergangenheit betont. Mit Blick auf die neue Indopazifik-Strategie der EU hatte der Rat diese im April 2021 als „pragmatisch, flexibel und vielschichtig“ bezeichnet.<sup>14</sup> Sowohl in der europäischen als auch in den indopazifischen Strategien Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande wird evident, dass diese Region aus einem machtpolitischen Wettstreit zwischen China und den USA herausgehalten werden soll.<sup>15</sup> Ob europäische Staaten bereit und in der Lage sein würden, im indopazifischen Raum militärische Macht zu projizieren, um damit China einzudämmen, bleibt fraglich.<sup>16</sup>

Da die europäische Chinapolitik nicht losgelöst von den Interessen und Strategien der USA betrachtet werden kann, erscheint ein transatlantischer Dialog zur Region Indopazi-

- 9 Siehe zu den einzelnen Bereichen des Abkommens Europäische Kommission: EU – China Comprehensive Agreement on Investment (CAI): list of sections, 22.1.2021, abrufbar unter: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2237> (letzter Zugriff: 19.10.2021).
- 10 Europäische Kommission: Erklärung, EU-China leaders' meeting: Delivering results by standing firm on EU interests and values, 30.12.2020, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_20\\_2546](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_2546) (letzter Zugriff: 18.1.2021).
- 11 European Trade Union Confederation (ETUC): Joint appeal on the inclusion of a human rights clause in the EU-China Agreement on Investment, 12.1.2021, abrufbar unter: <https://www.etuc.org/en/publication/sign-joint-appeal-eu-china-investment-agreement> (letzter Zugriff: 30.3.2021).
- 12 Europäisches Parlament: Entschließung zu chinesischen Gegensanktionen gegen Einrichtungen der EU und gegen MdEP und nationale Abgeordnete, 20.5.2021, P9\_TA(2021)0255.
- 13 Durchführungsverordnung (EU) 2021/478 des Rates vom 22. März 2021 zur Durchführung der Verordnung (EU) 2020/1998 über restriktive Maßnahmen gegen schwere Menschenrechtsverletzungen und -verstöße, in: Amtsblatt der EU L 99 I, 22.3.2021.
- 14 Rat der EU: EU-Strategie für die Zusammenarbeit um indopazifischen Raum. Schlussfolgerungen des Rates, 16.04.2021, 7914/21 + COR1.
- 15 Gudrun Wacker: The Indo-Pacific concepts of France, Germany and the Netherlands in comparison: Implications and challenges for the EU, in: EUI Policy Briefs 19/2021.

fik und zu China im Besonderen notwendig. Die amerikanische Außenpolitik unter Präsident Joe Biden lässt eine Rückbesinnung auf und Hinwendung zu Europa erkennen. Beim Treffen von Borrell mit dem amerikanischen Außenminister Antony J. Blinken am 24. März 2021 wurde vereinbart, den bilateralen Dialog zu China auf Ebene höherer Beamter und Experten wiederaufzunehmen.<sup>17</sup> Die künftige Relevanz dieser Dialogstruktur wird mit davon abhängen, inwieweit auf beiden Seiten die Notwendigkeit zur kooperativen Strategieabstimmung gesehen wird. China wird diese Entwicklung sicherlich aufmerksam beobachten.<sup>18</sup> Eine transatlantische Gegenmachtbildung bis hin zu einer Abkoppelung von China liegt nicht im europäischen Interesse und würde mit entsprechend hohen politischen und ökonomischen Kosten verbunden sein.<sup>19</sup>

### Differenziert-kritische Chinapolitik

Eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Politik gegenüber China findet sich bei den unterschiedlichen Akteuren auf supranationaler und nationaler Ebene. Bestehende Strategien, wie jene des Wandels durch Handel, werden hinterfragt.<sup>20</sup> Das Einmahlen einer regelbasierten Ordnung und von Beziehungen, die an Werten ausgerichtet sind und Reziprozität gewähren, ist in offiziellen Dokumenten oder Stellungnahmen der EU-Organe und von Politikern nun stärker ausgeprägt.<sup>21</sup> Die Mitwirkung und Unterstützung der 17+1-Initiative<sup>22</sup> hat bei einigen EU-Staaten deutlich nachgelassen. Auch in der öffentlichen Meinung vieler europäischer Staaten findet sich eine wahrnehmbar kritischere Einstellung gegenüber China.<sup>23</sup> Die Chinapolitiken der einzelnen EU-Mitgliedstaaten und die der EU werden sich nun daran messen lassen müssen, wie konsequent der eingeschlagene differenziert-kritische Ansatz fortgeführt wird.

### Weiterführende Literatur

Mario Telò: Controversial developments of EU-China relations: Main drivers and geopolitical implications of the comprehensive agreement on investments, in: *Journal of Common Market Studies*, September 2021.

- 16 Hiroyuki Akita: Kommentar, European navies hold stronger China deterrent than first appears, in: *Nikkei Asia*, 5.3.2021, abrufbar unter: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Comment/European-navies-hold-stronger-China-deterrent-than-first-appears> (letzter Zugriff: 30.3.2021).
- 17 European External Action Service: United States: Joint press release on the meeting between High Representative/Vice-President Josep Borrell and the U.S. Secretary of State Antony Blinken, 24.3.2021, abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/95609/united-states-joint-press-release-meeting-between-high-representative-vice-president-josep\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/95609/united-states-joint-press-release-meeting-between-high-representative-vice-president-josep_en) (letzter Zugriff: 30.3.2021).
- 18 Hanns W. Maull: Kommentar, The EU, China and America: Hanging in, by their teeth and nails, 13.4.2021, abrufbar unter: <https://merics.org/de/kommentar/eu-china-and-america-hanging-their-teeth-and-nails> (letzter Zugriff: 15.6.2021).
- 19 European Union Chamber of Commerce in China/Mercator Institute for China Studies (MERICS): Bericht, Decoupling. Severed ties and patchwork globalization, 14.1.2020.
- 20 François Godement/Gudrun Wacker: Promoting a European China policy: France and Germany together, in: *SWP Working Paper* 1/2020, 1.11.2020, S. 2.; Holger Bingmann: Gastkommentar, Die EU und China zwischen Rivalität und Kooperation, in: *Handelsblatt*, 15.5.2021, abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-die-eu-und-china-zwischen-rivalitaet-und-kooperation/27189096.html?ticket=ST-1606139-apELzJFRpf7UKH9CM3zO-op3> (letzter Zugriff: 30.6.2021).
- 21 Siehe beispielsweise Europäischer Rat: Pressemitteilung, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zu den Außenbeziehungen, 1.10.2020, 613/20.
- 22 17 mittel- und osteuropäische Staaten plus China.
- 23 Laura Silver et al.: Unfavorable views of China reach historic highs in many countries, in: *Pew Research Center Report*, 6.10.2020; Laura Silver et al.: Large majorities say China does not respect the personal freedoms of its people, in: *Pew Research Center Report*, 30.6.2021.

# Lateinamerikapolitik

Daniel Schade

Die Lateinamerikapolitik der EU war im vergangenen Jahr maßgeblich durch den Kampf gegen die Covid-19-Pandemie geprägt. Da wichtige Verhandlungsprozesse und Treffen durch die Pandemie negativ beeinflusst wurden, gab es ansonsten nur wenige Fortschritte etwa bei Handelsverhandlungen mit PartnerInnen in der Region. Auch wurden die politischen Beziehungen zur Region mit Ausnahme Venezuelas nur wenig nachgesteuert.

## Der Kampf gegen die Covid-19 Pandemie

Als eine der am schlimmsten von der Covid-19-Pandemie betroffenen Regionen steht die Unterstützung im Kampf gegen die Pandemie im Fokus der EU-Lateinamerikapolitik. Dabei ist der Ansatz der EU nicht lateinamerikaspezifisch, sondern Teil verschiedener Initiativen, mit denen die EU und ihre Mitgliedstaaten die Pandemie global bekämpfen möchten.<sup>1</sup> Finanziell hat die Europäische Kommission insgesamt 1.016 Mio. Euro und die Europäische Investitionsbank 325 Mio. Euro zur Unterstützung Lateinamerikas und der Karibik im Kampf gegen die Pandemie zugesagt.<sup>2</sup> Dabei hat die Kommission klargestellt, dass bestehende Wirtschaftssanktionen gegenüber Venezuela und Nicaragua der Bereitstellung humanitärer Hilfe im Rahmen der Pandemiebekämpfung nicht im Weg stehen.<sup>3</sup> Auch nehmen alle Länder Lateinamerikas sowie der Karibik mit Ausnahme Kubas an der COVAX-Initiative zur Ermöglichung eines gerechteren Zugangs zu Covid-19-Impfstoffen teil, die maßgeblich von der EU und ihren Mitgliedstaaten unterstützt wird.

## Politische Beziehungen

Im letzten Jahr gab es neben der Pandemie und mit Ausnahme Venezuelas keine Entwicklungen, die die politischen Beziehungen der EU zu Lateinamerika maßgeblich geprägt haben. So hat sich die zwischenzeitlich angespannte politische Lage in Chile durch den Beginn des Reformprozesses der Verfassung des Landes beruhigt.

Auch in Bolivien wurde nach mehrfachen pandemiebedingten Verschiebungen im Oktober 2020 eine allgemein als fair angesehene Wahl abgehalten, aus der der Sozialist Luis Arce als neuer Präsident des Landes hervorging. Problematisch ist allerdings die womöglich politisch motivierte Verhaftung der vorherigen Interimspräsidentin Jeanine Áñez und Mitglieder ihrer ehemaligen Regierung im März 2021, die das Europäische Parlament in einer Entschließung als „willkürlich und rechtswidrig“ bezeichnet hat.<sup>4</sup>

Zudem bereitet Nicaragua der EU aufgrund der anhaltenden Menschenrechtsverletzungen weiterhin sorgen. Hier wurden die bestehenden Sanktionen gegen 6 Individuen im

---

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe“ in diesem Jahrbuch.

2 Enrique Gómez Ramírez: The coronavirus pandemic in Latin America, in: European Parliamentary Research Service, 28.4.2021, PE 690.577.

3 Europäische Kommission: Orientierungsvermerk der Kommission über die Bereitstellung von humanitärer Hilfe zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie in einem Umfeld, in dem restriktive Maßnahmen der EU gelten, Brüssel, 16.11.2020, C(2020) 7983 final.

4 Europäisches Parlament: Entschließung zu Bolivien und der Festnahme der ehemaligen Präsidentin Jeanine Áñez und anderer Amtsträger, 29.4.2021, 2021/2646(RSP).

Oktober 2020 durch den Rat der EU um ein weiteres Jahr verlängert. Eine wie vom Europäischen Parlament geforderte Erweiterung der bestehenden Sanktionen, unter anderem gegen den amtierenden Präsidenten Daniel Ortega,<sup>5</sup> wurde vom Rat der EU allerdings nicht in Betracht gezogen.

### Internationale Abkommen zwischen der EU und Lateinamerika

Nach der erfolgreichen politischen Einigung in den seit mehr als 20 Jahren andauernden Verhandlungen zwischen der EU und den vier Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay) über ein Assoziierungsabkommen am 28. Juni 2020, ist dessen Zukunft ungewiss. So stehen nun zwar alle Mercosur-Staaten hinter dem Abkommen, jedoch hat sich die bestehende Kritik innerhalb der EU noch einmal verschärft.<sup>6</sup> Das Abkommen wird dabei insbesondere aufgrund dessen möglicher Auswirkungen auf die europäische Landwirtschaft, als auch im Hinblick auf fehlende Mechanismen zum Umweltschutz öffentlich kritisiert. Kritik solcher Art an EU-Vertragsverhandlungen ist nicht ungewöhnlich. Allerdings haben mehrere Regierungen der EU-Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament mehrfach und öffentlich betont, dass dieses in der derzeitigen Form nicht akzeptiert werden kann,<sup>7</sup> weshalb eine mögliche Ratifizierung des Abkommens in naher Zukunft unrealistisch erscheint.

Der Verhandlungsprozess zur Modernisierung des EU-Mexico-Globalabkommens befindet sich nach einer politischen Einigung zwischen beiden Seiten im April 2020 in einer ähnlichen Phase wie das Mercosur-Abkommen. Hier sind es allerdings nicht die anhaltende Kritik, sondern andauernde technische Arbeiten am Abkommen, die weitere Ratifizierungsschritte bislang verhindert haben. Damit ist das Abkommen dennoch weiter als die weiterhin stattfindenden Verhandlungen zu einer Modernisierung des bestehenden EU-Chile-Assoziierungsabkommens. Hier wurden zwar weitere Verhandlungsrunden unternommen, es konnte jedoch noch kein abschließendes Ergebnis erzielt werden.

Eine Einigung konnte allerdings in den Verhandlungen zur Nachfolge des Cotonou-Abkommens, welches die karibischen Staaten als Teil der sogenannten AKP-Gruppe (afrikanische, karibische und pazifische Staaten mit zumeist ehemaligen Kolonialbezügen zu EU-Staaten und dem Vereinigten Königreich) betrifft, nach mehrfachen Verzögerungen im April 2021 erreicht werden.<sup>8</sup> Trotzdem könnten auch im Falle dieses Post-Cotonou Abkommens Ratifizierungsfragen ein Hindernis sein. So ist unklar, ob das Abkommen direkt durch die EU ratifiziert werden kann, oder einer Ratifizierung in den Parlamenten der Mitgliedstaaten bedarf.<sup>9</sup> Auch muss das Abkommen durch den Rat der EU einstimmig abgesegnet werden. Dabei hat Ungarn angekündigt, dieses in der derzeitigen Form nicht unterstützen zu können.<sup>10</sup> Nominell geschah dies aufgrund der im Abkommen enthaltenen

---

5 Europäisches Parlament: Entschließung zu dem Gesetz zur Registrierung „ausländischer Agenten“ in Nicaragua, Brüssel, 8.10.2020, 2020/2814(RSP).

6 Daniel Schade: Lateinamerikapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden, S. 379–379.

7 Philip Blenkinsop: Analysis: Twenty years on, EU turns cold on Mercosur deal, in: Reuters, 19.3.2021.

8 Marina Strauss: Post-Cotonou: EU reaches agreement with African, Caribbean and Pacific States, in: dw.com, 16.4.2021; vgl. hierzu auch die Beiträge „Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe“ und „Afrikapolitik“ in diesem Jahrbuch.

9 Vince Chadwick: EU institutions in power struggle over Africa, Caribbean, Pacific pact, in: Devex, 15.6.2021.

10 Anita Komuves/Robin Emmott: Hungary to block EU's Africa-Pacific trade and development deal, in: Reuters, 20.5.2021.

Regelungen zu Migrationsfragen, praktisch reiht sich die Ankündigung jedoch in eine zunehmende Blockadehaltung des Landes bei der EU-Außenpolitik ein.

### Venezuela im Fokus

Auch im letzten Jahr blieben die Beziehungen zwischen der EU und Venezuela angespannt. Zwar hat die EU ihre Politik gegenüber dem Land nicht grundsätzlich verändert, jedoch gab es in den beidseitigen Beziehungen zahlreiche für die EU-Außenpolitik ungewöhnliche Entwicklungen. Bestehende EU-Sanktionen gegenüber Venezuela<sup>11</sup> wurden im November 2020 um ein weiteres Jahr verlängert. Auch wurde die Liste der durch die EU sanktionierten Personen im Februar 2021 um 19 Führungspersönlichkeiten des Regimes um Nicolás Maduro und durch dieses kontrollierte Organe wie der venezolanischen Wahlbehörde oder des obersten Gerichtshofs erweitert.<sup>12</sup> Somit sind nun insgesamt 55 Personen durch restriktive Maßnahmen der EU erfasst (Einreiseverbote, Einfrieren von Besitz in der EU). Diese letzten Schritte sind eine Reaktion auf Maßnahmen zur Wahlfälschung im Vorlauf der im Dezember 2020 abgehaltenen Parlamentswahlen zur venezolanischen Nationalversammlung. Zuvor wurde durch den vom Maduro-Regime kontrollierten obersten Gerichtshof des Landes sowohl die venezolanische Wahlbehörde gleichgeschaltet als auch die Führungen zahlreicher Oppositionsparteien ausgetauscht. Wenig überraschend erreichte die Partei Maduros unter diesen Bedingungen eine große Mehrheit. Die Beteiligung lag allerdings nach einem Boykottaufruf weiter Teile der verbleibenden Opposition offiziell nur bei 30,5 Prozent.

Obwohl die EU und wichtige internationale PartnerInnen das Wahlergebnis nicht anerkennen, wurde seitdem zu Verhandlungen zwischen dem Regime und der Opposition aufgerufen, und der Status des zwischenzeitlich durch die meisten EU-Staaten als Interimspräsidenten anerkannten Juan Guaidó herabgestuft. Dieser gilt dem Rat der EU nun als „Privilegierter Gesprächspartner“.<sup>13</sup> Guaidó war zwischenzeitlich Vorsitzender der letzten noch unter demokratischeren Bedingungen gewählten Nationalversammlung, und agierte aus dieser Funktion heraus als Präsident einer durch die Opposition gebildeten Interims-Gegenregierung.

Die sich weiter zuspitzende politische Lage hatte auch Folgen für die beidseitigen diplomatischen Beziehungen. So verwies das Regime die Botschafterin der EU in Venezuela, Isabel Brilhante Pedrosa, als Reaktion auf die Erweiterung der EU-Sanktionen im Februar 2021 des Landes. Zuvor hatte Maduro davon im Jahr 2019 temporär gegen den deutschen Botschafter Daniel Kriener Gebrauch gemacht. Auch hatte das Regime bereits im Juni 2020 als Reaktion auf eine Erweiterung der EU-Sanktionen Botschafterin Brilhante Pedrosa aufgefordert, das Land innerhalb von 72 Stunden zu verlassen. Diese Forderung wurde jedoch noch vor Verstreichen der Frist wieder rückgängig gemacht.

Nachdem die Botschafterin dieses Mal tatsächlich das Land verlassen musste, hat der Rat der EU als Reaktion ebenfalls die Botschafterin Venezuelas bei der EU, Claudia Salerno Caldera (zeitgleich als Botschafterin in Belgien und Luxemburg akkreditiert), als *persona non grata* erklärt.<sup>14</sup> Aufgrund des besonderen Status der EU müsste eine tatsächliche Ausweisung jedoch durch Belgien erfolgen, was bislang nicht geschehen ist. So konn-

11 Daniel Schade: Lateinamerikapolitik, 2020, S. 377–378.

12 Rat der EU: Council Implementing Regulation (EU) 2021/275 of 22 February 2021 implementing Regulation (EU) 2017/2063 concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela, Brüssel, 22.2.2021.

13 Reuters: EU states no longer recognise Guaido as Venezuela's interim president, 25.1.2021.

te die Botschafterin auch weiterhin in Brüssel verbleiben, fungiert jedoch nicht mehr als Ansprechpartnerin für die EU. Auch haben beide Seiten davor zurückgeschreckt, die diplomatischen Beziehungen vollkommen einzustellen.

Bereits seit 2018 geht Venezuela zudem gerichtlich gegen die EU-Sanktionen vor. Zunächst war das Land 2019 erstinstanzlich am Gericht der EU gescheitert, da dieses nicht klagebefugt sei. Dagegen ging das Land wiederum vor dem Europäischen Gerichtshof vor, welcher am 22. Juni 2021 höchstinstanzlich geurteilt hat, dass Venezuela durchaus klagebefugt ist.<sup>15</sup> Somit muss das Gericht der EU diesen Fall nun inhaltlich verhandeln.

Eine Stabilisierung der Lage im Land bleibt ein Kerninteresse der EU, da die dortige Krise auch anderswo starke Auswirkungen hat: Seit 2015 sind mehr als 5,6 Mio. VenezolanerInnen aus dem Land geflohen (die größte weltweite Migrationskrise neben Syrien), von denen die meisten in Nachbarländern untergekommen sind. Die Auswirkungen sind jedoch auch in der EU zu spüren, da die Zahl der Asylsuchenden VenezolanerInnen stark zugenommen hat. So blieben diese auch in 2020 an dritter Stelle der asylsuchenden Nationalitäten innerhalb der EU, wenn auch auf niedrigerem Niveau als im Vorjahr.<sup>16</sup>

Die EU selbst versucht weiterhin, die humanitäre Lage der im Land verbliebenen VenezolanerInnen zu verbessern, konzentriert sich allerdings auf Unterstützung für die Geflüchteten. So wurden neben dem bestehenden Verbot des Exports von Waffen und für Unterdrückungsmaßnahmen einsetzbare Güter weiterhin keine Wirtschaftssanktionen verhängt, um die wirtschaftliche Lage nicht noch weiter zu verschlechtern. Auch wurden humanitäre Organisationen im Land etwa mit medizinischem Equipment versorgt, um diesen im Kampf gegen die Covid-19-Pandemie zu helfen.<sup>17</sup> Seit 2018 hat die EU zudem ein Hilfspaket in Höhe von 319 Mio. Euro zur Bekämpfung der Flüchtlingskrise bewilligt, und bei einer GeberInnenkonferenz im Juni 2021 (neben eigenen Beiträgen der EU-Mitgliedsstaaten) noch einmal um 147 Mio. Euro hauptsächlich zur Unterstützung von Geflüchteten und deren Aufnahmestaaten aufgestockt.<sup>18</sup>

## Weiterführende Literatur

Gian Luca Gardini: The European Union in Latin America: a 'neighbour' of values, in: Gian Luca Gardini (Hrsg.): External Powers in Latin America: Geopolitics between Neo-extractivism and South-South Cooperation, Abingdon 2021, S. 29–43.

- 
- 14 Rat der EU: Pressemitteilung, Venezuela: Leiterin der Mission bei der EU zur Persona non grata erklärt, Brüssel, 25.2.2021.
  - 15 Gerichtshof der EU: Pressemitteilung, Für eine Klage gegen eine Verordnung, mit der restriktive Maßnahmen in Bezug auf Venezuela eingeführt werden, ist Venezuela klagebefugt, Luxembourg, 22.6.2021, 112/21.
  - 16 European Asylum Support Office: EASO Asylum Report 2021, Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union, Valletta 2021, S. 369.
  - 17 Agence Europe: VENEZUELA; two EU-funded flights delivered 82.5 tonnes of medical equipment, in: Bulletin Quotidien Europe, 26.8.2020.
  - 18 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Venezuela: EU bekräftigt Unterstützung für Flüchtlinge und Migranten auf internationaler Geberkonferenz, 17.6.2021, IP/21/2994.

# Nahostpolitik

Michael L. Bauer/Simon Hartmann

Die weltweite Covid-19-Pandemie wirkte auch im vergangenen Jahr weiterhin konflikt- und krisenverschärfend in der Region Nahost. Vor allem die sozioökonomische und humanitäre Lage verschlechterte sich. Hinzu kam das militärische Aufflammen alter Konflikte wie etwa dem zwischen Hamas und Israel, gescheiterte Wahlen in den Palästinensischen Gebieten und der Sieg eines politischen Hardliners bei den iranischen Präsidentschaftswahlen. Eine dramatische Zuspitzung der wirtschaftlichen Lage im Libanon stellte weitere Herausforderungen für die europäische Politik gegenüber der Region dar.

Russland, China und die Türkei bauten indes ihr regionales Engagement weiter aus und nahmen dabei nur wenig Rücksicht auf europäische Interessen. Ein Hoffnungsschimmer aus europäischer Sicht war vor diesem Hintergrund die Rückkehr der USA auf die regionale Bühne. Nach der erratischen Politik seines Vorgängers hofft man in Brüssel, dass US-Präsident Joe Biden ein strukturierteres Herangehen zeigen und bereit sein wird, konstruktive, multilaterale Ansätze wieder aufzugreifen. Der Fokus der USA lag mit den Atomverhandlungen mit dem Iran sowie Bemühungen um eine Deeskalation im Jemen zunächst auf der Golfregion. Der desaströse Ablauf und die Folgen des Abzugs der internationalen und vor allem amerikanischen Truppen aus Afghanistan fügte der Einschätzung zur Zuverlässigkeit westlichen Engagements im Allgemeinen großen Schaden zu.

Auf europäischer Ebene bemühte man sich indes mit der Neufassung der südlichen Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik darum, einen kohärenteren und wirkungsvolleren Ansatz für die Region Nordafrika-Nahost zu entwickeln.<sup>1</sup> Bemühungen einzelner Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) oder Staatengruppen, politische Gestaltungs- und Führungsaufgaben zu übernehmen – etwa im Falle Deutschlands durch den sogenannten Berliner Prozess zu Libyen oder im Fall Frankreichs mit Blick auf die wirtschaftliche Krise im Libanon – stellen bis dato aber weiterhin den vielversprechendsten europäischen Ansatz zum Umgang mit Krisen und Konflikten dar und werden durch gesamteuropäische Konzepte allenfalls ergänzt.

## Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Das vergangene Jahr stand weiterhin im Zeichen der Covid-19-Pandemie, die sich in der Region neben den Gesundheitsfolgen vor allem mit Blick auf die sozioökonomische und humanitäre Situation auswirkte. Gerade die im informellen Sektor beschäftigten Menschen waren von Lockdown-Maßnahmen schwer getroffen und neben den Gesundheitssystemen standen auch die ohnehin oft nur schwach ausgebauten sozialen Sicherheitsnetze unter großem Druck. Von Israel und einigen Golfstaaten abgesehen ist die Impfquote in den meisten Staaten der Region nach wie vor niedrig. Vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie versuchen insbesondere China und Russland ihren regionalen

---

1 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Southern Neighbourhood: EU proposes new Agenda for the Mediterranean, 9.2.2021, IP/21/426; vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Nachbarschaftspolitik“ in diesem Jahrbuch.



Einfluss auszuweiten, indem sie Impfstoffe bereitstelle beziehungsweise versprechen, regionale Produktionskapazitäten aufzubauen.<sup>2</sup>

### **Krisenland Libanon**

Der Libanon befindet sich in einer dramatischen politischen und sozioökonomischen Krise. Währungsverfall, Hyperinflation und Versorgungsprobleme in den Bereichen Medizin, Treibstoff und Elektrizität stellen das Land vor große Herausforderungen. Über die Hälfte der Bevölkerung ist von Armut bedroht und es kommt zu einem steigenden Brain Drain.

Die europäischen Bemühungen, die politischen Akteure im Land zu einem Krisenmanagement zu bewegen, wurden zunächst vom französischen Präsidenten Emmanuel Macron vorangetrieben, der das Land nach der Hafenexplosion in Beirut im August 2020 zweimal besuchte und eine weitreichende Reformagenda zur Voraussetzung für die Gewährleistung internationaler Hilfen machte. Ende Juli 2021 einigte sich die EU auf einen Sanktionsmechanismus, durch den Personen, die den demokratischen Prozess im Libanon unterlaufen, Wahlen und die Regierungsbildung verhindern oder für Korruption verantwortlich sind, unter anderem mit Einreise- und Kontosperren belegt werden können.<sup>3</sup> Eine Liste der konkret zu sanktionierenden Personen muss allerdings erst noch erstellt werden.

Eine besondere Herausforderung stellte zudem dar, dass der Libanon kaum mehr in der Lage ist, Armee und Sicherheitskräfte zu versorgen. Diese werden in lokaler Währung bezahlt, die jedoch dramatisch an Kaufkraft verloren hat. Die internationale Gemeinschaft vereinbarte vor diesem Hintergrund zusätzliche Schritte zur Versorgung der libanesischen Sicherheitskräfte, um einen weiteren Verfall deren Handlungsfähigkeit und damit verbunden ein drohendes Sicherheitsvakuum zu verhindern.<sup>4</sup>

Im September 2021 gelang es den politischen Parteien im Libanon zwar, sich auf die Einsetzung einer neuen Regierung zu einigen, deren politisches Programm jedoch erst noch vorzulegen ist und deren Handlungsspielräume im Land aufgrund der Machtinteressen der sie unterstützenden Parteien beschränkt sind. Es bleibt abzuwarten, ob die Europäerinnen und Europäer in der Lage sein werden, eine einheitliche Position gegenüber den Eliten im Libanon einzunehmen und über gezielte Sanktionen sowie die Stärkung von Reformakteuren im Land einen Beitrag zur Auflösung der über Jahrzehnte entstanden klientelistischen Strukturen im Land zu leisten.

### **Eskalation zwischen Palästinensern und Israelis**

Der Konflikt zwischen Palästinensern und Israelis erreichte im vergangenen Jahr erneut die Qualität einer kriegerischen Auseinandersetzung. Im Mai 2021 brachen Gefechte zwischen der Hamas und der israelischen Armee aus, die nach elf Tagen mit einem Waffenstillstand beendet wurden.

Die drohende Vertreibung palästinensischer Familien aus dem Ost-Jerusalem Viertel Scheich Dscharrah sowie Polizeimaßnahmen um den Tempelberg lösten zunächst gewalttätige Auseinandersetzungen auf den Straßen und Plätzen in Jerusalem aus. Die Hamas im Gaza-Streifen nutze die Gelegenheit, sich als Anwältin der palästinensischen Angelegen-

---

2 Samer Al-Trush: Vaccine Diplomacy in the Mediterranean: The contest for influence, in: Med. Dialogue Series 36, Februar 2021.

3 Rat der EU: Pressemitteilung, Libanon: EU nimmt Rahmen für gezielte Sanktionen an, 30.7.2021, 637/21.

4 Reuters: World Powers promise to support Lebanon's army without specifics, 17.6.2021.

heiten zu gerieren, und forderte die israelische Regierung per Ultimatum auf, den Tempelberg zu verlassen.<sup>5</sup> In den folgenden Gefechten zwischen der Hamas und der israelischen Armee verloren 250 Personen ihr Leben. Den Waffenstillstand interpretierten beide Seiten als Sieg für sich.<sup>6</sup> Die israelische Armee beansprucht für sich, wichtige strategische Ziele im Gaza-Streifen zerstört zu haben. Auf der anderen Seite hat die Hamas im palästinensischen Lager gegenüber der Fatah an politischem Profil gewonnen.

Die EU-Mitgliedstaaten nutzten ihre jeweiligen Kanäle zu den Konfliktparteien, um die Verhandlungen für einen Waffenstillstand zu unterstützen. Neben den Resolutionen der Außenministerinnen und -minister der EU suchte die deutsche Regierung den Kontakt zu Israel, während Frankreich versuchte, über Ägypten Einfluss auf die Hamas auszuüben. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell war in seinem Aktionsradius erneut eingeschränkt, denn im Gegensatz zu den übrigen Mitgliedstaaten verweigerte Ungarn seine Zustimmung zu einer gemeinsamen Erklärung.<sup>7</sup>

### Am Golf: Hoffnung auf Verhandlungen

Der Amtsantritt der neuen US-Administration unter Joe Biden hat die Möglichkeit eröffnet, das Atomabkommen mit dem Iran wiederzubeleben. Inzwischen wurden entsprechende Verhandlungen im sogenannten E3+3 Format zwischen dem Vereinigten Königreich, Frankreich und Deutschland sowie den USA, China und Russland gemeinsam mit dem Iran wieder aufgenommen.

Die Gespräche finden in Wien unter Moderation der EU statt. Die bisherigen technischen Verhandlungen haben lediglich Arbeitsschwerpunkte festgelegt und verschiedene Zeitpläne erörtert. Befürchtungen, dass mit der iranischen Präsidentenwahl am 18. Juni 2021 die Gespräche von Teheran abgebrochen werden würden, entpuppten sich zwar als Irrtum. Allerdings übernahm mit Ebrahim Raisi ein Hardliner die Regierungsgeschäfte.<sup>8</sup> Die Gespräche sollen dennoch im September 2021 fortgesetzt werden.<sup>9</sup>

Die Beendigung des Kriegs im Jemen war eine weitere zentrale Zielsetzung der US-Regierung. Durch Kampfhandlungen und aufgrund der humanitären Folgen des Konflikts sind dort bis zu einer viertel Million Menschen ums Leben gekommen. Durch die Ankündigung, die offensiven Operationen Saudi-Arabiens nicht mehr unterstützen zu wollen, entstand erheblicher Druck auf Riad und damit verbunden nach langer Zeit auch wieder Hoffnung auf eine Beendigung des Kriegs. Bisher zeigten sich jedoch kaum Fortschritte, auch weil weder die Huthi-Rebellen noch deren Verbündeter Iran ein Interesse an einem Ende des Konflikts zu haben scheinen, bei dem sie glauben, derzeit die Oberhand zu haben.<sup>10</sup>

Die europäische Rolle im Jemen beschränkte sich weiterhin in erster Linie auf die Bereitstellung humanitärer Hilfe für die notleidende Bevölkerung.<sup>11</sup>

- 5 Patrick Kingsley: After Years of Quiet, Israeli-Palestinian conflict exploded: why now?, in: The New York Times, 15.5.2021.
- 6 BBC News: Israel-Gaza ceasefire holds despite Jerusalem clash, 21.5.2021.
- 7 Steven Erlanger: Europe Calls for Immediate Cease-Fire in Israel, in: The New York Times, 19.5.2021.
- 8 Michael Hirsh: Iran-US Nuclear Talks on a Hair Trigger, in: Foreign Policy, 22.6.2021.
- 9 Deutsche Welle: EU hofft auf rasche Wiederaufnahme der Atomgespräche mit dem Iran, 7.8.2021.
- 10 Fabian Blumberg: This War has to end. 100 Tage Beiden und Perspektiven für eine Konfliktlösung im Jemen, in: Konrad-Adenauer Stiftung Länderbericht, April 2021.
- 11 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Jemen: EU unterstützt von Konflikten und Hungernöten bedrohte Menschen, 1.3.2021, IP/21/889.

## **Zehn Jahre Bürgerkrieg in Syrien**

Zehn Jahre nach dem Beginn des syrischen Bürgerkrieges ist der Krieg zwar militärisch zu Gunsten des Assad-Regimes entschieden, ein Friedensschluss ist jedoch nicht in Sicht. Zudem können sich Russland, das sich erfolgreich als relevante Regionalmacht etabliert hat, die Türkei, der es gelang, einen unabhängigen kurdischen Staat zu verhindern und einen türkisch kontrollierte Sicherheitskorridor im Norden Syriens zu etablieren, sowie der Iran, der es schaffte, einen logistischen Korridor bis zum Libanon errichten, als Sieger sehen.<sup>12</sup> Auf der anderen Seite hat das syrische Volk größte Verluste erlitten. Bis zu 600 000 Personen wurden getötet, zwölf Millionen Syrierinnen und Syrier wurden in die Flucht getrieben, davon haben bis zu sechs Millionen ihr Land verlassen. Die Städte, in denen gekämpft wurde, sind zerstört, die Wirtschaft des Landes liegt am Boden. Der Aufbau des Landes wird die Aufgabe ganzer Generationen sein.<sup>13</sup>

Die EU hat es in dieser Zeit nicht vollbracht, positiv auf die Beendigung der Kampfhandlungen einzuwirken. Ihre Strategie bestand dabei immer aus zwei Strängen: Aus einer militärischen Logik heraus unterstützte vor allem die französische Luftwaffe das Vorgehen gegen den „Islamischen Staat“, dieser Handlungsstrang endete in einem Erfolg. Auf der anderen Seite setzte sich die EU mit dem „Brüssel-Prozess“ dafür ein, Hilfgelder für die Unterstützung der Anrainerstaaten bei der humanitären Hilfe zu mobilisieren. Während der zehn Jahre andauernden Krise konnte die EU auf diese Weise 25 Mrd. Euro aufbringen.<sup>14</sup> Die eigentlichen Friedensverhandlungen in Genf unter dem Dach der Vereinten Nationen hingegen konnte keiner dieser Initiativen nachhaltig unterstützen. Die Gespräche sind weiterhin ergebnislos eingefroren.

## **Weiterführende Literatur**

Michael Bauer/Edmund Ratka: On the Search for Order in the Middle East and North Africa, in: KAS-Auslandsinformationen, Oktober 2020, S. 56–67.

Canan Atilgan: Neue Abhängigkeiten. Europäische Verwundbarkeit im Nahen Osten und Nordafrika, in: KAS Auslandsinformationen, Sonderausgabe September 2021, S. 32–34

---

12 Rainer Hermann: Keine Aussicht auf Frieden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.3.2021.

13 Hermann: Keine Aussicht auf Frieden, 2021.

14 Philippe Regnier: „Eine derartige Brutalität hat es im 21. Jahrhundert noch nicht gegeben“, in: Die Welt, 1.4.2021.

# Die Europäische Union und die USA

Niklas Helwig

Der Wechsel im Weißen Haus nach den Präsidentschaftswahlen Ende 2020 brachte eine neue, konstruktive Dynamik in das Verhältnis zwischen der EU und den USA. Der neue demokratische US-Präsident Joe Biden brachte einen im Vergleich zum republikanischen Vorgänger Donald Trump deutlich anderen Ansatz in sein Amt, und setzte wieder auf Diplomatie und ein starkes transatlantisches Verhältnis. Aus Sicht der Europäer war vor allem die Unterstützung von multilateralen Strukturen, zum Beispiel der Weltgesundheitsorganisation oder dem Pariser Klimaabkommen, hervorzuheben. Der neue Stil der US-Administration sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich langfristige Trends und Interessenkonflikte fortsetzten. Insbesondere mit Bezug auf China und den neuen geopolitischen Großmachtkonflikten, gab es durchaus unterschiedliche Positionen. Zudem bereitete die zunehmende Polarisierung der US-Politik und deren möglichen langfristigen Folgen den Europäern Sorge. Somit ließ sich auch unter Biden die Zeit nicht zurückdrehen. Das transatlantische Verhältnis musste an die neuen globalen und innenpolitischen Verhältnisse angepasst werden.

## Die Präsidentschaftswahl und ihre politischen Auswirkungen

Die Wahl des Demokraten Joe Biden zum 46. Präsident der USA im November 2020 stellte für die EU eindeutig eine positive Wendung im transatlantischen Verhältnis in Aussicht. Waren doch die Jahre unter seinem Vorgänger Donald Trump von etlichen Kontroversen, zum Teil offenen Anfeindungen und zerrüttetem Vertrauen geprägt.<sup>1</sup> Joe Biden hingegen versprach schon währen seines Wahlkampfes, die USA wieder „zurück an den Tisch“ der internationalen Diplomatie zu holen. Ein genauerer Blick auf die Wahl und die anschließenden Ereignisse zeigt jedoch, dass die anhaltenden innenpolitischen Spannungen der USA einer nachhaltigen Renaissance des transatlantischen Verhältnisses im Wege stehen könnten.

Der deutliche Sieg Bidens sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die innenpolitischen Entwicklungen die einst Trump an die Macht gebracht hatten, weiter präsent waren. Im Anschluss an die Wahl zeigte sich, dass die starke Polarisierung der amerikanischen Gesellschaft auch weiterhin die amerikanische Politik prägen wird. Trump und seine Anhänger stellten das Wahlergebnis in Frage und reichten in sechs Bundesstaaten Klagen wegen angeblichen Wahlbetrugs der Demokraten ein. Obwohl keine größeren Irregularitäten festgestellt werden konnten, hielt sich die Mär der gestohlenen Wahl in republikanischen Kreisen hartnäckig. In einer im April veröffentlichten Umfrage gaben knapp 60 Prozent der Anhänger der Republikaner an, dass Biden nur aufgrund eines breit angelegten Wahlbetruges ins Weiße Haus einziehen konnte.<sup>2</sup>

Dieses Misstrauen großer Teile der amerikanischen Gesellschaft in die Funktionsweise der repräsentativen Demokratie führte am 6. Januar 2021 unter anderem zu einem

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die USA“ in den Jahrbüchern 2019 und 2020.

2 Allison Durkee: More Than Half Of Republicans Believe Voter Fraud Claims And Most Still Support Trump, Poll Finds, in: Forbes, 5.4.2021.

Ansturm auf das Kapitol von circa 800 aufgebrachten Trump-Anhängern. Während die demokratische Mehrheit im Repräsentantenhaus daraufhin ein Amtsenthebungsverfahren gegen den noch amtierenden Präsidenten Trump einleitete, kam es nicht zur nötigen 2/3 Mehrheit im Senat, da hierfür Stimmen von republikanischen Senatoren nötig gewesen wären.

Somit ging für europäische Beobachter kein klares Signal von der Präsidentschaftswahl aus, in welche Richtung sich die mittelfristige Politik der USA bewegen wird. Zwar hatten eine deutliche Mehrheit der Amerikaner durch ihre Stimme ihre Abneigung des „Trumpismus“ zum Ausdruck gebracht. Jedoch hielt ein großer Teil der konservativen USA weiterhin zu dem Ex-Präsidenten und seinem Politikstil und – noch folgenreicher – hinterfragten sogar die demokratischen Grundwerte und Funktionsweisen ihres politischen Systems. Sogleich resümierten europäische Experten, dass die transatlantischen Beziehungen und Europa maßgeblich von der Innenpolitik und der gesellschaftlichen Stimmung in den USA beeinflusst würden.<sup>3</sup> Es war zu befürchten, dass Biden einen geringen außenpolitischen Spielraum zur Verfügung haben würde und mit endlichem politischem Kapital daheim nur zaghaft die schwierigen transatlantischen Themen angehen könnte, wie Klimapolitik, Handel oder Lastenverteilung in der Verteidigung.

### Die Reaktion der EU

In den Jahrzehnten vor Trumps Präsidentschaft hatte die EU sich nicht die Mühe gemacht eine strategische Perspektive auf das transatlantische Verhältnis zu entwickeln. Somit hatte Brüssel oft nur auf Entwicklungen in den USA reagiert oder war, wie während des Irakkrieges, geteilter Meinung. Somit stellte sich die Frage, ob die EU und ihre Mitgliedstaaten eine Lehre aus den Trump-Jahren gezogen hatten und mit genaueren Vorstellungen der neuen US-Regierung entgegentreten würden.

Dass die Europäische Kommission innerhalb weniger Wochen nach der Wahl und vor dem Amtsantritt Joe Bidens einen Vorschlag für eine „neue transatlantische Agenda für den globalen Wandel“ vorlegen konnte, war daher durchaus positiv zu bewerten.<sup>4</sup> Die Mitteilung machte konkrete Angebote wie man die transatlantische Zusammenarbeit zu den Themen Covid-19 Bekämpfung, globaler Klimaschutz, neue Technologien und Standards sowie Menschenrechts- und Demokratieförderung weiter voranbringen könnte. Es schien als wollte die EU-Führung die Chancen einer wohlgesinnten Biden-Regierung nicht verpassen und die Rückstände der vergangenen Jahre aufholen.

Die schnelle Reaktion der Kommission sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die EU-Hauptstädte durchaus nuanciert auf die Abwahl Trumps und die neuen Möglichkeiten unter Biden blickten. Insbesondere in Berlin und Paris war die Erleichterung spürbar. Zusammen mit seinem französischen Amtskollegen bot der deutsche Außenminister Heiko Maas der Biden-Administration in einem Namensbeitrag einen „New Deal“ an.<sup>5</sup> So sollten beide Seiten des Atlantiks enger in Bezug auf die Herausforderung China, bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie und in multilateralen und Handelsfragen zusammenarbeiten. Eher verhaltene Reaktionen kamen jedoch von der polnischen Regierung, welche eng mit der Trump-Administration zusammengearbeitet

---

3 Daniela Schwarzer et al.: US-Wahl 2020: Neustart für das transatlantische Verhältnis, in: DGAP Analyse 8/2020, S. 4.

4 Europäische Kommission/Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsame Mitteilung, Eine neue EU-US-Agenda für den globalen Wandel, 2.12.2021, JOIN(2020) 22 final.

5 Heiko Maas/Jean-Yves Le Drian: Es gibt keinen besseren Partner, in: Zeit Online, 16.11.2020.

hatte und vor allem in der Sicherheitspolitik die bilateralen Bekenntnisse des ehemaligen Präsidenten wertschätzte. Die Reaktionen rund um die Wahl konnten daher nur eine Momentaufnahme darstellen. Inwieweit die beidseitigen Bekundungen wieder enger zusammenarbeiten zu wollen tatsächlich umgesetzt werden konnten, sollten die Entwicklungen in der Praxis auf unterschiedlichen Themengebieten zeigen.

### Handel: Protektionismus mit neuen Tönen

Diejenigen, die unter Biden auf eine Abkehr vom Protektionismus der US-Handelspolitik gehofft hatten, wurden enttäuscht. Der Strukturwandel in den USA stellt einen langfristigen Trend da und wird auch in Zukunft schützende Maßnahmen der US-Regierung auf den Plan rufen.<sup>6</sup> Zwar vermied Biden die „America First“-Rhetorik Trumps, inhaltlich ähnelten Bidens Initiativen, wie das „Buy American“, jedoch der protektionistischen Handelspolitik seines Vorgängers. So wies Biden die Bundesbehörden vermehrt dazu an, auf Produkte amerikanischer Herstellung zu setzen und schränkte den erlaubten Anteil ausländischer Komponenten für das „Made in America“ Label weiter ein.<sup>7</sup> Der Schutz heimischer Unternehmen und Arbeitnehmer setzte sich auch bei den Zöllen fort. Biden behielt sowohl die Strafzölle gegen China in Kraft, als auch die Stahl- und Aluminiumzölle die auch europäische Produzenten betrafen. Die EU und die USA bekundeten den Zollstreit bis Ende 2021 beenden zu wollen, und Brüssel setzte eine geplante Ausweitung der Gegenzölle vorerst aus.

Positiv ist zu bewerten, dass trotz anhaltender protektionistischer Tendenzen in den USA eine intensive Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA zu Handelsthemen in Gang gekommen ist. So konnte beim EU-USA-Gipfel in Brüssel im Juni 2021 einen Teilerfolg im seit 17 Jahren andauernden Handelskonflikt über Subventionen für die Flugzeugbauer Airbus und Boeing errungen werden. Beide Seiten setzen hierzu Strafzölle für fünf Jahre aus.

Ein weiterer Erfolg konnte innerhalb der Verhandlungen im Rahmen der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit Hinblick auf einen globalen Mindeststeuersatz für Unternehmen erzielt werden. Durch die Unterstützung der USA hatten sich 132 der 139 Mitgliedstaaten für eine Mindestbesteuerung von 15 Prozent ausgesprochen. Ab 2023 würde die Mindeststeuer den Steuerwettbewerb unterdrücken und vor allem die großen Tech-Unternehmen treffen, die ihre Gewinne derzeit überwiegend nicht in den Märkten versteuern, wo sie erwirtschaftet werden. Drei „Steuerparadiese“ der EU – Irland, Estland und Ungarn – verweigerten sich bisher noch dem Abkommen. Dieses hat zudem das Potential die geplante EU-Steuer auf digitale Gewinne überflüssig zu machen und führte dazu, dass Brüssel diesen Plan zunächst nicht weiterverfolgte. Falls es dabei bliebe, wäre ein weiteres transatlantisches Streitthema der letzten Jahre abgeräumt.

Beim EU-USA-Gipfeltreffen im Juni 2021 kündigten beide Seiten an in Zukunft enger in Technologie-Fragen zusammen zu arbeiten. In den vergangenen Jahren kam es zu einigen Streitpunkten, z.B. zu Fragen der Regulierung von Technologieunternehmen im Bereich des Datenschutzes und der künstlichen Intelligenz.<sup>8</sup> Zudem wurde der Umgang

6 Marco Overhaus et al.: Jenseits der Wahlen – Sieben Trends, die die Innen- und Außenpolitik der USA prägen werden, in: SWP-Aktuell 82/2020, 15.10.2020.

7 Anett Meiritz/Moritz Koch: Der „Made-in-America-Präsident“: Biden will US-Unternehmen bei Staatsaufträgen bevorzugen, in: Handelsblatt, 25.1.21.

8 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die USA“ in den Jahrbüchern 2019 und 2020.

mit und die Standardisierung von neuen Technologien zunehmend durch die geopolitische Linse im Wettstreit mit China betrachtet. Um sich in diesen Fragen besser abzustimmen gründete die EU und die USA einen Handels- und Technologierat.<sup>9</sup>

Die EU und die USA waren auch im Austausch über die Einrichtung einer CO<sub>2</sub>-Grenzabgabe. Europa will über die Steuer verhindern, dass im Zuge des schärferen Klimaschutzes CO<sub>2</sub>-intensive Produktion aus der EU ausgelagert wird. Die USA äußerte sich zunächst skeptisch und fürchtete Handelskonflikte. Im Sommer wurden jedoch Pläne bekannt wonach die US-Demokraten im Kongress eine ähnlich Grenzabgabe einrichten wollen. Ein gemeinsames Instrument der CO<sub>2</sub>-Besteuerung, eine sogenannte transatlantische Klimaallianz, wurde immer wieder vorgeschlagen,<sup>10</sup> schien jedoch noch in weiter Ferne.

Weiterhin war der USA-Handelskrieg mit China, welcher sich auch unter Präsident Biden fortsetzte, ein Thema in den transatlantischen Beziehungen. Die Biden-Administration sah kritisch auf das EU-China Investitionsabkommen (Comprehensive Agreement on Investment, CAI), welches Brüssel noch vor der Amtseinführung des Präsidenten abschloss, und wünschte einen härteren EU-Kurs gegenüber Beijing. Aufgrund der Menschenrechtslage in Xinjiang bezüglich der Internierung Angehöriger der Uiguren kam es auch zu abgestimmten Sanktionen der USA und der EU gegenüber China. Gegensanktionen Beijings führten anschließend dazu, dass der CAI-Ratifizierungsprozess bis auf weiteres eingefroren wurde. Insgesamt gilt weiterhin, dass die EU eher zögerlich auf die Herausforderung Chinas reagiert und einen Großmachtkonflikt vermeiden will. Die USA hingegen sieht stärker den Systemkonflikt im Mittelpunkt und möchte mit den westlichen Demokratien eine gemeinsame Front gegen autoritäre Staaten schließen. Hierzu plante die US-Administration für Ende 2021 einen „Gipfel der Demokratie“, bei welchem westliche Staaten ein engeres Vorgehen in der weltweiten Demokratieförderung koordinieren sollen. Somit wird der Umgang mit China auch zukünftig ein umstrittenes Thema im transatlantischen Verhältnis bleiben.

### **Trends in der US-Sicherheitspolitik halten an**

Im Bereich der Sicherheitspolitik was es aus Sicht der Europäer insgesamt zu begrüßen, dass unter Biden mehr Stabilität in die internationale Politik eintrat. Sein Vorgänger hatte durch unter anderem abwertende Aussagen zur NATO, dem Austritt aus dem Iran-Abkommen oder dem Truppenabzug aus Nordsyrien viel Staub aufgewirbelt. Trotz der mehr planbaren Sicherheits- und Verteidigungspolitik Bidens hielten weiterhin einige Differenzen im transatlantischen Verhältnis an.

Zum Beispiel stand Biden innen- und parteipolitisch unter Druck weiterhin eine harte Linie gegenüber Russland einzunehmen. Bezeichnenderweise nannte Biden den russischen Präsidenten Wladimir Putin in einem Fernsehinterview im März einen „Killer“ und hielt sich auch sonst nicht mit kritischen Äußerungen zu humanitären Missständen (Beispiel Alexei Nawalny) oder zu den russischen konventionellen und hybriden Bedrohungen zurück.<sup>11</sup> Im Gegensatz zu Trump war die Biden-Administration jedoch bemüht mehr Kontinuität in den Umgang mit Russland zu bringen. Die USA und Russland verlängerten den „New START“-Vertrag welcher das strategische Atomwaffenarsenal

---

9 Europäische Kommission: Pressemitteilung, EU und USA gründen Handels- und Technologierat – für eine Führungsrolle beim wertebasierten globalen digitalen Wandel, 15.6.2021, IP/21/2990.

10 Ana Palacio/Simone Tagliapietra: A transatlantic climate alliance, in: Project Syndicate, 3.6.2021.

11 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und Russland“ in diesem Jahrbuch.

der beiden Nuklearmächte kurz vor Ablauf der Frist um fünf Jahre und kündigten bei Gipfeltreffen Bidens und Putins einen regelmäßigen Dialog zur strategischen Stabilität an.

Das Thema der Ostsee-Gaspipeline Nord-Stream II zwischen Russland und Deutschland sorgte weiterhin für Kontroversen im transatlantischen Verhältnis als auch zwischen den europäischen Staaten. Aufgrund des überparteilichen Konsenses gegen die Pipeline im US-Kongress, fiel es Biden schwer, die unter Trump erlassenen Sanktionen gegen den Bau von Nord-Stream II aufzuheben und bezeichnete das Projekt selber als „bad deal“. Stattdessen handelte er mit Berlin eine Erklärung aus, die den US-Verzicht auf Sanktionen an Bedingungen knüpfte. So verpflichtete sich Deutschland im Falle von einem geopolitischen Missbrauch der Pipeline durch Russland auf europäischer Ebene für Sanktionen einzutreten. Auch ein milliardenschwerer Fond, welcher die grüne Energiewirtschaft in der Ukraine unterstützen soll, wurde festgelegt. Somit würden mögliche politische und wirtschaftliche Nachteile der Ukraine zum Teil ausgeglichen, die durch den potenziellen Verlust des russischen Gastransits in Zukunft entstehen könnten. Das deutsch-amerikanische Abkommen stieß vereinzelt auf Kritik in der EU. Insbesondere der polnische Außenminister veröffentlichte zusammen mit seinem ukrainischen Kollegen eine scharf formulierte Erklärung in welcher sie die Pipeline als Bedrohung ihrer Sicherheit bezeichneten. Die deutsche Regierung begrüßte, dass mit dem Abkommen der langandauernde transatlantische Streitpunkt geklärt werden konnte.

Auch die harte US-Politik gegenüber den Iran war durch einen überparteilichen Konsens geprägt, welcher sich durch den Wechsel im Weißen Haus nicht änderte. Jedoch veränderte Biden den Politikstil und die Mittel und kehrten von der Politik des maximalen Drucks seines Vorgängers ab. Stattdessen kündigte Biden an, dass er Verhandlungen aufnehmen würde, um wieder dem Iran-Abkommen beizutreten, welches Trump zum Bedauern der Europäer verlassen hatte. Seit dem Frühjahr 2021 führte die USA indirekt Gespräche mit dem Iran, bei denen die EU vermittelte. Sollte eine Einigung gelingen, würde dies auch ein Ende der US-Sanktionen gegen Teheran bedeuten, welche aufgrund ihrer extraterritorialen Wirkung auch europäische Firmen betreffen und das transatlantische Verhältnis belasteten.

Im April kündigte Biden den Rückzug des US-Militärs aus Afghanistan bis zum 11. September an. Bereits Trump hatte den Rückzug der Truppen in Aussicht gestellt, der nun zeitlich präzisiert wurde. Die Entscheidung zeigte, dass auch unter Biden die Tendenz, sich aus den langjährigen Kriegen im Nahen Osten zurückzuziehen, anhielt und spiegelte eine generelle Müdigkeit der USA zu militärischen Eskapaden wider. Für die europäischen NATO-Partner bedeutete dies, dass auch ihre Truppen das Land verlassen mussten. Ende Juni verließ der letzte deutsche Soldat der Bundeswehrmission das Land in dem zuletzt regelmäßig 1300 Bundeswehrsoldaten stationiert waren.

Der Beschluss spiegelte sich auch einen anderen Trend in der US-Sicherheitspolitik wider, welche sich nach den Kriegen gegen den Terrorismus verstärkt auf die Bedrohung durch China konzentriert. Auch beim NATO-Gipfel im Juni wurde auf Bestreben der USA verstärkt China als gemeinsame Bedrohung der Allianz herausgestellt.

Für die EU stellt sich somit weiterhin die Frage, inwieweit sie auf Grund der geopolitischen Verschiebungen darauf angewiesen sein wird, verstärkt in ihre eigene Sicherheit zu investieren. Unter dem Stichwort der „Strategischen Autonomie“ arbeiteten die EU-Mitgliedstaaten daran ihre Verteidigungssektoren und Streitkräfte besser in Einklang zu brin-



gen.<sup>12</sup> Während die Trump-Administration noch mögliche Nachteile für die US-Verteidigungsindustrie im Fokus hatte, kamen nun positivere Töne aus Washington. Zudem erlaubte eine Regelung zur Teilnahme von Drittstaaten in der Ständig Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO), dass die USA an einem EU-Verteidigungsprojekt zur Verbesserung der militärischen Mobilität im baltischen Raum teilnehmen konnten. Aber auch Biden rückte nicht von der Forderung ab, dass die EU-Staaten konsequenter auf das Zwei-Prozent-Ziel der NATO zu den Verteidigungsausgaben hinarbeiten sollten.

### **Fazit**

Mit dem Demokraten Joe Biden zog ein Präsident ins Weiße Haus ein, der angekündigt hatte weitestgehend zu den Traditionen der US-Außenpolitik zurückzukehren. Für die EU-USA Beziehungen versprach dies eine grundlegende Besserung, die im ersten halben Jahr 2021 auch spürbar war. Nichtsdestotrotz konnte sich auch Biden nicht den großen geo- und innenpolitischen Trends entziehen, die seine Außenpolitik und auch das Verhältnis mit der EU in den kommenden Jahren bestimmen werden. Dazu zählen der Großmachtkonflikt mit China, die Bedeutung der Handelspolitik als außen- und innenpolitisches Instrument und der Strukturwandel in den westlichen Gesellschaften. Die EU und die USA wollen diese Herausforderungen – trotz zum Teil unterschiedlicher Interessen – kooperativ lösen.

### **Weiterführende Literatur**

Stormy-Annika Mildner/Claudia Schmucker: 100 Tage Joe Biden: Hält der US-Präsident wirtschaftspolitisch, was er verspricht?, in: Transatlantische Impulse 2/2020.

Garret Martin/Ville Sinkkonen: Transatlantic relations and European strategic autonomy in the Biden era: Neglect, primacy or reform?, in: FIIA Briefing Paper 301/2021, 23.2.2021.

---

12 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ in diesem Jahrbuch.

# Zentralasienpolitik

Anna Gussarova\*

Die Verbreitung von Covid-19 und die damit einhergehenden Einschränkungen zeigten auch Auswirkungen auf die Zentralasienpolitik der EU und ihre Weiterentwicklung. Seit der Verabschiedung der neuen EU-Strategie zu Zentralasien am 19. Juni 2019 sind keine nennenswerten Erfolge in bilateralen Beziehungen oder im Hinblick auf die politische Dynamik der Region zu beobachten. Die europäischen und zentralasiatischen Länder begegneten der Pandemie mit der hektischen Einführung von internetbasierter Kommunikation und Anwendungen zur Ermittlung von Kontaktpersonen. Unterstützende Notfallmaßnahmen beinhalteten die Schließung der Grenzen, Quarantänemaßnahmen und die Aufstockung der medizinischen Ausrüstung für das Gesundheitspersonal.

Im Sommer 2020 startete die EU ein zweijähriges Krisenreaktionsprogramm für Zentralasien (CACCR), das Ärzten und medizinischem Personal in Zentralasien Schutz- und Laborausrüstung zur Verfügung stellte. Ende 2020 unterstützte die EU die zentralasiatischen Staaten maßgeblich in Form von medizinischer humanitärer Hilfe durch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und UNICEF.<sup>1</sup> In Tadschikistan stellte die Europäische Kommission im Rahmen ihres „Team Europe“-Paketes 112,2 Mio. Euro<sup>2</sup> bereit, die für die Stärkung des Gesundheits-, Bildungs- und Sozialwesens bestimmt waren. Die humanitäre Hilfe der EU für Zentralasien im Gesamtumfang von 134 Mio. Euro war insgesamt gut organisiert, auch im Vergleich zu russischer und chinesischer Unterstützung.

Die EU hat Tadschikistan und Usbekistan im Rahmen der COVAX-Initiative bei der Beschaffung von AstraZeneca-Impfstoff unterstützt,<sup>3</sup> wohingegen Kasachstan und Kirgistan ohne die von der WHO zugelassenen Impfstoffe auskommen mussten, mit Ausnahme des russischen Sputnik V (dessen WHO-Zulassung noch ausstand) und des chinesischen SinoVac (mit Notfallzulassung und nur eingeschränkter Gültigkeit in der EU). Diese Impfstoffdiplomatie führte, neben Reisebeschränkungen und fehlender gegenseitiger Anerkennung von Impfpässen zwischen den EU-Staaten und Zentralasien, insgesamt zu einem Rückgang des Reiseverkehrs, des Tourismus und des Handels aufgrund von Grenzschließungen oder der Unterbrechung konsularischer Dienste.

Über die Bekämpfung von Covid-19 hinaus fokussierten sich die Gespräche zwischen der EU und Zentralasien auf traditionelle Kernthemen der sozioökonomischen Entwicklung der einzelnen Länder wie auch der gesamten Region und auf eine Ausweitung der bestehenden politischen Abkommen. Das 16. „EU-Central Asia Ministerial Meeting“ war

---

\* Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

1 UNICEF: Pressemitteilung, European Union humanitarian aid brought by UNICEF to Kazakhstan, 31.12.2020.

2 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Coronakrise: Europäische Kommission stellt 112 Mio. EUR für die Stärkung von Gesundheits- und anderen wichtigen Diensten in Tadschikistan bereit, 22.7.2020, IP/20/1149.

3 UNICEF: Pressemitteilung, Uzbekistan Receives First Batch of Covid-19 Vaccines. 660,000 doses of WHO-approved AstraZeneca vaccines arrived in Tashkent, 23.3.2021; UNICEF: Pressemitteilung, Tajikistan becomes first country in Central Asia to receive COVID-19 vaccine through COVAX Facility, 9.3.2021.

das erste hochrangige Treffen dieser Art seit Dezember 2019.<sup>4</sup> Schon Anfang Oktober 2020 hatte auch das „Zivilgesellschaftliche Forum EU-Zentralasien“<sup>5</sup> wiederholt die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Bewältigung der vielschichtigen Aufgaben zur Sprache gebracht. Noch im Dezember des Jahres legte ein virtueller EU-Zentralasien-Dialog<sup>6</sup> dann den Grundstein für eine maßgeschneiderte künftige Zusammenarbeit.

2021 konnten die bilateralen Beziehungen wieder in Form von persönlichen Gesprächen geführt werden. Im April 2021 trat Usbekistan dem „Allgemeinen Präferenzsystem“ der EU für den Handel (APS+)<sup>7</sup> bei und ist damit, neben Kirgisistan, das zweite zentralasiatische Land, das Zollfreiheit für bestimmte Waren im EU-Binnenmarkt genießt. Die EU wird jedoch auch 2021 unter anderem die Menschenrechtslage, dabei insbesondere die Achtung der LGBTQI-Rechte, und Fragen der „Good Governance“ unter Beobachtung stellen. Im Mai organisierte Kasachstan ein Treffen des „Berliner Eurasischen Klubs“ und des „Kooperationsrats EU-Kasachstan“, das mehr Investitionen in die verarbeitende Industrie Kasachstans und ihre Wertschöpfungskette in Aussicht stellt, während das Land den Übergang zu einer ökologischen Wirtschaft und den Kampf gegen den Klimawandel<sup>8</sup> im Einklang mit den Zielen des Europäischen Grünen Deals gestalten will.<sup>9</sup>

Darüber hinaus starteten in der zweiten Jahreshälfte 2020 mehrere EU-finanzierte Agrarprojekte in Usbekistan und Tadschikistan. Eines davon betrifft die Qualifizierung für den Arbeitsmarkt in vier ländlichen Gebieten Usbekistans<sup>10</sup>; ein weiteres ist das Projekt RUTSIS<sup>11</sup> (für nachhaltige Seiden- und Ikatherstellung in Usbekistan und Tadschikistan), das im Rahmen des „SWITCH Asia-Programms“ auf außergewöhnliche Weise sowohl wirtschaftliche als auch kulturelle Aspekte der EU-Zentralasien-Beziehungen verbindet.

Zusammenfassend kann der Ansatz, den die EU in ihrer regionalen Strategie für Zentralasien verfolgt, als vielschichtig bezeichnet werden, auch wenn dieser infolge der notwendig gewordenen Restriktionen im Zusammenhang mit Covid-19 beachtlich erschwert wurde. Einerseits verfolgt man die Ausweitung des regionalen Wirtschaftsdialogs mit hochrangigen Veranstaltungen, maßgeschneiderten bilateralen Beziehungen sowie zielgerichtetem virtuellem und persönlichem Austausch zwischen Vertretern der EU und Zentralasiens, andererseits werden zivilgesellschaftliche Kontakte durch die Nichtanerkennung von Impfpässen und Reiseverbote eingeschränkt.

## Weiterführende Literatur

Human Rights Watch: EU: Bring Human Rights to the Top of Central Asia Agenda – Rights, Rule of Law Key in Response to Region's Crises, 16.11.2020, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/news/2020/11/16/eu-bring-human-rights-top-central-asia-agenda> (letzter Zugriff: 14.10.2021).

- 
- 4 European Union External Action Service: Joint Communiqué: 16th EU-Central Asia Ministerial Meeting, in: Joint statements, 17.11.2021, 201117\_7.
  - 5 European Union External Action Service: EU Central Asia Civil Society Forum: Making Our Partnerships Stronger, in: News Stories, 28.10.2020.
  - 6 European Union External Action Service: Central Asia: Online Economic Forum “EU-Central Asia Dialogue on Partnership for Prosperity”, 7.12.2020.
  - 7 Europäische Kommission: Uzbekistan joins EU's GSP+ arrangement - Trade - European Commission, in: Generalised scheme of preferences (GSP), 9.4.2021.
  - 8 Wilder Alejandro Sanchez: EU-Kazakhstan Aim to Cooperate on Green Projects, in: The Diplomat, 18.5.2021.
  - 9 Georgi Gotev/Vladyiszlav Makszimov: Oettinger: It's time to take EU-Kazakhstan relations to a new level, in: Euractiv, 11.5.2021.
  - 10 UNESCO: EU-UNESCO encapsulated preliminary results of the project to support the agricultural sector in Uzbekistan, 24.1.2021.
  - 11 Adelphi: Opening Conference in Tajikistan for EU-SWITCH project RUTSIS, 9.12.2020.

## **6. Die Europäische Union und ihre Nachbarn**



# Europäische Nachbarschaftspolitik

Barbara Lippert

Die Europäische Union (EU) musste sich in vielen der 16 Länder der Europäischen Nachbarschaft mit akuten innenpolitischen Krisen, inner- und zwischenstaatlicher Gewalt oder militärischen Drohungen und fortgesetzten Kriegshandlungen auseinandersetzen.<sup>1</sup> Brennpunkte waren Belarus, Bergkarabach, die Donbas-Region sowie das Asowsche Meer, das östliche Mittelmeer, Israel-Gaza sowie Libyen und Syrien. Ferner unterstützte die EU auch im vergangenen Jahr die Anstrengungen der Nachbarn zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie.<sup>2</sup> Die EU beschloss im Rahmen ihres Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für die Jahre 2021-2027 ein neues Instrument „NDICI“, in dem sie fortan einen großen Teil der Finanzinstrumente für das auswärtige Handeln bündelt.<sup>3</sup> Die jeweiligen geopolitischen Kontexte, innenpolitischen Entwicklungen und das länderspezifische Ambitionslevel bestimmten die Agenda und Intensität der bilateralen Beziehungen der EU zu den Nachbarn. Mit Blick auf den bi- und multilateralen Politikrahmen der Beziehungen zu den Ländern der südlichen Nachbarschaft verabschiedete der Rat im April 2021 ein Strategiepapier über die Erneuerung der Partnerschaft.

## Hauptthemen in der östlichen Nachbarschaft

In der östlichen Nachbarschaft war Belarus seit den gefälschten Präsidentschaftswahlen im August 2020 eine Hauptsorge der EU. Sie erkannte Staatschef Aljaksandr Lukaschenka nicht als rechtmäßigen Präsidenten an, weil die Wahlen weder frei noch fair waren.<sup>4</sup> Gegen die breite Protestbewegung im Lande ging Lukaschenka mit Gewalt und maximaler Repression vor.

Die EU beschloss zwischen Oktober 2020 und Juni 2021 viermal Sanktionen und sprach damit Einreiseverbote gegen Personen aus dem Staats- und Machtapparat aus, sperrte Konten und weitete die Sanktionen im Dezember auf Unternehmen und Wirtschaftsvertreter aus.<sup>5</sup> Sie will so den Druck erhöhen, dass politische Gefangene und willkürlich Festgenommene freigelassen werden und betont das Recht der Belarussen, einen Präsidenten in freien und fairen Neuwahlen zu wählen. Frühzeitig hatten sich vor allem

- 1 Es handelt sich um die sechs osteuropäischen Länder Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Georgien, Moldau und die Ukraine sowie die zehn aus dem Mittelmeerraum Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Palästinensische Gebiete, Syrien und Tunesien, für die die EU den einheitlichen Politikrahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) geschaffen hat.
- 2 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Coronavirus: The European Union stands by its Eastern partners, 30.3.2020, IP/20/562.
- 3 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit..., 9.6.2021, 2021/947, in: Amtsblatt der EU L 209, 14.6.2021, S. 1–78; Außerhalb von NDICI bleiben z.B. IPAIII und die humanitäre Hilfe sowie GASP-Mittel.
- 4 Rat der EU: Pressemitteilung, Belarus: Erklärung des Hohen Vertreters im Namen der Europäischen Union zu den Präsidentschaftswahlen, 11.8.2020, 534/20.
- 5 Rat der EU: Zeitleiste – restriktive Maßnahmen der EU gegen Belarus, 21.6.2021, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/restrictive-measures-following-the-2020-belarus-presidential-elections/belarus-timeline/> (letzter Zugriff: 13.7.2021).

die baltischen Staaten und Polen für scharfe Sanktionen und Unterstützung der Bevölkerung ausgesprochen. Von Vilnius und Warschau aus setzen viele belarussische Oppositionelle ihre politische Arbeit fort.<sup>6</sup>

Nach der erzwungenen Landung eines Ryanair-Passagierflugzeugs in Minsk, das auf dem Weg von Griechenland nach Lettland war, sperrte die EU Flugraum und Flughäfen für belarussische Fluggesellschaften. Die EU steuerte angesichts dieser „Radikalisierung des Lukašenka-Regimes“<sup>7</sup> ihre Politik gegenüber Belarus um. Sie konzentriert Kontakte und finanzielle Unterstützung möglichst auf die Zivilgesellschaft und reduziert offizielle Kontakte auf rein technische Zusammenarbeit.<sup>8</sup> Seinerseits erklärte Belarus im Juni 2021, die Teilnahme an der östlichen Partnerschaft zu suspendieren.<sup>9</sup> Daran hatte Belarus ohnehin nur selektiv mitwirken dürfen. Die kleinen Normalisierungsschritte der letzten Jahre auf politischer Ebene sind somit zunichte gemacht und die Perspektiven düster. Eine mögliche Aussetzung der belarussischen Mitgliedschaft in der Östlichen Partnerschaft (ÖP) war auch im Europäischen Rat angesprochen und nicht ausgeschlossen worden, eine diesbezügliche Diskussion wurde jedoch stets aufgeschoben.<sup>10</sup>

Im September 2020 griffen aserbaidjanische Streitkräfte Bergkarabach an und befeuerten den schwelenden Konflikt mit Armenien. Während Russland als Vermittler eines Waffenstillstandsabkommens auftrat, spielte die EU keine Rolle. Die Minsk-Gruppe der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), in der Frankreich und die USA den Ko-Vorsitz führen, wurde vor allem von Russland und der Türkei, die auf Seiten Aserbaidschans militärisch eingriff, überspielt. Neben Russland sieht auch die Türkei den Südkaukasus als ihr Interessengebiet. Für die EU bleibt dies und der Umgang mit De-facto-Staaten – Transnistrien, Abchasien, Südossetien, gegebenenfalls der Donbas – in assoziierten Ländern eine große Herausforderung.

Russland setzte mit dem militärischen Aufmarsch an der Grenze zur Ukraine im April 2021 seine Politik der Einschüchterung und Bedrohung der Ukraine fort. Die EU hat bereits unter ihren fünf Leitlinien zur Russlandpolitik die Stärkung der Beziehungen zu den östlichen Partnern betont, damit diese resilienter werden.<sup>11</sup> Die EU will nun mehr Härte zeigen, indem sie Russlands Verstöße gegen Völkerrecht und vor allem die Menschenrechte anprangert und zurückweist, Angriffen auf die Interessen der EU Grenzen setzt und da, wo es den Interessen der EU dienlich ist, Kooperation suchen, vor allem bei globalen Herausforderungen und regionalen Konflikten.<sup>12</sup> Vorausgegangen waren der Mordanschlag und die erneute Inhaftierung des führenden Oppositionspolitikers, Alexej Nawalnyj, die Verschärfung der Repression gegen zivilgesellschaftliche Akteure im Land und die Brückierung des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik (HV) Josep Borrell auf offener Bühne bei einem Treffen mit Außenminister Sergej Lawrow. Somit befinden sich die Beziehungen der EU zu Russland auf einem neuen Tief-

6 Kai-Olaf Lang: Polens und Litauens zweigleisige Politik gegenüber Belarus im Zeichen der Krise, in: SWP-Aktuell 73/2020, 11.9.2020.

7 Volker Weichsel: Rache als Politik. Die Radikalisierung des Lukašenka-Regimes, in: Osteuropa, 3/2021, S. 3–8.

8 Rat der EU: Schlussfolgerungen des Rates zu Belarus, 12.10.2020, 11661/20.

9 Alexandra Brzozowski: EU rügt Belarus' Austritt aus der Östlichen Partnerschaft, in: Euractiv, 29.6.2021.

10 Peter Ludlow: European Council Studies, Post-Summit Briefing 2021/05, Leuven University Press.

11 Die sogenannten Mogherini-Prinzipien, siehe Federica Mogherini. Remarks at the press conference following the Foreign Affairs Council, 14.3.2016, 160314\_02.

12 Europäische Kommission: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat über die Beziehungen zwischen der EU und Russland – zurückdrängen, einschränken und zusammenarbeiten, 16.6.2021, JOIN(2021) 20 final.

punkt; aus der Integrationskonkurrenz Moskau-Brüssel ist ein Systemkonflikt<sup>13</sup> geworden, der auch die Politik der EU zu den Ländern der ÖP betrifft.<sup>14</sup>

So wirft der russische Konfrontationskurs einige Fragen für die EU auf hinsichtlich einer echten sicherheitspolitischen Komponente in den Assoziierungsbeziehungen zur Ukraine, Georgien und Moldau und für die NATO hinsichtlich eines Ausbaus der „distinctive partnership“<sup>15</sup>. Auf mittlere Sicht werden EU und NATO – wie in den 1990er Jahren – ihre Strategie hinsichtlich einer (parallelen oder unilateralen) Erweiterung abstimmen, das heißt, auch den Dialog zwischen der EU und Washington darüber intensivieren müssen. Die EU hält einstweilen an ihrer Position fest, sich den Wunsch von ÖP-Ländern, der EU beizutreten, nicht zu eigen zu machen. Die drei Vorreiterländer Moldau, Georgien und die Ukraine erhöhten den diplomatischen Druck auf Brüssel, indem sie sich im Mai 2021 förmlich zu einem Trio zusammenschlossen.<sup>16</sup> Darauf reagierte die Kommission reserviert, das Europäische Parlament wie seit langem positiv.<sup>17</sup> Die multilaterale parlamentarische Versammlung EURONEST, die Abgeordnete der Parlamente in ÖP-Ländern<sup>18</sup> und des Europäischen Parlaments zusammenbringt, trat zuletzt virtuell am 19./20.4.2021 zur 9. Ordentlichen Versammlung zusammen. EURONEST propagierte schon auf seiner Versammlung 2019 eine „Trio-Plus-Strategie 2030“<sup>19</sup>, was den Interessen dieser Länder an einem herausgehobenen Format EU+3 für die sektorale Integration vor allem in den Feldern Infrastruktur und vier Freiheiten entgegenkommt. Diese Forderungen und praktische Fragen der Aktionspläne für die Zeit nach 2020 werden das für Dezember 2021 geplante Gipfeltreffen zur ÖP bestimmen.<sup>20</sup>

## Hauptthemen in der südlichen Nachbarschaft

In der südlichen Nachbarschaft waren Syrien und Libyen weiterhin die zentralen Konflikt-herde. Im Mai 2021 griff die Hamas von Gaza aus Städte in Israel an und provozierte Gegenschläge. Die EU ist im Mittelmeerraum und Nordafrika (MENA) kein Ordnungs-

13 Weichsel: Rache als Politik, 2021, S. 6.

14 So stellte der Assoziierungsrat EU-Ukraine im Februar 2021 fest: „The EU reiterated its unwavering support and commitment to Ukraine's independence, sovereignty and territorial integrity within its internationally recognised borders. The Association Council reiterated its strong condemnation of the violation of Ukrainian sovereignty and territorial integrity by the Russian armed forces and reconfirmed its support for a peaceful and sustainable political solution.“, Rat der EU: Pressemitteilung, Joint press release following the 7th Association Council meeting between the EU and Ukraine, 11.2.2021, 89/21.

15 NATO: Charta Über eine Ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine, 9.7.1997, abrufbar unter: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_25457.htm?selectedLocale=de](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25457.htm?selectedLocale=de) (letzter Zugriff: 13.7.2021).

16 Außenministerium der Ukraine: Memorandum of Understanding between the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, Ministry of Foreign Affairs of Georgia and the Ministry of Foreign Affairs and European Integration of the Republic of Moldova On Establishing Enhanced Cooperation on European Integration – the ‘Association Trio’, 17.5.2021, abrufbar unter: <https://mfa.gov.ua/en/news/association-trio-memorandum-understanding-between-ministry-foreign-affairs-georgia-ministry-foreign-affairs-and-european-integration-republic-moldova-and-ministry-foreign-affairs-ukraine> (letzter Zugriff: 13.7.2021).

17 Europäische Kommission: Eastern Partnership: Remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell following the meeting with Foreign Ministers of Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine, 24.6.2021, 210624\_8; Vlagyiszlav Maksimov: EU warms to more integration with Georgia, Moldova and Ukraine, in: Euractiv, 9.3.2021; Europäisches Parlament: Empfehlung zur Ausrichtung der politischen Beziehungen zwischen der EU und Russland, 16.9.2021, P9\_TA(2021)0383.

18 Bislang ist Belarus aus politischen Gründen von diesem Forum ausgeschlossen.

19 Euronest Parliamentary Association Assembly: Resolution on the future of the Trio Plus Strategy 2030: building a future of Eastern Partnership, 9.12.2019, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/218495/NEST\\_8th\\_urgency\\_resolution\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/218495/NEST_8th_urgency_resolution_EN.pdf) (letzter Zugriff: 14.7.2021).



faktor. Die Krisen-Diplomatie dominieren Länder, die wie Frankreich, Italien und Spanien traditionell enge Verbindungen zu MENA-Ländern haben. Sie verfolgen ihre Ziele primär unilateral. Das erschwert ein koordiniertes Vorgehen der EU, sowohl was strategische Fragen als auch Implementierungsprobleme, etwa bei Wiederaufbauhilfe oder humanitärer Hilfe, angeht. Dennoch ist die EU bestrebt, einen einheitlichen Politikrahmen für die südliche Nachbarschaft zu etablieren. Davon zeugte schon der 1995 ins Leben gerufene multilaterale Barcelona-Prozess und sein Nachfolger, die Union für das Mittelmeer, das Jubiläumsjahr 2020 und die von der Kommission und dem HV gemeinsam erstellte Mitteilung über eine „Erneuerte Partnerschaft mit der südlichen Nachbarschaft“. Eine „neue Agenda für den Mittelmeerraum“ setzte die Region wieder auf die Tagesordnung von Rat, Europäischem Rat und Europäischem Parlament, das zu der Zeit den Vorsitz in der Parlamentarischen Versammlung der Union für das Mittelmeer innehatte.<sup>21</sup> Der Europäische Rat diskutierte im Februar 2021 die politische und strategische Natur der Partnerschaft allerdings sehr kurz, oberflächlich und wenig engagiert. Nur Regierungschefs aus dem Süden der EU unterstützen die Mahnungen Borrells, die Dringlichkeit der Probleme zu erkennen.<sup>22</sup> Sie sollten die Chancen für intensivere Kooperation gerade mit Blick auf die Ausbildung und Beschäftigung von jungen Leuten nicht verkennen. Die Mitgliedstaaten sehen jedoch vor allem auf die Bedrohungen, die im politischen Extremismus und irregulärer Migration aus der Region liegen. Alle 27 wollen mehr Stabilität und Berechenbarkeit in der direkten Nachbarschaft und suchen die effektive Mischung aus defensiven und proaktiven Maßnahmen. Der Zuschnitt der südlichen ENP auf zehn Länder des Mittelmeerraums wird in einer geostrategischen Optik immer fragwürdiger. Denn die angrenzenden Länder vom Horn von Afrika bis nach Westsahara und weiter südlich nach Subsahara-Afrika sind zuerst einmal Nachbarn der Europäer, die zuschauen, wie China seinen Einfluss auf dem afrikanischen Kontinent beständig ausbaut.

Das neue Strategiedokument ordnet sich in den Politikrahmen der ENP ein und bestätigt die Grundsätze der Eigenverantwortung und Differenzierung, „dass die Unterstützung auf Leistung und Fortschritte bei Reformen, insbesondere bei den gemeinsam vereinbarten Reformen, gegründet wird.“<sup>23</sup> Die „neue Agenda für den Mittelmeerraum“<sup>24</sup> und die darin vorgesehenen Maßnahmen und Initiativen orientieren sich an 5 zentralen Politikbereichen: „1) menschliche Entwicklung, gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit 2) Stärkung der Resilienz, Aufbau von Wohlstand und Nutzung der Möglichkeiten des digita-

- 
- 20 Im Mittelpunkt werden dabei die Überprüfung der 20 Zielvorgaben für 2020 als auch die erneuerte Aufbau-, Resilienz- und Reformagenda für die ÖP vom 2.7.2021 stehen, siehe Europäischer Rat: Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft, 24. November 2017. Wichtigste Ergebnisse, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-summit/2017/11/24/> (letzter Zugriff: 26.7.2021); Europäische Kommission: Pressemitteilung, Östliche Partnerschaft: eine erneuerte Aufbau-, Resilienz- und Reformagenda auf der Grundlage eines Wirtschafts- und Investitionsplans, 2.7.2021, IP/21/3367; Europäische Kommission: Recovery, resilience and reform: post 2020 Eastern Partnership priorities, 2.7.2021, SWD(2021) 186 final.
- 21 Europäische Kommission: Barcelona Declaration Adopted at the Euro-Mediterranean Conference, 27–28 November 1995, abrufbar unter: [http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf) (letzter Zugriff: 1.10.2021); Europäische Kommission: Mitteilung, Erneuerte Partnerschaft mit der südlichen Nachbarschaft. Eine neue Agenda für den Mittelmeerraum, 9.2.2021, JOIN(2021) 2 final; Rat der EU: Schlussfolgerungen des Rates zu einer erneuerten Partnerschaft mit der südlichen Nachbarschaft – eine neue Agenda für den Mittelmeerraum, 19.4.2021, 7931/21, S. 13.
- 22 So zumindest Peter Ludlow: European Council Studies, Post-Summit Briefing 2021/02, Leuven University Press, S. 10.
- 23 Rat der EU: Schlussfolgerungen erneuerte Partnerschaft, 2021, S. 13.
- 24 Europäische Kommission: Eine neue Agenda für den Mittelmeerraum, 2021.

len Wandels 3) Frieden und Sicherheit 4) Migration und Mobilität 5) ökologischer Wandel: Klimaresilienz, Energie und Umwelt“. Der Rat begrüßte die Agenda und den dazugehörigen Wirtschafts- und Investitionsplan.<sup>25</sup> Er knüpft an seine Schlussfolgerungen vom Dezember 2020 an.<sup>26</sup>

### NDICI und Covid-19-Hilfen

Mit dem MFR 2021-2027 wird das „Europäische Nachbarschaftsinstrument“ (ENI) durch das „Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt“ (NDICI) ersetzt beziehungsweise geht es darin auf, um „die Kohärenz, Transparenz, Flexibilität und Wirksamkeit der externen Zusammenarbeit der EU zu erhöhen“<sup>27</sup>. NDICI soll dabei die Zusammenarbeit der EU mit allen Drittländern abdecken. Insgesamt stehen hierfür 79,5 Mrd. Euro zur Verfügung, wobei über die geografische Komponente 19,323 Mrd. Euro für die Nachbarschaft vorgesehen sind. Daneben gibt es eine thematische und eine Krisenreaktionskomponente. NDICI umfasst Kredite, Finanzhilfen, Sofortprogramme und humanitäre Hilfe. Die Europäische Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) erstellen die mittel- bis langfristige EU-Planung für die einzelnen Länder, Regionen und thematischen Programme („Programmplanung“), die bis Ende 2021 mit der Annahme geografischer und thematischer Mehrjahresplanungsdokumente durch die Kommission abgeschlossen werden.

Insgesamt hat die Kommission im Hinblick auf die Covid-19-Pandemie ungefähr 5,7 Mrd. Euro als Soforthilfen (inklusive Makrofinanzhilfen als Darlehen) für die Nachbarschaft mobilisiert: Für die ÖP-Länder hat sie über die Generaldirektion (DG) NEAR Zusagen von insgesamt 1,105 Mrd. Euro gemacht (Stand Januar 2021). Hinzu kommen Makrofinanzhilfen (Darlehen) über DG ECFIN in Höhe von 1,45 Mrd. Euro (Georgien 150 Mio., Moldau 100 Mio. und Ukraine 1,2 Mrd.). Für die Partner der südlichen Nachbarschaft hat die Kommission (DG NEAR) insgesamt 2,322 Mrd. Euro an Soforthilfen versprochen (Stand Januar 2021). Hinzu kommen Makrofinanzhilfen (Darlehen) über DG ECFIN in Höhe von 800 Mio. Euro (Jordanien 200 Mio. und Tunesien 600 Mio.).<sup>28</sup> Die wirtschaftliche Erholung soll allerorten grün, digital und resilient sein.

### Stand der Vertragsbeziehungen mit den östlichen Nachbarn

Die Europäische Kommission legt zumeist im Kontext von anstehenden bilateralen Assoziierungsräten oder anderen wichtigen Terminen ihre Arbeitspapiere vor. Das Europäische Parlament hat Resolutionen zu Implementierungsberichten der Kommission für einige Länder der Östlichen Partnerschaft vorgelegt und im Plenum diskutiert.<sup>29</sup>

Bilaterale Assoziierungsräte fanden mit der Ukraine<sup>30</sup> (sowie ein Gipfeltreffen am 06.10.2020), Georgien<sup>31</sup> und Algerien<sup>32</sup> statt. Dazu hatten die Europäische Kommission und der HV ihre gemeinsamen Länder- beziehungsweise Implementierungsberichte vorge-

25 Rat der EU: Schlussfolgerungen, erneuerte Partnerschaft, 2021; Europäische Kommission: Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood Economic and Investment Plan for the Southern Neighbours, 9.2.2021, SWD(2021) 23 final.

26 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 11.12.2020, EUCO 22/20.

27 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 21.7.2020, EUCO 10/20, S. 55.

28 Europäische Kommission: EU Institutions external response to COVID-19 (up to January 2021), 1.1.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/20210101-eu-institutions-response-to-covid\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/20210101-eu-institutions-response-to-covid_en.pdf) (letzter Zugriff: 20.7.2021).

legt.<sup>33</sup> Weitere bilaterale Treffen fanden auf parlamentarischer Ebene in paritätischen Ausschüssen statt, so mit Moldau am 22.3.2021 und der Ukraine am 7.12.2020.<sup>34</sup>

Die EU baute die Beziehungen zu den sechs ÖP-Ländern in den bekannten Bahnen und in unterschiedlichem Tempo aus. Mit der Ukraine (seit 2017), Georgien und Moldau (seit 2016) ist die EU durch ambitionierte Assoziierungsabkommen (AA) verbunden, die das Ziel einer Vertieften und Umfassenden Freihandelszone (DCFTA) einschließen. Die Implementierung der Abkommen sowie Fragen der Schwerpunktsetzungen und Sequenzierung von Reformschritten standen im Vordergrund, um die Entwicklung und wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Resilienz zu stärken. Die EU ist für alle drei Länder die wichtigste Handelspartnerin. Rat und Kommission gingen bislang nicht auf Forderungen des Trios ein, die Agenda um neue Themen zu erweitern. Sie nennen neben Verkehrs-, Energie- und Digital-Infrastrukturen die zügigere Integration in den EU-Binnenmarkt und die Kooperation im Bereich von Sicherheit und Verteidigung. Zumindest Georgien erklärt, dass es sich seit Januar 2021 darauf vorbereitet, 2024 die EU-Mitgliedschaft zu beantragen.<sup>35</sup>

Unter den drei Ländern ist die Ukraine für die EU das strategisch bedeutendste. Im Implementierungsbericht zum Assoziierungsabkommen vom 27.11.2020 verzeichnet die EU Fortschritte trotz anhaltender Herausforderungen durch destabilisierende Maßnahmen Russlands sowie die Einschränkungen der Pandemie. Die Pandemie verlangsamte unweigerlich den Reformfortschritt, da sie Ressourcen und politische Aufmerksamkeit umlenkte, während abrupte Regierungsumbildungen und Änderungen im Personal und Management der staatlichen Behörden in dieser Zeit für weitere Unsicherheit sorgten. Fortschritte in der Korruptionsbekämpfung sind laut Kommission zu erkennen, wenn auch ausbaufähig.

- 
- 29 Europäisches Parlament: Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine, Entschließung des Europäischen Parlaments zur Umsetzung des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine, 17.2.2021, 2019/2202(INI); Europäisches Parlament: Report on the implementation of the EU Association Agreement with the Republic of Moldova, 28.9.2020, 2019/2201(INI); Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zu der systematischen Unterdrückung in Belarus und ihren Folgen für die Sicherheit Europas..., 10.6.2021, 2021/2741(RSP); Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zu den anhaltenden Menschenrechtsverstößen in Belarus und insbesondere dem Mord an Raman Bandarenka, 26.11.2020, 2020/2882(RSP); Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zur Lage in Belarus, 17.9.2020, 2020/2779(RSP).
- 30 Am 11.2.2021 in Brüssel. Siehe Rat der EU: Pressemitteilung, Joint press release following the 7th Association Council meeting between the EU and Ukraine, 11.2.2021, 89/21.
- 31 Am 16.3.2021 in Brüssel. Siehe Rat der EU: Pressemitteilung, Joint press release following the 6th Association Council meeting between the EU and Georgia, 16.3.2021, 199/21.
- 32 Am 7.12.2020 in Brüssel. Siehe Rat der EU: Pressemitteilung, Press release on the occasion of the video conference of the members of the EU-Algeria Association Council, 7.12.2020, 886/20.
- 33 Europäische Kommission: Association Implementation Report on Ukraine, 27.11.2020, SWD(2020) 329 final; Europäische Kommission: Association Implementation Report on Georgia, 5.2.2021, SWD(2021) 18 final; Europäische Kommission: Rapport sur l'état des relations UE-Algérie dans le cadre de la PEV renouvelée Avril 2018 – Août 2020, 18.11.2020, SWD(2020) 285 final; Europäische Kommission: Partnership Implementation Report on Armenia, 16.12.2020, SWD(2020) 366 final; Europäische Kommission: Cooperation Implementation Report on Azerbaijan, 16.12.2020, SWD(2020) 365 final.
- 34 Europäisches Parlament: EU-Moldova Parliamentary Association Committee, Ninth Meeting, Statement and Recommendations, 22.3.2021, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/231303/Final%20Statement%20and%20Recommendations%209th%20EU-MD%20PAC.pdf> (letzter Zugriff: 28.6.2021); Europäisches Parlament: EU-Ukraine Parliamentary Association Committee, Remote Meeting, Statement, 7.12.2020, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/216095/20201207\\_Statement\\_Bureau%20of%20the%20EU%20Ukraine%20PAC\\_FINAL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/216095/20201207_Statement_Bureau%20of%20the%20EU%20Ukraine%20PAC_FINAL.pdf) (letzter Zugriff: 28.6.2021).
- 35 Irakli Etsadashvili: Georgia-EU Relations Within Georgia's 2024 Objective to Apply for the EU Membership, in: Georgian Journal, 2.1.2021.

hig: So sollte die Zusammenarbeit der Antikorruptionsbehörden verbessert werden und die Verfassungskonformität der Reformen sichergestellt werden. Weitere Reformfortschritte wurden im Bereich der Agrar- und ländlichen Entwicklungspolitik erzielt (insbesondere die Öffnung des Bodenmarktes).<sup>36</sup>

Der Assoziierungsrat stellte auf seiner 7. Tagung am 11.2.2021 fest, dass die Ukraine ihre Anstrengungen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit verstärken und das unabhängige und wirksame Funktionieren der Korruptionsbekämpfungsinstitutionen sicherstellen muss, um sich das Vertrauen und die Unterstützung einer breiten Öffentlichkeit bei der Korruptionsbekämpfung zu sichern. Er bekräftigte die Aufnahme des Cyber-Dialogs im Jahr 2021. Der Assoziationsrat war sich zudem einig über die Bedeutung der weiteren Umsetzung der Reformen im Energiesektor.<sup>37</sup>

Der Implementierungsbericht zum DCFTA vom 5.2.2021 bescheinigte Georgien Defizite insbesondere bei der Justizreform und der Bekämpfung der politischen Polarisierung.<sup>38</sup> Die Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht der Justiz bleiben große Herausforderungen. Positiv sei der Einsatz zivilgesellschaftlicher Gruppen und Akteure, etwa bei der Kontrolle der Umsetzung des Assoziierungs- und des Freihandelsabkommens. Über Monate konnten die Zweifel an der korrekten Durchführung der Parlamentswahlen vom 31.10. und 21.11.2020 nicht ausgeräumt werden. Botschafter aus EU-Staaten in Tbilisi und auch der Präsident des Europäischen Rats Charles Michel schalteten sich im Verlaufe der Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition als Vermittler ein.<sup>39</sup> Auf dem 6. Assoziierungsrat am 16.3.2021 mahnte die EU eine rasche Lösung der politischen Krise an und forderte alle Parteien zu Deeskalation und Kompromissbereitschaft auf.<sup>40</sup> Unter Vermittlung von Michel konnte im April 2021 schließlich eine politische Einigung gefunden werden.<sup>41</sup> HV Borrell kündigte im Februar 2021 außerdem eine aktualisierte Assoziierungsagenda für die kommenden Jahre an.<sup>42</sup>

Mit Moldau fand kein Assoziierungsrat statt; Präsident Michel besuchte Chișinău am 28.2.2021.<sup>43</sup> Das Europäische Parlament stellte in seinem Bericht vom September 2020 fest, dass Moldau unberechenbar bleibe. Die fragmentierte und extrem turbulente politische Szene blockiere einen nationalen Konsens über die Zukunft Moldaus. Nach ihrem deutlichen Wahlsieg in den Parlamentswahlen im Juli 2021 schickt sich Maia Sandus Partei Aktion und Solidarität (PAS) an, die bisher EU-freundlichste Regierung des Landes zu stellen. Sie hatte zuvor auf einer Plattform der europäischen Integration, der wirtschaftlichen Entwicklung und der Korruptionsbekämpfung kandidiert.<sup>44</sup>

36 Europäische Kommission: Association Implementation Report on Ukraine, 27.11.2020, SWD(2020) 329 final.

37 Rat der EU: Pressemitteilung, Joint press release following the 7th Association Council meeting between the EU and Ukraine, 11.2.2021, 89/21.

38 Siehe Europäische Kommission: Association Implementation Report on Georgia, 5.2.2021; vgl. hierzu auch den Beitrag „Georgien“ in diesem Jahrbuch.

39 Franziska Smolnik/Mikheil Sarjeladze/Giorgi Tadumadze: Patt in Georgien. Politische Krise und regionale Veränderungen verlangen Antworten der EU, in: SWP-Aktuell 27/2021, S. 1–8.

40 Rat der EU: Pressemitteilung, Joint press release following the 6th Association council meeting between the European Union and Georgia, Pressemitteilung, 16.3.2021, 199/21.

41 Rat der EU: Remarks by President Charles Michel at the signing ceremony of the Georgia agreement with President of Georgia Salome Zourabichvili, 19.4.2021, 294/21.

42 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Georgien: EU-Bericht unterstreicht Notwendigkeit eines politischen Kompromisses zur Belebung der Reformdynamik, 9.2.2021, IP/21/245.

43 Rat der EU: Remarks by President Charles Michel at the press conference with President Maia Sandu in Chisinau 28.2.2021, 147/21.

44 Matei Rosca: Moldova on pro-EU course after elections, in: Politico, 12.7.2021.

Das Umfassende und Verstärkte Partnerschaftsabkommen mit Armenien (CEPA) ist am 1.3.2021 in Kraft getreten.<sup>45</sup> Der Partnership Implementation Report<sup>46</sup> vom 16.12.2020 berücksichtigt die zweifache Krise Armeniens durch den Kampf um Bergkarabach sowie die Folgen der Covid-19-Pandemie. Fortschritte wurden Armenien in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung bescheinigt. Auch bei der Polizeireform gäbe es Fortschritte, da die Regierung diesem Thema Priorität einräumte und die EU um Expertise, technische und finanzielle Unterstützung ersucht habe. Armenien habe im vergangenen Jahr zudem bedeutende Schritte zur Verbesserung der Menschenrechtslage unternommen. Der Partnerschaftsrat EU-Armenien tagte am 17.12.2020, die Umsetzung des CEPA stand dabei im Mittelpunkt.<sup>47</sup> Außerdem wurden die Lage in und um Bergkarabach nach der Einstellung der Feindseligkeiten am 10.11.2020 sowie die Rolle der EU bei der Förderung von Wiederaufschwung und Aussöhnung erörtert.

Der 17. Kooperationsrat EU-Aserbaidshjan tagte am 18.12.2020. Dabei wurde die gute Zusammenarbeit im Energiesektor hervorgehoben und Perspektiven nach dem Ende der Kampfhandlungen in Bergkarabach erörtert.<sup>48</sup>

Das Verhältnis zu Belarus wird nun vor allem durch das Sanktionsregime geprägt. Die Kommission präsentierte am 28.5.2021 einen umfassenden Plan zur Wirtschaftsförderung für ein demokratisches Belarus in Höhe von 3 Mrd. Euro.<sup>49</sup> Was in dem Zusammenhang konkret geschehen muss, um die Zielvorstellung eines „demokratischen Übergangs“ zu erreichen, ist jedoch unklar.

## Stand der Vertragsbeziehungen mit den südlichen Nachbarn

Formal basieren die Beziehungen zu den Ländern der südlichen Nachbarschaft größtenteils auf den im Barcelona-Prozess entstandenen Freihandels- und Assoziierungsabkommen<sup>50</sup>, ergänzt um Sektoralabkommen. Die Beziehungen der EU zu Marokko gehören zu den stabilsten innerhalb der Süd-ENP, wenngleich die Anerkennung des Gebiets Westsahara ein Streitpunkt ist. Zuletzt verschärften sich diese Spannungen, als Spanien einen erkrankten Anführer der Polisario-Front in einem spanischen Krankenhaus behandeln ließ.<sup>51</sup> Daraufhin lockerte Marokko die Grenzkontrollen zur spanischen Enklave Ceuta.

---

45 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Abkommen über umfassende und verstärkte Partnerschaft zwischen EU und Armenien tritt in Kraft, Pressemitteilung, 28.2.2021, IP/21/782.

46 Europäische Kommission: Partnership Implementation Report on Armenia, 16.12.2020, SWD(2020) 366 final.

47 Rat der EU: Partnerschaftsrat EU-Armenien, Wichtigste Ergebnisse, 17.12.2020, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-ministerial-meetings/2020/12/17/> (letzter Zugriff: 12.7.2021).

48 Rat der EU: Kooperationsrat EU-Aserbaidshjan, 18. Dezember 2020. Wichtigste Ergebnisse, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-ministerial-meetings/2020/12/18/> (letzter Zugriff: 14.7.2021).

49 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Die Europäische Union legt Plan für ein mit 3 Mrd. EUR ausgestattetes Maßnahmenpaket zur wirtschaftlichen Unterstützung eines demokratischen Belarus vor, 28.5.2021, IP/21/2685; Europäische Kommission: Outline of the proposed comprehensive plan of economic support to democratic Belarus, 27.5.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/outline\\_of\\_the\\_proposed\\_comprehensive\\_plan\\_of\\_economic\\_support\\_to\\_democratic\\_belarus.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/outline_of_the_proposed_comprehensive_plan_of_economic_support_to_democratic_belarus.pdf) (letzter Zugriff: 28.6.2021).

50 Für eine Übersicht vgl.: Europäische Kommission: Negotiations and agreements, 22.1.2021, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/#\\_in-place](http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/#_in-place) (letzter Zugriff: 19.7.2021).

51 Benjamin Fox: Experte: EU-Beziehungen zu Nordafrika leiden unter Migrationsstreits (übersetzt von Tim Steins), in: Euractiv, 28.6.2021.

Am 29.6.2021 kündigten die EU und Marokko eine „grüne Partnerschaft“ an, die die Umsetzung des Pariser Abkommens vorantreiben solle.<sup>52</sup> Dieses Modell könne auch als Blaupause für weitere Partnerschaften dienen, so Kommissar Frans Timmermans.<sup>53</sup> Die Vertragsbeziehungen zu Tunesien sind nicht vorangekommen, auch wenn Charles Michel im April 2021 betonte, die „privilegierte Partnerschaft mit Tunesien ausbauen“ zu wollen.<sup>54</sup>

Der Assoziierungsbericht zu Algerien vom 18.11.2020 stellte konkrete Maßnahmen und Fortschritte in Bereichen wie Forschung und Innovation, Hochschulbildung, regionale Sicherheit und Terrorismusbekämpfung, Umwelt und Terrorismusbekämpfung fest. Das Tempo der Zusammenarbeit und die Zahl der Projekte hätten in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Sie soll in den Bereichen Klimawandel, Umweltschutz und Digitalisierung weiter verstärkt werden, auch durch akademischen Austausch und Forschungskooperation. Die EU ist bereit, die von Algerien angekündigten Reformen zu unterstützen, insbesondere in den Bereichen Staatsführung, wirtschaftliche Diversifizierung und Verbesserung des Geschäfts- und Investitionsklimas. Regionale Stabilität und die Zusammenarbeit bei Migration und Mobilität befinden sich weiterhin ganz oben auf der Agenda der Partnerschaft.<sup>55</sup> Natürlich steht die Bewältigung der Auswirkungen der Pandemie im Vordergrund. Auf der Tagung des Assoziierungsrates EU-Algerien im Dezember 2020 wurde betont, die Partnerschaft zu erneuern und zu vertiefen, um das ungenutzte Potential der Beziehungen besser auszuschöpfen.<sup>56</sup>

Ein Ausbau der Beziehungen zu Ägypten ist für die EU schwierig, weil die Regierung unter Abdel Fatah al-Sisi die Zivilgesellschaft massiv bedrängt und unter Druck setzt, etwa durch Verhaftungen und strafrechtliche Verfolgung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Menschen, die sich in sozialen Medien äußern.<sup>57</sup> Dennoch soll die Zusammenarbeit fortgesetzt werden, und zwar auf der Grundlage der Neuen Agenda für den Mittelmeerraum.<sup>58</sup> Mit Jordanien fand Ende Mai 2021 ein Treffen des Assoziierungsausschusses statt.<sup>59</sup> Mit den übrigen Ländern der südlichen Partnerschaft, Libanon, Israel/Palästina, Syrien und Libyen, standen Krisendiplomatie und Krisenmanagement

- 52 Europäische Kommission: Communiqué de presse conjoint: Le Royaume du Maroc et l'Union européenne lancent l'initiative d'un «Partenariat vert», 28.6.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/news/docs/20210628\\_communique\\_presse\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/news/docs/20210628_communique_presse_fr.pdf) (letzter Zugriff: 14.7.2021).
- 53 Frans Timmermans: Rede, Discours à la réunion entre l'UE et le Maroc vers un partenariat vert, 28.6.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/timmermans/announcements/discours-la-reunion-entre-lue-et-le-maroc-vers-un-partenariat-vert\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/timmermans/announcements/discours-la-reunion-entre-lue-et-le-maroc-vers-un-partenariat-vert_en) (letzter Zugriff: 14.7.2021).
- 54 Europäischer Rat: Pressemitteilung, Tunesien hat sich für Demokratie, Pluralismus und die Achtung der Freiheit des Einzelnen entschieden, so Präsident Michel, 6.4.2021, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/european-council/president/news/2021/04/06/2021-04-05-pec-in-tunis/> (letzter Zugriff: 28.6.2021).
- 55 Siehe Europäische Kommission: Rapport sur l'état des relations UE-Algérie dans le cadre de la PEV renouvelée Avril 2018 – Août 2020, 18.11.2020, SWD(2020) 285 final.
- 56 Rat der EU: Pressemitteilung, Press release on the occasion of the video conference of the members of the EU-Algeria Association Council, 7.12.2020, 886/20.
- 57 Europäischer Auswärtiger Dienst: Egypt: Speech on behalf of HR/VP Borrell in the EP plenary on the deteriorating situation of human rights in Egypt, in particular the case of the activists of the EIPR, 17.12.2020, abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/delegations/egypt/90775/egypt-speech-behalf-hrvp-borrell-ep-plenary-deteriorating-situation-human-rights-egypt\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/egypt/90775/egypt-speech-behalf-hrvp-borrell-ep-plenary-deteriorating-situation-human-rights-egypt_en) (letzter Zugriff: 19.7.2021).
- 58 Rat der EU: Pressemitteilung, Readout of the telephone conversation between President Charles Michel and the President of Egypt Abdel Fattah al-Sisi, 2.6.2021, 437/21.
- 59 Europäischer Auswärtiger Dienst: EU-Jordan Joint Statement following the 12th meeting of the Association Committee, 31.5.2021, abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/delegations/jordan/99311/eu-jordan-joint-statement-following-12th-meeting-association-committee\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/jordan/99311/eu-jordan-joint-statement-following-12th-meeting-association-committee_en) (letzter Zugriff: 19.7.2021).

oder die Fortsetzung des politischen Dialogs im Mittelpunkt der Aktivitäten des Rats und vor allem des Hohen Vertreters.

### **Weiterführende Literatur**

Bob Deen et al.: The Eastern Partnership. Three dilemmas in times of troubles. The Hague: The Clingendael Institute, January 2021 (Clingendael Report).

Michael Emerson et al.: Balkan and Eastern European Comparisons. Building a New Momentum for the European integration of the Balkan and Eastern European associated states, CEPS policy contribution, 2.3.2021, abrufbar unter: <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/02/Balkan-and-Eastern-European-Comparisons.pdf> (letzter Zugriff: 26.7.2021).

Muriel Asseburg et al.: Regionale Unordnung in Europas südlicher Nachbarschaft. Konfliktakteure verfolgen Interessen unbeirrt, in: Barbara Lippert et al. (Hrsg.): Internationale Politik unter Pandemie-Bedingungen, SWP-Studie 26/2020, 17.12.2020, S. 73–76.

# Östliche Partnerschaft

Katrin Böttger/Laura Worsch

Das vergangene Jahr war geprägt von verschiedenen destabilisierenden Momenten für die Länder der Östlichen Partnerschaft (ÖP). Im Juli 2020 brach der eingefrorene Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um die Region Bergkarabach erneut aus. Im August kam es in Belarus zu Unruhen und Massenprotesten gegen Manipulationen bei der Präsidentschaftswahl, die von Präsident Aljaksandr Lukaschenko gewaltsam niedergeschlagen wurden. Seitdem haben Restriktionen gegenüber oppositionellen Kräften sowie der Bevölkerung stark zugenommen. In Georgien haben die Parlamentswahlen im Oktober 2020 ebenfalls zu Massenprotesten und einer Destabilisierung der politischen Lage geführt.

Darüber hinaus war die ÖP geprägt von der Covid-19-Pandemie und deren sozialen, politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen für die EU und die Partnerstaaten. Nach ersten spontanen Hilfen 2020 veranlasste die EU zusätzliche Finanzmittel von insgesamt 2,5 Mrd. Euro, die über die nächsten drei Jahre darauf abzielen, die Gesundheits- und Wirtschaftssysteme der ÖP-Länder zu unterstützen.<sup>1</sup> Die unterschiedlichen Bestrebungen der ÖP-Länder hinsichtlich ihrer Integration in die EU haben sich im vergangenen Jahr weiter manifestiert: Im Mai 2021 etablierten die Außenminister der Ukraine, Georgiens und der Republik Moldau das „Assoziierte Trio“ und bekräftigten damit ihre Mitgliedschaftsambitionen gegenüber der EU.<sup>2</sup> Während die Europäische Kommission die Ambitionen der drei Länder begrüßte, ließ sie auch Vorsicht walten, Armenien, Aserbaidschan und Belarus hierdurch nicht zu benachteiligen.

Im Rahmen der Deutschen EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 fanden im digitalen Rahmen zahlreiche Veranstaltungen mit den Partnerländern der ÖP statt, wie zum Beispiel die „Eastern Partnership Business Days“, die vom Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft e. V., NRW.Invest und der Europäischen Kommission organisiert wurden. Sie boten Unternehmen der ÖP-Länder Vernetzungsmöglichkeiten mit deutschen und europäischen Wirtschaftsakteuren. Des Weiteren fand im Dezember 2020 die zwölfte Jahrestagung des ÖP Civil Society Forums statt. Zudem gründete die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. im Rahmen der Deutschen EU Ratspräsidentschaft das „Think-Tank Netzwerk zur Östlichen Partnerschaft“, welches ExpertInnen und EntscheidungsträgerInnen aus den ÖP Ländern stärker in den Dialog über die EU-Politik gegenüber den östlichen Partnerländern einbinden soll.<sup>3</sup>

Das Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement (CEPA) zwischen Armenien und der EU, das in Teilen bereits seit 2018 aktiv ist, trat am 1. März 2021 vollständig in

---

1 Europäische Kommission: EU support to Eastern Partnership Countries, Mai 2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/coronavirus\\_support\\_eap.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/coronavirus_support_eap.pdf) (letzter Zugriff: 15.6.2021).

2 Vlagyiszlav Makszimov: Georgia, Moldova, Ukraine formalise their higher EU ambition, in: Euractiv, 19.5.2021.

3 Auswärtiges Amt: Die Östliche Partnerschaft, 28.12.2020, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/ausienpolitik/europa/erweiterung-nachbarschaft/nachbarschaftspolitik/oestliche-partnerschaft-node> (letzter Zugriff: 15.6.2021).



Kraft.<sup>4</sup> Die Entscheidung folgte dem dritten EU-Armenien Partnerschaftsrat im Dezember 2020, der das kontinuierliche Engagement Armeniens zur Erfüllung des Abkommens bestätigte.<sup>5</sup> Herausfordernd waren neben den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Problemen der Covid-19-Pandemie vor allem der Ausbruch kriegesischer Auseinandersetzungen mit Aserbaidschan im Juli 2020. Trotz der Unterzeichnung eines Waffenstillstands im Oktober, der vor allem durch den mediativen Einsatz Russlands, Frankreichs und der USA innerhalb der Minsk-Gruppe zustande kam, kommt es weiterhin zu regelmäßigen Zusammenstößen an der neu gezogenen territorialen Grenze.<sup>6</sup> Das von beiden Seiten unterzeichnete Abkommen spricht Aserbaidschan die Kontrolle über weite Teile Bergkarabachs zu, die zuvor von Armenien kontrolliert wurden. Die Unterzeichnung des Abkommens führte in Armenien zu Massenprotesten gegen Premierminister Nikol Paschinjan.<sup>7</sup> Die EU sicherte finanzielle Unterstützung für die betroffenen Regionen und die Bevölkerung zu,<sup>8</sup> wurde aber für ihr eher passives Verhalten in der Konfliktlösung kritisiert.<sup>9</sup> Der 17. EU-Aserbaidschan Kooperationsrat traf sich zuletzt im Dezember 2020 und beratschlagte über ein neues Abkommen, welches die Diversifikation von Aserbaidschans Wirtschaft und die EU-Kooperation voranbringen würde.<sup>10</sup> Die Verhandlungen über ein solches Abkommen stagnieren jedoch seit Juli 2019. Der Kooperationsrat betonte die Fortschritte im Energiesektor mit der Inbetriebnahme der Trans-Adriatischen Pipeline und bemängelte vor allem demokratische Standards und Meinungsfreiheit.<sup>11</sup>

In Georgien war die EU aktiv in die Entwicklung und Verhandlung der neuen Wahlreform involviert, die eine proportionalere Verteilung der Parlamentssitze vorsieht und bereits bei den Parlamentswahlen im Oktober 2020 Anwendung fand. Dennoch wurden nach der Wahl Korruptions- und Wahlbetrugsvorwürfe seitens der Opposition laut, die das Wahlergebnis und den knappen Sieg der regierenden Partei „Georgischer Traum“ nicht anerkannte und sich weigerte, unter diesen Umständen in das Parlament einzutreten. Die Wahlbeobachtungsmission der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) bestätigte die Wahrung fundamentaler Freiheiten vor und während der Wahlen. Jedoch habe die öffentliche Dominanz von Georgischer Traum während des Wahlkampfes zur Einschüchterung von WählerInnen geführt.<sup>12</sup> Die politische Krise vertiefte sich, als im Februar 2020 Nika Melia, der Anführer der georgischen Partei „United National Move-

4 Europäische Kommission: The EU and Armenia Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement enters into force, 29.2.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news\\_corner/news/eu-and-armenia-comprehensive-and-enhanced-partnership-agreement-enters-force\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/eu-and-armenia-comprehensive-and-enhanced-partnership-agreement-enters-force_en) (letzter Zugriff: 15.6.2021).

5 Rat der EU: Partnerschaftsrat EU-Armenien, 17.12.2020, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-ministerial-meetings/2020/12/17/> (letzter Zugriff: 15.6.2021).

6 Delegation of the European Union to Azerbaijan: Statement by the Spokesperson on recent developments on the border, 28.5.2021, abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/delegations/azerbaijan/99246/armeniaazerbaijan-statement-spokesperson-recent-developments-border\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/azerbaijan/99246/armeniaazerbaijan-statement-spokesperson-recent-developments-border_en) (letzter Zugriff: 15.6.2021).

7 Aschot Gasasjan: Wut auf den armenischen Premierminister, in: Deutsche Welle, 10.11.2020.

8 Europäische Kommission: Nagorno Karabakh conflict: EU allocates additional €10 million to support those affected, 17.5.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news\\_corner/news/nagorno-karabakh-conflict-eu-allocates-additional-%E2%82%AC10-million-support-those\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/nagorno-karabakh-conflict-eu-allocates-additional-%E2%82%AC10-million-support-those_en) (letzter Zugriff: 15.6.2021).

9 Andrew Rettman: EU helpless to stop Nagorno-Karabakh war, in: EUobserver, 8.10.2021.

10 Europäische Kommission: EU-Azerbaijan Cooperation Council, 18.12.2020, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news\\_corner/news/eu-azerbaijan-cooperation-council-18-december-2020\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/eu-azerbaijan-cooperation-council-18-december-2020_en) (letzter Zugriff: 15.6.2021).

11 Europäische Kommission: Joint Staff Working Document. Cooperation Implementation Report on Azerbaijan, SWD(2020) 365 final, 16.12.2020.

ment“ (UNM) und der vereinten georgischen Opposition festgenommen wurde, was zu Massenprotesten und der Abdankung des Premierministers führte. Die EU verhandelte sowohl die Freilassung des oppositionellen Politikers als auch die Beendigung der Blockade der Parlamentsbildung.<sup>13</sup> Eine Gemeinsame Stellungnahme des Europäischen Parlaments rief alle Parteien zur Zusammenarbeit auf, um die politische Stabilität des Landes nicht weiter zu gefährden.<sup>14</sup> Erst Ende Mai beendete schließlich auch die UNM den Boykott, sodass sich das vollständige Parlament versammeln konnte.<sup>15</sup>

Im November 2020 fand das 22. Gipfeltreffen zwischen der EU und der Ukraine als das erste physische Treffen seit dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie in Brüssel statt, das sich auf die weitere Umsetzung des Assoziierungsabkommens konzentrierte.<sup>16</sup> Insbesondere wurde die Notwendigkeit beschleunigter Reformen im Justizbereich, und in den Bereichen der Korruptionsbekämpfung und der Rechtsstaatlichkeit betont.

Die Situation im Osten der Ukraine bleibt instabil und Auseinandersetzungen zwischen ukrainischen Streitkräften und prorussischen Separatisten nahmen im ersten Halbjahr 2021 wieder zu. Im Frühjahr 2021 wurden tausende russische SoldatInnen sowie dutzende Kriegsschiffe für Übungsmanöver an die Küste der annektierten Krim-Halbinsel und die ostukrainische Grenze verlegt. Die Übungsmanöver endeten infolge eines Treffens zwischen dem ukrainischen Präsident Wolodymyr Selenskyj und dem russischen Präsident Vladimir Putin.<sup>17</sup> Die EU-Sanktionen gegen Russland aufgrund der Verletzung der territorialen Integrität der Ukraine wurden zuletzt bis September 2021 verlängert und in der Affäre um die Vergiftung und Festnahme des russischen Oppositionellen Alexej Nawalny ausgeweitet.<sup>18</sup>

Die EU-Beziehungen zur Republik Moldau zielten im vergangenen Jahr vor allem auf die wirtschaftliche Erholung und Unterstützung des Landes ab, um die von der Covid-19-Pandemie verursachte gesundheitliche und wirtschaftliche Krise aufzufangen. Im November 2020 gewann Maia Sandu die Präsidentschaftswahlen, welche laut Aussagen der OSZE Wahlbeobachtungsmission frei und demokratisch abliefen.<sup>19</sup> Sandus Sieg wurde als Gewinn für eine pro-europäische Ausrichtung des Landes gewertet, da sie sich im Gegensatz zu ihrem gegnerischen Kandidaten klar für die EU positionierte. Weitere Reformen wurden im Frühjahr 2021 jedoch zunächst behindert, als das moldauische Parlament Sandus Vorschlag für die Besetzung des PremierministerInnen-Amtes zum zweiten Mal

- 12 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE): Georgia – Parliamentary Elections, 31.10.2020, ODIHR Limited Election Observation Mission, Final Report, 5.3.2021, abrufbar unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/4/480500.pdf> (letzter Zugriff: 15.6.2021).
- 13 David M. Herszenhorn: EU brokers deal to end political deadlock in Georgia, in: Politico, 20.4.2021.
- 14 Europäisches Parlament: Joint Statement on political climate in Georgia, 29.3.2021, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/joint-statement-on-political-climate-in-/product-details/20210329DPU29262> (letzter Zugriff: 15.6.2021).
- 15 Euractiv: Georgia opposition ends parliamentary boycott, 31.5.2021.
- 16 Rat der EU: Gipfeltreffen EU-Ukraine, 6.10.2020, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-summit/2020/10/06/> (letzter Zugriff: 15.6.2021).
- 17 Euractiv: Russia orders end to huge military drills near Ukraine, 23.4.2021.
- 18 Rat der EU: Mitteilung an die Presse, Globale Sanktionsregelung im Bereich der Menschenrechte: EU verhängt Sanktionen gegen vier Personen, die für schwere Menschenrechts-verletzungen in Russland verantwortlich sind, 2.3.2021, 153/21.
- 19 Europäisches Parlament: EU-Moldova Parliamentary Association Committee. Ninth Meeting. Statement and Recommendations, 22.3.202, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/231303/Final%20Statement%20and%20Recommendations%209th%20EU-MD%20PAC.pdf> (letzter Zugriff: 15.6.2021).

ablehnte.<sup>20</sup> Schließlich löste Sandu das Parlament auf und ordnete für den 11. Juli 2021 vorgezogene Parlamentswahlen an.

Die Beziehungen zwischen Belarus und der EU litten im vergangenen Jahr zunächst unter den gewaltsamen Niederschlagungen von Demonstrationen aufgrund von Wahlfälschungen bei der Präsidentschaftswahl und verschärften sich nach der erzwungenen Landung eines Ryan-Air Flugzeugs in Minsk, bei dem der Journalist Raman Protasewitsch und dessen Partnerin Sofia Sapega festgenommen wurden.<sup>21</sup> Die Präsidentschaftswahlen im August 2020 bestätigten Präsident Lukaschenko erneut im Amt, das Wahlergebnis wurde von der EU allerdings nicht anerkannt. Vorwürfe gefälschter Wahlergebnisse führten zu monatelangen Massenprotesten in weiten Teilen des Landes, die schließlich von der Regierung gewaltsam niedergeschlagen wurden. Die EU führte schrittweise Sanktionen gegen die gewaltsame Unterdrückung Oppositioneller und der DemonstrantInnen ein. Diese wurden am 24. Mai 2021 nach der erzwungenen Landung des Flugzeugs in Minsk noch einmal deutlich verschärft: Unter anderem wurde der gesamte belarussische Luftraum für EU-Flüge gesperrt und verschiedene Sanktionen gegen hochrangige Personen des Regimes erlassen.

Für den Finanzierungszeitraum 2021–2027 läuft das neue Mehrjährige Finanzinstrument, das „Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI) – Europa in der Welt“, langsam an. Für die Südliche und Östliche Partnerschaft sind insgesamt mindestens 19,32 Mrd. Euro vorgesehen.<sup>22</sup>

## Fazit

Im letzten Jahr lag der Fokus der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Ländern der Östlichen Partnerschaft stärker auf bilateralen als auf multilateralen Elementen. Hierfür gibt es drei Gründe: Zum ersten forderten die destabilisierenden Entwicklungen in den Staaten die jeweils ungeteilte Aufmerksamkeit. Zum zweiten waren die Möglichkeiten der Gipfel-Diplomatie aufgrund der Covid-19-Pandemie eingeschränkt, wodurch es weniger Gelegenheit zum multilateralen Austausch gab. Der dritte und wichtigste Grund ist wohl der Umstand, dass es auf EU-Seiten wenig kreative Ideen dazu gibt, wie der Umgang mit den Ambitionen des Assoziierten Trios und mit den daraus entstehenden Spannungen gegenüber den drei anderen Ländern der ÖP gelingen kann. Es bleibt abzuwarten, inwieweit ein Nachlassen der pandemiebedingten Krise hier kreative Energie freisetzen kann.

## Weiterführende Literatur

- András Rácz: In Russia's Hands. Nagorno-Karabakh after the ceasefire agreement, in: Institute for Security Studies Brief 8, April 2021.
- Givi Gigitashvili: Information operations and the 2020 Georgian parliamentary elections, in: New Eastern Europe, 5.5.2021.

---

20 Radio Free Liberty: Moldovan Lawmakers Again Fail to Endorse PM-Designate, 25.3.2021; Ecaterina Locoman: Moldova wants to be more European and less corrupt. Parliament isn't helping, in: The Washington Post, 3.4.2021.

21 Rat der EU: Beziehungen EU-Belarus, 25.5.2021, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eastern-partnership/belarus/> (letzter Zugriff: 15.6.2021).

22 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Europäische Kommission begrüßt Billigung des neuen Instruments „NDICI/Europa in der Welt“ zur Unterstützung des auswärtigen Handelns der EU, 19.3.2021, IP/21/1267.

# Ukraine

Constanze Aka/Martin Stein

Das Assoziierungsabkommen (AA) mit der Europäischen Union (EU) inklusive der Tiefen und Umfassenden Freihandelszone stellt weiterhin den Rahmen für die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen dar. Reformfortschritte wurden von einer Verfassungskrise und zahlreichen Personalwechseln in der Regierung überschattet. Die anhaltende Covid-19-Pandemie fordert die Ukraine politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich heraus. Bei den im Herbst 2020 durchgeführten Kommunalwahlen (Wahlbeteiligung: 36 Prozent) auf Basis der neuen Verwaltungsstruktur gewann die Regierungspartei Sluha Narodu in keinem der regionalen Zentren das Bürgermeisteramt.

## Autonome Republik Krim und der Krieg im Donbass

Seit der völkerrechtswidrigen Annexion der Autonomen Republik Krim durch Russland im März 2014 wird die Halbinsel politisch und wirtschaftlich zunehmend in russische Strukturen integriert. Menschenrechtsverletzungen wurden wiederholt von den Vereinten Nationen kritisiert und dokumentiert. Auch der Konflikt um die Wasserversorgung der Halbinsel hält an, da die Ukraine diese nur noch im Falle einer humanitären Krise gewährleisten will. In Bezug auf den Krieg im Donbas zog der im Juli 2020 vereinbarte Waffenstillstand eine deutliche Verringerung der Kampfhandlungen nach sich. Ein möglicher Faktor war die Covid-19-Pandemie, die insbesondere die besetzten Gebiete vor große Herausforderungen stellte. Im April 2021 kam es durch die Stationierung von über 100 000 russischen SoldatInnen entlang der ukrainischen Grenze zu einer stark angespannten politischen sowie militärischen Situation, die erst durch den Truppenabzug entspannt wurde. Die Zahl der Binnenflüchtlinge liegt bei rund 1,5 Mio., die der Kriegstoten bei über 13 200, davon über 3000 Zivilisten. Infolge der Krim-Annexion und gekoppelt an die Umsetzung des Minsker Abkommens bestehen die von der EU verhängten diplomatischen Maßnahmen, Wirtschaftssanktionen, Einreiseverbote und eine Sperre von Vermögenswerten gegenüber der Russischen Föderation fort.

## Covid-19 und Makroökonomische Stabilisierung

Seit dem Ende des ersten Lockdowns im Juli 2020 stieg die Inzidenz stetig an. Bis Juni 2021 wurden über 2 Mio. Infektionen und über 50 000 Tote verzeichnet, wobei internationale Schätzungen von höheren Werten ausgehen. Die Impfquote stieg erst zum Beginn des zweiten Quartals 2021 spürbar an und bis Mitte Juni 2021 wurden 1,7 Mio. Dosen verabreicht. Seit dem Frühjahr 2020 mussten drei Gesundheitsminister ihren Posten räumen – eine weitere Herausforderung für die politischen Institutionen, die auch die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abfedern mussten. Beispielsweise hält sich seit Ende 2020 die Arbeitslosenquote im europäischen Vergleich überdurchschnittlich auf 10 Prozent und das Bruttoinlandsprodukt (BIP) sank 2020 infolge der geringen Wirtschaftsleistung um 4 Prozent. Für 2021 rechnet die ukrainische Nationalbank wieder mit einem Anstieg des BIP um 3,5 bis 4 Prozent. Zur Abfederung der Folgen der Pandemie sagte die Europäische Kommission Finanzhilfen in Höhe von 1,2 Mrd. Euro zu und überwies im Dezember 2020 die erste Tranche in Höhe von 600 Mio. Euro. Aufgrund der Dringlichkeit wurde diese Auszahlung

zunächst nicht an die üblicherweise vereinbarten Reformkonditionen geknüpft. Eine zweite, an Reformkonditionen geknüpfte Zahlung ist ausstehend.

### **Assoziierungs- und Reformprozess**

Der jüngste EU-Fortschrittsbericht zur Umsetzung des AA bescheinigt der Ukraine anhaltende Reformfortschritte. Um die dezentrale Umsetzung der Assoziierungsagenda zu fördern und Wirtschaft und Bevölkerung auf regionaler Ebene einzubeziehen, wurden drei von insgesamt sechs regionalen Büros für europäische Integration eröffnet.

Der Assoziierungsrat mahnte die Ukraine zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und zur anhaltenden Bekämpfung der Korruption. Insbesondere die Unabhängigkeit und Arbeitsfähigkeit der Antikorruptions-Stellen müsse gewährleistet werden. Das Verfassungsgericht löste im Herbst 2020 eine politische Krise aus, indem es die strafrechtliche Verfolgbarkeit von Falschangaben in Vermögenserklärungen aufhob, der Nationalen Agentur für Korruptionsprävention Befugnisse entzog sowie die 2015 erfolgte Ernennung des Leiters des Nationalen Antikorruptionsbüros für verfassungswidrig erklärte. Das Parlament steht vor der Aufgabe, die Krise Schritt für Schritt durch eine neue, verfassungskonforme Gesetzgebung zu überwinden. Ein Änderungsgesetz zum Antikorruptionsbüro wird im Herbst 2021 erwartet.

In der Endphase der Dezentralisierungsreform wurden Kommunen verpflichtend zusammengeschlossen. Auf Basis der neuen Verwaltungsstruktur und des neuen Wahlgesetzes wurden im Oktober 2021 Kommunalwahlen mit Verhältniswahlrecht und offenen Parteilisten durchgeführt. Die kommunalen Haushalte profitieren von höheren Steuereinnahmen, ihnen werden nunmehr 60 Prozent der auf ihrem Gebiet entrichteten Einkommenssteuer zugeführt. Die Bilanz zur Reform der öffentlichen Verwaltung fällt gemischt aus. Zwar wurde ein allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz verabschiedet, doch wurden für die Zeit der Quarantäne-Bestimmungen die geltenden Vorgaben zur Einstellung in den öffentlichen Dienst ausgesetzt: Rund 7000 Einstellungen wurden ohne ordentliches Auswahlverfahren vorgenommen.

Die EU und die Ukraine haben sich auf Verhandlungen zur weiteren Liberalisierung des Güterhandels sowie eine Prüfmision zum Abschluss eines Abkommens über Konformitätsbewertung und die Anerkennung gewerblicher Produkte verständigt. Im Transportwesen geht die Umsetzung der Assoziierungsagenda schleppend voran. Ein Meilenstein ist das Abkommen über den gemeinsamen Luftverkehrsraum, das seit Juni 2021 vorläufig angewandt wird.

Über die Assoziierungsagenda hinaus hat sich die Ukraine zum Ziel gesetzt, Politik und Rechtssetzung im Einklang mit dem Europäischen Grünen Deal zu gestalten. Ferner strebt sie eine Integration in den EU-Digitalmarkt an. Die EU und die Ukraine vereinbarten den Start eines Cyber-Dialogs für 2021 sowie eine stärkere Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung. Schließlich vereinbarten sie eine strategische Partnerschaft in Hinblick auf Rohstoffe und Batterien. Der Assoziierungsrat stellt eine umfassende Prüfung der Umsetzung des AA in Aussicht, die für die weitere Gestaltung der EU-Ukraine-Beziehungen wegweisend sein wird.

### **Weiterführende Literatur**

Katerina Bosko (Hrsg.): Ukraine-Analysen, Bremen, fortlaufend.

Cabinet of Ministers of Ukraine: Report on Implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union, 2015–2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3kSKYvy> (letzter Zugriff: 8.7.2021).

# Moldau

Dominic Maugeais

Die Republik Moldau befindet sich nach zwei entscheidenden Wahlen in den Jahren 2020 und 2021 auf pro-europäischem Kurs. Ein zähes Ringen um vorgezogene Parlamentswahlen und reformorientierte Mehrheiten eröffnet die Perspektive auf eine „De-Oligarchisierung“ und weitere EU-Annäherung des Landes.

## Maia Sandu gewinnt Präsidentschaftswahlen

Hatte sich Maia Sandu von der pro-europäisch orientierten Partei „Aktion und Solidarität“ (PAS) bei ihrer ersten Kandidatur im Jahr 2016 noch mit knappen 48 Prozent der Stimmen gegenüber Igor Dodon von der Sozialistischen Partei Moldaus (PSRM) mit 52 Prozent geschlagen geben müssen, setzte sie sich nun vier Jahre später schon in der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen am 1. November 2020 mit 36,2 Prozent der Stimmen gegenüber Dodon (32,6 Prozent) ab. In der zweiten Runde am 15. November 2020 gewann Sandu deutlich mit einer Stimmenmehrheit von 57,72 Prozent gegenüber 42,28 Prozent für Dodon.<sup>1</sup> Die ein Jahr zuvor von Sandu als Ministerpräsidentin angeführte Zweckkoalition mit der PSRM, die zur Absetzung des Oligarchen Vlad Plahotniuc gebildet wurde und nach wenigen Monaten scheiterte, hatte sich folglich nicht nachhaltig negativ auf Sandus Popularität und Glaubwürdigkeit in der Bevölkerung ausgewirkt. Als ein maßgeblicher Vorteil für Sandu bei ihrer erneuten Kandidatur galt, dass sowohl der amtierende Präsident Dodon als auch die PSRM-geführte Regierung für das ungenügende Management der Covid-19-Pandemie verantwortlich gemacht wurden.<sup>2</sup> Darüber hinaus hatte Dodon mit Renato Usati („Unsere Partei“), der als Drittplatzierter knapp 17 Prozent der Stimmen im ersten Wahlgang erhielt, Konkurrenz im pro-russischen Wählerspektrum. Nachdem Dodon sich in Moskau vergeblich darum bemüht hatte, dass der Kreml Druck auf Usati ausübe, um dessen Kandidatur zu verhindern, reagierte dieser mit Korruptionsvorwürfen gegenüber Dodon, die schließlich einige pro-russische BürgerInnen von dessen Wahl abgehalten haben. Gleichzeitig gelang es Sandu, erneut einen Großteil der Diasporastimmen für sich zu gewinnen und mit einem auf soziale und wirtschaftliche Fragen und weniger geopolitisch ausgerichteten Wahlkampf in signifikantem Maße russischsprachige WählerInnen anzusprechen.<sup>3</sup>

## Vorgezogene Parlamentswahlen mit pro-europäischer Mehrheit

Premierminister Ion Chicu, der noch zwischen den Wahlgängen von der Demokratischen Partei (PDM) abgezogene Minister mit PSRM-Vertrauten ersetzte, reichte am 23. Dezember 2021, einen Tag vor Sandus Amtseinführung, den Rücktritt der Regierung ein. Die

- 1 Office for Democratic Institutions and Human Rights Elections (ODIHR): Moldova, Presidential Election, 1 and 15 November 2020: Final Report; Organization for Security and Co-operation in Europe, 26.2.2021.
- 2 Martin Sieg: Die Republik Moldau vor der Präsidentschaftswahl im November, in: Konrad-Adenauer-Stiftung Länderberichte, September 2020.
- 3 Dumitru Minzarari: Moldovan Presidential Elections Driven by Insecurity Not Geopolitics. President-elect Sandu May Have Found a Cure against Populism, in: SWP Comment 59/2020.

Verfassung sieht vor, dass nach zwei fehlgeschlagenen Versuchen der Ernennung einer neuen Regierung durch das Parlament innerhalb einer dreimonatigen Frist dieses durch die Präsidentin aufgelöst und vorgezogene Parlamentswahlen angesetzt werden können. Sandu schlug zweimal in Folge die ehemalige Finanzministerin Natalia Gavrilita (PAS) vor, die jeweils keine Mehrheit erhielt. Das Vorgehen, eine Kandidatin zweimal zur Wahl zu stellen, wurde vom Verfassungsgericht für ungültig erklärt. Daraufhin schlug Sandu den amtierenden PAS-Präsidenten Igor Grosu als Kandidaten vor, der mangels Quorum ebenfalls nicht gewählt wurde. Am 15. April 2021 entschied das Gericht, dass die Bedingungen für Neuwahlen gegeben seien.<sup>4</sup> Auch der vom Parlament am 30. März 2021 verhängte zweimonatige Ausnahmezustand, der dazu diente vorgezogenen Neuwahlen zu verzögern, wurde mangels ausreichender Begründung durch das Verfassungsgericht außer Kraft gesetzt. Am 28. April 2021 unterzeichnete Sandu schließlich das Dekret zur Auflösung des Parlaments, mit dem der 11. Juli 2021 als Termin für Parlamentswahlen angesetzt wurde. Aus den Parlamentswahlen konnte PAS sich mit 52,8 Prozent eine absolute Mehrheit der Stimmen und 63 der 101 Sitze im Parlament sichern. Mit 27,17 Prozent und 32 Sitzen befindet sich an zweiter Stelle der Wahlblock aus Kommunisten und Sozialisten (BECS), zu dem sich die PSRM und die Kommunistische Partei Moldaus (PCRM) zusammengeschlossen hatten. An dritter Stelle mit 5,74 Prozent und 6 Sitzen schaffte die Shor-Partei den Wiedereinzug, im Gegensatz zu Andrej Năstases Partei „Würde und Wahrheit“ (PPDA), Pavel Filips Demokratischer Partei (PDM) sowie Adrian Candus Partei „Pro Moldova“.

### Ausblick

Die Erwartungen an die neue „Regierung der Integrität“ unter Führung von Natalia Gavrilita (PAS) sind hoch, kann sie sich auch durch eine komfortable Mehrheit im Parlament gestützt wissen. Brüssel sagt Unterstützung zu und auch Moskau äußert sich zunächst offen für die Zusammenarbeit. Neben den ambitionierten Reformplänen wird sich die neue Regierung jedoch vorwiegend dem Management der noch nicht ausgestandenen Covid-19-Pandemie und der Bewältigung ihrer Folgen widmen müssen. Die EU-Moldau Beziehungen haben sich im vergangenen Jahr deutlich verbessert, Makrofinanzhilfen von 600 Millionen Euro für die kommenden drei Jahre bekräftigen die Unterstützung für den eingeschlagenen Reformkurs. Eine neue Assoziierungsagenda, die Ziele und Prioritäten für die kommenden sieben Jahre festlegen wird, soll am 28. Oktober 2021 im Rahmen des 6. EU-Moldau Assoziationsrates beschlossen werden.

### Weiterführende Literatur

Iulian Groza et al.: Shadow report: EU-Moldova Association Agreement. Six years of implementation: Progress. Constraints. Priorities. Oktober 2020, abrufbar unter: <http://ipre.md/2020/10/12/raportul-alternativ-sase-ani-de-implementare-a-acordului-de-asociere-ue-moldova/?lang=en> (letzter Zugriff: 31.8.2021).

---

4 Madalin Necsutu: Moldova Court Ruling Empowers President to Dissolve Parliament, in: BalkanInsight, 15.4.2021.

# Georgien

Mariam Khotenashvili\*

Georgien wurde im vergangenen Jahr durch mehrere negative Entwicklungen geprägt: manipulierte Parlamentswahlen, anhaltende politische Polarisierung, informelles Regierungshandeln, selektive Justiz, inkompetenter Umgang mit der Covid-19-Krise, wirtschaftlicher Rückgang, Verschärfung der Armut und umfassende Schwächung der Demokratie inklusive der Medienfreiheit. Die Ankündigung der georgischen Regierungspartei „Georgian Dream“ bis 2024 einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft stellen zu wollen, erscheint daher paradox.<sup>1</sup> Der Zeitpunkt einer solchen Ankündigung erschien auch in EU-Kreisen schlecht gewählt: Während Georgien offiziell seinen Wunsch nach engeren Beziehungen zur EU erklärte, entfernt sich das Land immer weiter von deren Werten, wie der Good Governance, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie und erliegt zusehends einem oligarchischen Ein-Parteien-Regierungsstil nach russischem Vorbild.

Auch unter EU-VertreterInnen stellte sich daher ein Umdenken ein, nachdem sie zuvor die schwindende Führungsrolle Georgiens innerhalb der Östlichen Partnerschaft nur zögerlich eingestehen wollten. Der technokratische Ansatz der EU, Reformfortschritte des Landes über Checklisten statt über eine Analyse der zugrundeliegenden politischen Dynamiken zu bewerten, hatte nicht verhindern können, dass Georgian Dream seine Herrschaftsansprüche immer weiter ausweitete. Die beiden Staatsbesuche in Tiflis durch den Präsidenten des Europäischen Rates, Charles Michel, und seine Vermittlungsversuche zwischen Regierungspartei und Opposition waren zwar ein Schritt in die richtige Richtung, aber die Umsetzung der daraus resultierenden Vereinbarung ist ungewiss.

Aus den Parlamentswahlen im Oktober 2020 ging die Regierungspartei mit 90 von 150 Sitzen zum dritten Mal in Folge als Wahlsiegerin hervor. Im ersten Wahlgang lag die Wahlbeteiligung noch bei 56 Prozent, im zweiten Wahlgang nur bei 26 Prozent. Insgesamt stieß der Wahlvorgang auf wenig Vertrauen in der Öffentlichkeit. Der Leiter der OSZE-Wahlbeobachtungsmission berichtete von Einschüchterungsvorwürfen von WählerInnen und „der Verwischung der Grenze zwischen Staat und Partei während des Wahlkampfs“.<sup>2</sup> Freedom House berichtete, dass die Wahl durch Manipulationen wie Stimmenkauf, Gewalt und Auszählungsfehler beeinflusst worden sei, was die Opposition dazu veranlasste, zum Boykott der Stichwahl aufzurufen. Die Organisation beklagte auch, dass „Staatsbedienstete und Empfänger von Sozialleistungen unter Druck gesetzt wurden, die Regierungspartei zu unterstützen“.<sup>3</sup> Die umstrittenen Wahlen führten zu einem sechsmonatigen politischen Stillstand, da sich die Oppositionsparteien weigerten, ins Parlament einzuziehen. Die Situation eskalierte weiter, als Nika Melia, der Vorsitzende der größten

---

\* Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

1 Vlagyslav Maksimov: Georgian president visits Brussels in push for 2024 EU membership application, in: Euractiv, 22.1.2021.

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Pressemitteilung, Fundamental freedoms respected in competitive Georgian elections, but allegations of pressure and blurring of line between party and state reduced confidence, international observers say, 1.11.2020.

3 Freedom House: Georgien: Freedom in the World 2020, abrufbar unter: <https://freedomhouse.org/country/georgia/freedom-world/2020> (letzter Zugriff: 13.8.2021).



Oppositionspartei „Vereinte Nationale Bewegung“, bei einem Polizeieinsatz festgenommen wurde. Nur unter Einschaltung von Michel konnte man die Situation teilweise deeskalieren. Die EU erzielte eine Einigung über die Freilassung von Nika Melia und Giorgi Rurua und über vorgezogene Parlamentswahlen für 2022, falls Georgian Dream bei den Kommunalwahlen im Oktober 2022 weniger als 43 Prozent der Stimmen erhalten sollte. Die Vereinbarung enthält auch einen Fahrplan für Reformen des Wahlrechts und der Rechtsstaatlichkeit.<sup>4</sup> Entscheidend ist, ob diese Vereinbarung auch umgesetzt wird.

Weiterer Machtmissbrauch wurde durch Veröffentlichung geheimer Telefonmitschnitte im März 2021 bekannt, in denen der Sohn des Milliardärs und Gründers von Georgian Dream, Bidzina Iwanischwili, zusammen mit Premierminister Irakli Gharibaschwili und dem Leiter des Staatlichen Sonderschutzdienstes, Anzor Tschubinidse, berieten, Jugendliche einzuschüchtern, wenn sie Bera Iwanischwili in sozialen Medien kritisierten.<sup>5</sup> Der Vorfall verdeutlichte erneut ein altes Muster: Ein Milliardär und seine Familie regieren das Land aus dem Hinterzimmer. In den Worten Tinatin Akhvdianis: „Die derzeitige politische Krise geht letztlich auf den Reichtum einer einzigen Person zurück.“<sup>6</sup>

Die Reaktion auf Covid-19 bestand in einem harten Lockdown und Grenzschließungen. Ein erneuter Ausbruch des Virus im Herbst dennoch nicht verhindert werden – mit schwerwiegenden Folgen für viele Haushalte und kleinere Unternehmen. Das staatliche Hilfspaket (eine Einmalzahlung von umgerechnet weniger als 100 Euro) war weder ausreichend, noch stand es denen zur Verfügung, die ihren Arbeitsplatz verloren hatten.<sup>7</sup> Die Regierung versäumte es, außerhalb des COVAX-Programms Impfstoffe zu beschaffen, die von der Europäischen Arzneimittelagentur zugelassen worden waren. Georgien öffnete sich für die Impfstoffdiplomatie Chinas, dessen Impfstoffe zur Jahreshälfte 2021 die einzigen weithin verfügbaren waren. Ende Juni 2021 hatten nur 6,5 Prozent der georgischen Bevölkerung mindestens eine Dosis des Covid-19 Impfstoffs erhalten.<sup>8</sup>

Die EU muss einheitlich und mit Härte vorgehen, wenn die Östliche Partnerschaft in Georgien tatsächlich Demokratie und Wohlstand fördern soll. Das von der EU vermittelte Abkommen hat zwar einen vorübergehenden politischen Stillstand beendet, ist aber lediglich „ein Ausgangspunkt für die weitere Konsolidierung der georgischen Demokratie und Georgiens Entwicklung hin zu einer euro-atlantischen Zukunft.“<sup>9</sup> Die Zukunft des Landes, das auf informelle Weise von einem Oligarchen regiert wird und dessen Opposition nachhaltig zersplittert ist, bleibt ungewiss.

## Weiterführende Literatur

Elene Panchulidze/Richard Youngs: Defusing Georgia's Political Crisis: An EU Foreign Policy Success?, in: Carnegie Europe, 10.5.2021.

---

4 Europäischer Auswärtiger Dienst: A way ahead for Georgia, 18.4.2021, abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/210418\\_mediation\\_way\\_ahead\\_for\\_publication\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/210418_mediation_way_ahead_for_publication_0.pdf) (letzter Zugriff: 13.8.2021).

5 Giorgi Lomsadze: Georgian rapper accused of using law enforcement to terrorize critics, in: Eurasianet, 12.3.2021.

6 Tinatin Akhvdiani: EU comes to the rescue of Georgia in its struggle for democracy, in: 3 DCFTAs op-ed 5/2021, 2.3.2021.

7 Salome Kandelaki: Facing Covid-19: How adequate is the government's social policy?, in: Georgian Institute of Politics, 12.1.2021, abrufbar unter: <http://gip.ge/facing-covid-19-how-adequate-is-the-governments-social-policy/> (letzter Zugriff: 13.8.2021).

8 Kandelaki: Facing Covid-19, 2021.

9 Rat der EU: Erklärungen und Bemerkungen, Remarks by President Charles Michel at the signing ceremony of the Georgia agreement..., 19.4.2021, 294/21.

# Mittelmeerpolitik

Thomas Schumacher

Die Mittelmeerpolitik der Europäischen Union (EU), die im Zuge der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) sowie der Union für das Mittelmeer (UfM) vollzogen wird, stand in der zweiten Jahreshälfte 2020 sowie Anfang 2021 im Mittelpunkt intensiver Beratungen der Europäischen Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD). Diese sind am 9. Februar 2021 in der Veröffentlichung der sogenannten „Erneuer-ten Partnerschaft mit der südlichen Nachbarschaft: Eine neue Agenda für das Mittelmeer“<sup>1</sup> gemündet, die am 19. April 2021 vom Rat der EU in seinen Schlussfolgerungen gebilligt wurde.<sup>2</sup> Zusätzlich zu dieser vermeintlichen Mittelmeerstrategie haben Kommission und EAD ein Arbeitspapier vorgelegt, welches erstmals einen Wirtschafts- und Investitionsplan für den Großraum zwischen Maghreb und Maschrek skizziert.<sup>3</sup> Dessen Prioritäten sind eng verknüpft mit dem neuen Finanzinstrument NDICI-Global Europe, das am 14. Juni 2021 in Kraft getreten ist und künftig das Außenhandeln der EU finanzieren soll. Damit wird abermals die Pfadabhängigkeit der Mittelmeerpolitik von der ENP deutlich, lag doch bereits ihrer Revision im November 2015 die Bestrebung zugrunde, EU-Maßnahmen sowie finanzielle Unterstützung sichtbarer und flexibler zu gestalten.

## Die Erneuerte Partnerschaft mit der südlichen Nachbarschaft

Sechs Jahre nach der Überarbeitung der ENP und vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie, deren wirtschaftliche, sozioökonomische und gesamtgesellschaftliche Folgen für die arabischen Mittelmeeranrainer erheblich sind, offeriert die Erneuerte Partnerschaft sowohl der EU und ihren Mitgliedstaaten, als auch den Staaten und Gesellschaften der südlichen Nachbarschaft die Möglichkeit, dem euro-mediterranen Beziehungsgeflecht potenziell neues Momentum zu verleihen. Fünf Themenfelder sollen dabei im Mittelpunkt stehen:<sup>4</sup> a) menschliche Entwicklung, gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit, b) Resilienz, Wohlstand und digitale Transformation, c) Frieden und Sicherheit, d) Migration und Mobilität, sowie e) Klimawandel, Klimaresilienz, Energie und Umwelt. Der neue Rahmenansatz geht zumindest deklaratorisch bei weitem über die ENP von 2015 hinaus, indem er beispielsweise Politikfelder wie digitale Transition miteinbezieht sowie den von der Europäischen Kommission grundsätzlich priorisierten European Green Deal zu externalisieren sucht. Ferner verspricht die Union durch den von Mittelmeeranrainern lange eingeforderten Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen, die Schaffung von Arbeitsplatz- und Ausbildungsprogrammen und einen stärkeren und konzertierten Fokus auf kleine und mittlere Unternehmen die Wettbewerbsfähigkeit der Region zu stärken. Sie soll so

- 
- 1 Europäische Kommission/Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood, 9.2.2021, JOIN(2021) 2 final.
  - 2 Rat der EU: Schlussfolgerungen des Rates zu einer erneuerten Partnerschaft mit der südlichen Nachbarschaft – eine neue Agenda für den Mittelmeerraum, 19.4.2021, 7931/21.
  - 3 Europäische Kommission/Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood, Economic and Investment Plan for the Southern Neighbours, 9.2.2021, SWD(2021) 23 final.
  - 4 Europäische Kommission/Hoher Vertreter: Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood, 2021.

mehr als zuvor in globale Wertschöpfungsketten eingebunden werden und es soll ein Beitrag zur Verbesserung der vielfach prekären sozioökonomischen Verhältnisse geleistet werden. In diesem Kontext ist beabsichtigt, die Zusammenarbeit mit internationalen Finanzinstituten sowie dem privaten Sektor deutlich auszuweiten, um bis zu sieben Mrd. Euro sowie 30 Mrd. Euro an öffentlichen und privaten Investitionen zu mobilisieren.

Begleitet werden sollen diese Maßnahmen durch die Einrichtung eines Mechanismus', der es den Gesellschaften des arabischen Mittelmeerraums erlauben soll, über die COVAX-Impfinitiative hinaus breiteren und schnelleren Zugang zu Covid-19-Impfstoffen zu erhalten. Neben der Betonung einer Stärkung der UfM als Forum für Austausch und vertiefte Kooperation sowie der formulierten Absicht, abermals einen multilateralen Dialog mit allen südlichen Nachbarregimen im Zuge von jährlich stattfindenden Außenministertreffen herbeizuführen, sind sowohl das Partnerschaftsdokument als auch das Arbeitspapier ambitioniert, was die künftige Rolle der EU im Bereich Konfliktlösung sowie die mögliche Koppelung von Finanzhilfen an gute Regierungsführung betrifft. Während letzteres eine Rückkehr zu dem erst 2015 faktisch aufgegebenen Prinzip der negativen Konditionalität und eine Abkehr von der in den letzten Jahren propagierten rein funktionalen, auf Transaktionalität basierenden Kooperation bedeuten würde, deutet ersteres daraufhin, dass sich die EU – wie bereits in den frühen Jahren der ENP – neuerlich als Konfliktlösungsakteurin und Mediatorin sieht. Dies ist umso überraschender, da sich der Handlungsspielraum der Union im südlichen Mittelmeerraum in den letzten Jahren aufgrund der zunehmenden Zahl an miteinander konkurrierenden, ressourcenstarken und wirkungsmächtigen externen Akteuren deutlich verkleinert hat und die EU-Mitgliedstaaten nationalen außenpolitischen Interessen noch immer Priorität einräumen. Hinzu kommt, dass die Union, mit Ausnahme des vom Rat im Dezember 2020 vorgestellten Konzepts zur Friedensvermittlung,<sup>5</sup> ihr außen- und sicherheitspolitisches Profil im vergangenen Jahr nicht weiterentwickelt hat. Entsprechend wirken Aussagen, wonach die EU eine zuverlässige und außergewöhnlich positionierte Partnerin sei, um Konfliktparteien zusammenzubringen,<sup>6</sup> befremdlich und zeugen von einer auch in der Vergangenheit bereits mehrfach gezeigten Selbstüberschätzung. Diese Selbstüberschätzung zeigt sich vor allem durch die Annahme, dass Zusammenarbeit in vermeintlich politisch unsensiblen Politikfeldern, wie wirtschaftlicher Kooperation, intensiviertem Warenaustausch, Arbeitsmarktförderung und Investitionsprogrammen, Trickle-down- und letztlich Spill-over-Effekte generieren werde, die sodann zu einer graduellen Erosion der vielfach über Jahrzehnte hinweg konsolidierten autokratischen Herrschaftsstrukturen führt. Diese implizierte Annahme ist jedoch historisch bislang weitestgehend unbegründet.<sup>7</sup>

## **Die Europäische Union und die Erneuerte Partnerschaft: Sicherheit und Frieden im Mittelmeerraum**

Die Erneuerte Partnerschaft visiert eine vertiefte Zusammenarbeit im Bereich Anti-Terrorismusbekämpfung, bei der Strafverfolgung sowie der justiziellen Zusammenarbeit an – billigend, dass dies den überwiegend autokratisch verfassten Regimen auch weiterhin einen Freifahrtsschein gibt, um Oppositionelle, zivilgesellschaftliche und reformorientierte

---

5 Rat der EU: Concept on EU Mediation 11.12.2020, WK 12466/2020.

6 Europäische Kommission/Hoher Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik: Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood, 2021, hier S. 13.

7 Mark Furness: The 2021 ENP South Communication: A 'renewed partnership' but 'old issues' remain, European Think Tanks Group (ETTG), 23.2.2021.

Akteure sowie andere potentielle Vetospieler zu verfolgen und sich ihrer zu entledigen. Im vergangenen Jahr ließen sich derartige Praktiken bereits vor der Annahme der Erneuernten Partnerschaft neuerlich insbesondere in Ägypten, Algerien und Marokko beobachten, ohne dass diese jedoch von der EU kritisiert oder gar nachhaltig sanktioniert wurden. Ungeachtet dieser offenkundigen Menschenrechtsverletzungen hat die EU gar deutlich gemacht, dass sie die bereits bestehende maritime Sicherheitskooperation und somit die bereits seit Jahren zu beobachtende Versicherheitlichung der Flüchtlingsproblematik im Mittelmeer im Zusammenspiel mit den arabischen Herrschaftseliten weiter auszuweiten plant. Ergänzt wird dies um das Angebot, südlichen Mittelmeeranrainerstaaten eine Teilnahme an Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zu ermöglichen. Diese Offerte spiegelt die seit Jahren im Zuge der Östlichen Partnerschaft bereits vollzogene Praxis wider, assoziierte Staaten stärker an die EU anzu binden, ohne diesen jedoch die Perspektive einer – wie auch immer gearteten – EU-Mitgliedschaft einzuräumen.<sup>8</sup> Gleichzeitig stellt die potentielle Teilhabe an GSVP-Missionen aus europäischer Sicht aber ein nützliches Instrument dar, um Opportunitätskosten zu minimieren und sich selbst im südlichen Mittelmeerraum als potenziell normative Kraft zu präsentieren, welche vermeintlich selbstlos militärpolitische Expertise mit ihren südlichen Partnern teilt und diesen gar Zutritt zu international sichtbaren und zu ihrer externen Legitimierung beitragenden Kooperationsplattformen öffnet.

Basierend auf den Vorschlägen von Kommission und EAD spricht sich der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 19. April 2021, nicht zuletzt unter dem Eindruck der von Israel in der zweiten Hälfte des Jahres 2020 mit Marokko, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Bahrain und dem Sudan abgeschlossenen Normalisierungsabkommen,<sup>9</sup> außerdem für eine Wiederbelebung des Nahost-Friedensprozesses aus. Darüber hinaus plädiert er sowohl für die Abhaltung einer internationalen Konferenz zur Beilegung territorialer Konflikte im östlichen Mittelmeerraum, als auch für eine friedensstiftende Rolle der Vereinten Nationen in Syrien, Libyen und Westsahara. Außer Acht lässt der Rat dabei jedoch, die Tatsache, dass die beiden Protagonisten des israelisch-palästinensischen Konflikts auch im letzten Jahr kein Interesse an einer Wiederaufnahme von Friedensverhandlungen hatten und überdies auch zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf konkrete Formen einer möglichen Konfliktlösung bereits seit geraumer Zeit keine Einigkeit besteht. Beides kam insbesondere im Frühsommer 2021 zum Vorschein, als abermals Kampfhandlungen zwischen der radikalislamischen Hamas und dem israelischen Militär ausbrachen und es der EU neuerlich nicht gelang, mit einer einheitlichen, neutralen Stimme zu sprechen.<sup>10</sup> In Verkennung der politischen Realitäten in der Region verkennt der Rat ebenso, dass Vorschläge für ein sicht- und spürbares Engagement der Vereinten Nationen, und damit verbunden gar konkrete friedensstiftende Maßnahmen, international gegenwärtig ebenso wenig konsensfähig sind und folglich auf absehbare Zeit zum Scheitern verurteilt wären.

Wie realitätsfern das Bestreben ist, die EU als Friedensvermittlerin im südlichen Mittelmeerraum zu positionieren, hat sich auch im Gefolge der von US-Präsident Donald

8 Andriy Tyushka/Tobias Schumacher: The EU and its Eastern Neighbourhood. 'Whither Eastern Partnership?', London/New York 2022.

9 Joel Singer: The Abraham Accords: Normalization Agreements Signed By Israel with the U.A.E., Bahrain, Sudan and Morocco, in: International Legal Materials 3/2021, S. 448–463.

10 David M. Herszenhorn/Rym Momtaz: EU divisions over Israel-Palestine leave Brussels powerless as conflict worsens, in: Politico, 17.5.2021.

Trump Ende 2020 vollzogenen Anerkennung der marokkanischen Souveränität über die von Marokko völkerrechtswidrig besetzte Westsahara gezeigt: Im Mai 2021 öffnete das autokratische marokkanische Regime seine Grenze und ließ mehrere Tausend Migranten in die spanische Exklave Ceuta schwimmen<sup>11</sup>, da es unzufrieden mit der Westaharapolitik Deutschlands und Spaniens war. Zwar haben führende Vertreter der EU zeitnah ihre Solidarität mit beiden Mitgliedstaaten gezeigt.<sup>12</sup> Gleichwohl haben die marokkanischen Erpressungsversuche indirekt deutlich gemacht, dass das Regime in Rabat die EU als zunehmend fragmentiert wahrnimmt und dass es mittlerweile – trotz der seit Sommer 2019 geltenden symbolbehafteten Europäisch-Marokkanischen Partnerschaft für geteilten Wohlstand – auch bereit ist, Mitgliedstaaten gegeneinander sowie auch gegenüber anderen, vermeintlich pro-marokkanischen externen Akteuren auszuspielen.

Ebenso wenig ist es der EU gelungen, sowohl auf die israelische Regierung als auch auf Palästinenserpräsident Abbas Druck auszuüben, die ursprünglich für den 22. Mai 2021 vorgesehenen Parlamentswahlen in den von Israel besetzten Gebieten nicht zu torpedieren beziehungsweise zu annullieren. Ergänzt wurde diese passive Haltung durch die weiter zu beobachtende Machtlosigkeit Brüssels, friedensstiftend und nachhaltig auf den Konflikt in Syrien einzuwirken beziehungsweise zu verhindern, dass sich einzelne Mitgliedstaaten, wie Deutschland, Frankreich und Italien, angesichts der im Mai 2021 stattgefundenen syrischen Präsidentschaftswahlen zu einer gemeinsamen Erklärung mit den USA und dem Vereinigten Königreich zusammengeschlossen haben, als denn eben diese Wahlen vereint mit allen 27 EU-Mitgliedstaaten zu verurteilen.<sup>13</sup>

### Schlussfolgerung

26 Jahre nach der Schaffung der Euro-Mediterranean Partnerschaft und 13 Jahre nach Gründung der UfM befindet sich die EU noch immer auf der Suche nach einer zielgerichteten, in sich kohärenten, wirkungsmächtigen und zukunftsorientierten Mittelmeerpolitik. Die Annahme der inhaltlich ambitionierten Erneuernten Partnerschaft lässt zwar den unentwegt geltenden Wunsch Brüssels erkennen, die südliche Europäische Nachbarschaft mitzugestalten. Gleichwohl klaffen zwischen Anspruch und politischer Wirklichkeit nach wie vor erhebliche Lücken, ist es doch nicht ausreichend, sich selbst als Gestaltungsmacht zu definieren, von den vermeintlichen Adressaten dieses – von vielen Mitgliedstaaten jedoch nicht geteilten – Anspruchsdenkens aber nicht als solche wahrgenommen zu werden. Gelingt es nicht, diesen Perzeptionen sowie der Fragmentierung innerhalb der EU entgegenzuwirken, ist davon auszugehen, dass ihre bereits seit Jahren zu beobachtende Marginalisierung als Akteurin im südlichen Mittelmeerraum unaufhaltsam voranschreitet.

### Weiterführende Literatur

Raffaella Del Sarto: *Borderlands. Europe and the Mediterranean Middle East*, Oxford 2021.

Daniela Huber: Ten Years into the Arab Uprising: Images of EU's Presence, Practices, and Alternatives in the Mediterranean Space, in: *European Foreign Affairs Review* 4/2020, S. 131–150.

James Moran: How new is the EU's new agenda for the Mediterranean, in: CEPS, 3.3.2021.

---

11 Eduard Soler i Lecha: Morocco vs. Spain: why it matters for the EU, in: EUobserver, 7.6.2021.

12 Ibid.

13 Auswärtiges Amt: Pressemitteilung, Joint Statement on the Presidential Elections in Syria, 25.5.2021, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2462812> (letzter Zugriff: 3.9.2021).

# Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz

Burkard Steppacher

Nach den turbulenten und zugleich für alle Beteiligten quälend lange unklaren Jahren des britischen EU-Austrittsprozesses sind seit dem effektiven EU-Austritt des Vereinigten Königreichs auch die Beziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und den Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) inzwischen wieder spürbar ruhiger geworden. Schon mit den ersten Brexit-Überlegungen war klar gewesen, dass ein EU-Austritt des Vereinigten Königreichs auch gravierende Konsequenzen auf die EU-EFTA-Beziehungen haben würde, insofern drei der vier EFTA-Staaten (Island, Norwegen und Liechtenstein) mit der EU einen gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bilden und auch das nicht am EWR teilnehmende EFTA-Mitglied Schweiz ein dichtes Vertragsnetz mit der Europäischen Union unterhält.<sup>1</sup>

Die Aktivitäten sämtlicher Beteiligten waren daher darauf fokussiert, nach dem Brexit den neuen Solisten in London so in das handels- und wirtschaftspolitische europäische Beziehungskonzert einzubinden, dass keine Missetöne oder ungewünschten Generalpausen entstehen. So wie die EU darum bemüht war, möglichst lückenlos nach der Brexit-Entscheidung eine neue vertragliche Grundlage für die weiteren Beziehungen zu schaffen, war es auch im Interesse der EFTA-Staaten, in ähnlicher Weise neue Abkommen mit dem Vereinigten Königreich zu schließen.

Die drei EWR-EFTA-Staaten stimmten sich dabei eng ab, sowohl untereinander wie mit den EU-Akteuren, die Schweiz schloss ihrerseits mit dem Vereinigten Königreich mehrere bilaterale Abkommen, um für die hier nicht mehr anwendbaren bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU rechtlichen Ersatz zu schaffen.<sup>2</sup>

## Aktuelle EFTA-Entwicklungen

Die EFTA konnte im Herbst 2020 ihr 60-jähriges Bestehen feiern. 1960 hatten sieben Staaten mit Unterzeichnung der Stockholmer Konvention die Europäische Freihandelsassoziation ins Leben gerufen. Seit 1995 ist die EFTA eine Vierergemeinschaft, die in dieser Form vertraglich eng mit der EU kooperiert. Angesichts der andauernden Covid-19-Pandemie konnte das Jubiläum 2020 lediglich in digitaler Form gefeiert werden, unter anderem im Rahmen einer hochrangig besetzten Online-Panel-Diskussion zu Fragen der globalen Handelsbeziehungen in Zeiten der Pandemie.<sup>3</sup>

Ebenso wurden die monatlichen Treffen des EFTA-Rats auf Botschafter- beziehungsweise auf Ministerebene weiterhin als Videokonferenzen durchgeführt.<sup>4</sup> Im EFTA Rat, dem obersten Gremium der Freihandelsassoziation, hat Norwegen Anfang 2021 den

---

1 Burkard Steppacher: Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2016, Baden-Baden 2016, S. 367–372.

2 Vgl. dazu unten die Abschnitte über den EWR und die Schweiz.

3 EFTA: EFTA celebrates its 60th anniversary with an online panel discussion on global trade, 29.10.2020, abrufbar unter: <https://www.efta.int/About-EFTA/news/EFTA-celebrates-its-60th-anniversary-online-panel-discussion-global-trade-520291> (letzter Zugriff: 3.9.2021).

4 EFTA: EFTA Council prepares for the Ministerial meeting, 11.5.2021, abrufbar unter: <https://www.efta.int/About-EFTA/news/EFTA-Council-prepares-Ministerial-meeting-523711> (letzter Zugriff: 3.9.2021).

Schweizer Vorsitz abgelöst. Zu den Prioritäten des neuen Vorsitzes gehört neben internen Reformen der weitere Ausbau des weltweiten Netzes von Freihandelsabkommen.

Aktuell unterhalten die EFTA-Staaten, über die Beziehungen zur europäischen Nachbarschaft hinausgehend, weltweit 29 Freihandelsabkommen mit 40 Partnerländern.<sup>5</sup> Im Jahr 2020 konnte das Freihandelsabkommen EFTA-Ecuador in Kraft treten, das Abkommen mit Indonesien stockt noch angesichts der fehlenden Ratifikation durch die Schweiz. Die Verhandlungen der EFTA mit Indien, Vietnam, Malaysia und den Mercosur-Staaten gingen zuletzt eher zäh voran. Neben diesen und weiteren Abkommen bemüht sich die EFTA seit etlichen Jahren vermehrt um die Modernisierung und Erweiterung von bestehenden Freihandelsabkommen, unter anderem um Themen wie digitaler Handel (E-Commerce), nachhaltige Entwicklung und Transparenz.

### **Der EWR nach dem britischen EU- und EWR-Austritt**

Durch den britischen EU-Austritt war es sowohl für die EU als auch für die EFTA-Staaten erforderlich, ihre jeweiligen Beziehungen zum Vereinigten Königreich neu zu regeln. Referenzrahmen war dafür das bestehende EWR-Recht, das sich in vielem am EU-Binnenmarktrecht orientiert. Dementsprechend mussten die britischen Wünsche sowie die EU- und EWR-Positionen in ein für alle Beteiligten jeweils adäquates Rechte- und Pflichten-Verhältnis gebracht werden.<sup>6</sup> Kurz vor Ablauf der Übergangsregelung konnte zunächst seitens der EU am 30. Dezember 2020 ein Handels- und Kooperationsabkommen mit London unterzeichnet werden; es wurde seit dem 1. Januar 2021 vorläufig angewandt und trat am 1. Mai 2021 endgültig in Kraft.<sup>7</sup>

Da dieses Abkommen aber nicht auf die drei EWR-EFTA-Staaten anwendbar ist, verhandelten Island, Liechtenstein und Norwegen gemeinsam ein Freihandelsabkommen mit dem Vereinigten Königreich, das am 8. Juli 2021 in London unterzeichnet wurde.<sup>8</sup> Mit diesem Abkommen werden die Wirtschaftsbeziehungen mit London neu geregelt, es umfasst neben dem grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel, einschließlich Finanzdienstleistungen, auch Bereiche wie Investitionen, Schutz des geistigen Eigentums, digitaler Handel, Kapitalverkehr und öffentliches Auftragswesen. Das Abkommen verhindert insbesondere Diskriminierungen gegenüber Unternehmen aus der EU und bietet den Wirtschaftsakteuren der drei EFTA-Staaten einen bevorzugten Marktzugang gegenüber Ländern, die kein Abkommen mit London haben. Inhaltlich wie auch von der vertraglichen Struktur her orientiert es sich am Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich.<sup>9</sup>

---

5 EFTA: 60th Annual Report of the European Free Trade Association 2020, Genf/Brüssel 2021, S. 11 ff., abrufbar unter: <http://www.efta.int/publications/annual-report> (letzter Zugriff: 3.9.2021).

6 Rat der EU: Pressemitteilung, Gemeinsame Erklärung der Mitglieder des EWR-Rates, 28.5.2021, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/05/28/joint-statement-of-the-members-of-the-eea-council/> (letzter Zugriff: 3.9.2021).

7 Europäische Kommission: Das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich, 20.4.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_de); sowie Europäische Union: Abkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits, in: Amtsblatt der EU L 149/10, 30.4.2021.

8 EFTA: United Kingdom, in: Global Trade Relations, Free Trade Agreements and Trade Relations by Partners, abrufbar unter: <https://www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements/uk> (letzter Zugriff: 3.9.2021).

## Island – Wahlkampf zwischen Pandemie und Vulkanausbruch

Bei allen Ungewissheiten ist doch immerhin noch auf die Vulkane Verlass: Hatte sich das Pendel der Klagen über „Overtourism“ in den vergangenen Jahren in Island mit Beginn der Covid-19-Pandemie zwischenzeitlich zu entgegengesetzten Krisenrufen aus der Tourismusbranche bewegt, so bewirkt seit März 2021 der Ausbruch des Vulkans Fagradalsfjall nahe der Hauptstadt Reykjavík inzwischen wieder einen neuerlichen Anstieg der Besucherzahlen auf der kleinen Insel im Nordatlantik.

Die Hauptexportgüter Islands sind unverändert Fisch und Aluminiumerzeugnisse (mit jeweils über 30 Prozent Anteil der Exporte), gleichwohl ist der Dienstleistungssektor seit langen Jahren der wichtigste Anteil bei der isländischen Bruttowertschöpfung (73,1 Prozent im Jahr 2020), in welchem 78 Prozent der erwerbstätigen Isländer (Stand 2020) beschäftigt sind. So ist erklärlich, dass neben dem Nationalsymbol Fisch vor allem der Dienstleistungssektor und hier der Tourismus wirtschaftspolitisch eine große Bedeutung haben.

Innenpolitisch steht Island 2021 im Zeichen der Parlamentswahlen. Das Parlament (Althing) zeichnet sich seit Jahren durch eine stark fragmentierte Parteienlandschaft aus. Seit den Wahlen von 2017 wird Island von einem ungewöhnlichen „Rechts-Links-Bündnis“ unter der Führung der linksgrünen Ministerpräsidentin Katrín Jakobsdóttir zusammen mit zwei liberalkonservativen Parteien (Unabhängigkeitspartei und Fortschrittspartei) regiert, einer Koalition, die im Vergleich zu den Vorgängerregierungen trotz politischer Divergenzen das Land recht erfolgreich durch die Zeit steuerte. Allerdings sind die Umfragewerte der Partei der Regierungschefin, ähnlich wie im Nachbarland Norwegen, zuletzt leicht gesunken, so dass eine Veränderung der Koalitionsregierung nicht ausgeschlossen ist.

## Norwegen – Corona, Öl und Fischfang ...und Parlamentswahlen

In der Folge des britischen EU-Austritts galt es, die Frage der Fischfangrechte in der Nordsee und im Nordostatlantik zu klären: Das seit Jahrzehnten zwischen Norwegen und der EU geltende Fischereiabkommen, auf dessen Grundlage in jährlichen Konsultationen jeweils Gesamtfangmengen und Quoten festgelegt wurden, bedurfte durch den neuen Akteur London einer Anpassung, verbunden mit einer Neuaufteilung der Fischfangrechte in der Nordsee.

Im März 2021 einigten sich Norwegen, die EU und das Vereinigte Königreich auf neue Fischfangmengen in der Nordsee.<sup>10</sup> Strittig war dabei nicht nur die Gesamtmenge, wobei üblicherweise Umweltbelange und Fischereiinteressen regelmäßig kollidieren, sondern auch die konkrete Aufteilung der Quoten zwischen den Ländern. Erst im Juni 2021 einigten sich die EU und London schließlich auf Fischfangquoten für die Jahre 2021 und 2022. Allerdings scheiterten kurz darauf die Verhandlungen zwischen Oslo und London über den arktischen Fischfang, so dass Norwegen die EU-Rechte zu kürzen versuchte.

Innenpolitisch wurden 2021 in Norwegen neben der Fischerei auch die beiden anderen wichtigen Rohstoffe des Landes: Öl und Gas, zum Wahlkampfthema angesichts der im September 2021 anstehenden Parlamentswahlen: Norwegen ist einer der größten Erdöl-

9 Fürstentum Liechtenstein – Amt für Auswärtige Angelegenheiten (AAA): Zukünftige Beziehungen mit UK, abrufbar unter: <https://www.llv.li/inhalt/118946/amtsstellen/zukunftige-beziehungen-mit-uk> (letzter Zugriff: 3.9.2021).

10 Süddeutsche Zeitung: EU, Norwegen und UK einigen sich auf Fischfangmengen, 17.3.2021.



beziehungsweise Erdgasproduzenten weltweit, exportiert diese mit großem Erfolg und Gewinn, kokettiert Dritten gegenüber aber mit Energieeffizienz beim Eigenverbrauch und der Umstellung auf erneuerbare Energien wie der Nutzung von Wind- und Wasserkraft und der daraus abgeleiteten Stromgewinnung. Dass dies für die Gesamtklimabilanz aber nur begrenzt bedeutsam ist, wurde von linker und grüner Seite im Wahlkampf nachdrücklich thematisiert.<sup>11</sup> Die Umfragen vor den Wahlen zum Storting deuten darauf hin, dass nach zwei Legislaturperioden (2013–2021) einer bürgerlichen Regierung unter Ministerpräsidentin Erna Solberg von der konservativen Høyre-Partei (H) nun die sozialdemokratische Arbeiterpartei (Ap) mit ihrem Vorsitzenden Jonas Gahr Støre eine linke Regierungsmehrheit im Storting erzielen könnte, wobei die möglichen Koalitionswunschpartner, die rot-grüne Sozialistische Linke und die ländlich-grüne Zentrums-Partei, eine deutlich klimaorientiertere und ölkritischere Politik fordern als die Sozialdemokraten.<sup>12</sup>

### **Liechtenstein – Alt-neue Regierungskoalition mit erstmaliger Frauenmehrheit**

Die Landtagswahl am 7. Februar 2021 hatte einen überraschend knappen Ausgang: Regierungschef Adrian Hasler von der Fortschrittlichen Bürgerpartei (FBP) trat bei der Wahl nach zwei Amtszeiten nicht mehr an, als Nachfolgerin stellte die FBP die Diplomatin Sabine Monauni auf. Bei der Landtagswahl legte die FBP an Stimmen und Sitzen leicht zu, wurde allerdings mit denkbar knappem Ergebnis von der zweiten Traditions-Partei des Landes, der Vaterländischen Union (VU) überholt, so dass diese als stärkste Partei ihren Spitzenkandidaten Daniel Risch, bislang Stellvertreter Haslers, für das Amt des Regierungschefs nominierte. Monauni wurde zur Regierungschef-Stellvertreterin gewählt und übernahm das neuzugeschnittene Ministerium für Inneres, Wirtschaft und Umwelt.

Neue Aussenministerin wurde die bisherige Innenministerin Dominique Hasler (VU) (Ministerin für Äusseres, Bildung und Sport, zuvor 2017–2021: Ministerium für Inneres, Bildung und Umwelt.) Die bisherige Aussenministerin Katrin Eggenberger schied nach bereits zwei Jahren wieder aus der Landesregierung aus. Gleichwohl sind in der Regierung Liechtensteins nun erstmals mehr Frauen als Männer vertreten, durchaus bemerkenswert angesichts der Tatsache, dass das Frauenstimmrecht im Fürstentum erst seit 1984 besteht.

Die traditionelle links-grüne Oppositionspartei Freie Liste (FL) errang mit 12,9 Prozent der Stimmen wiederum 3 Sitze im Landtag. Die erst 2013 gegründete Partei Die Unabhängigen (du), politischer Shooting-Star der vergangenen beiden Landtagswahlen, hatte sich in der vergangenen Legislatur zerlegt, die Absplitterung Demokraten pro Liechtenstein (DpL) konnte nur zwei der bisher fünf Sitze im Parlament retten.<sup>13</sup>

Europapolitisch hält der Kleinstaat unverändert Kurs. Durch die Mitgliedschaft in EFTA und Europäischem Wirtschaftsraum (EWR) sowie durch den Zollvertrag mit der Schweiz kann das Fürstentum die Vorteile beider „Welten“ miteinander verbinden: Zusammen mit seinen EWR/EFTA-Partnern Norwegen und Island konnte Liechtenstein im Juli 2021 ein umfassendes Freihandelsabkommen mit dem Vereinigten Königreich

---

11 Rudolf Hermann: Die Zukunft des Erdöls und das Verhältnis zu Brüssel: In Norwegens Politik regiert der Spaltpilz, in: Neue Zürcher Zeitung, 13.9.2021.

12 Kai Strittmatter: Wahlkampf um Öl und Feuer, in: Süddeutsche Zeitung, 13.9.2021.

13 Fürstentum Liechtenstein: Ergebnisse Landtagswahlen 2021, 7.2.2021, abrufbar unter: <https://www.landtagswahlen.li/resultat/12> (letzter Zugriff: 3.9.2021).

schließen, das insbesondere den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel inklusive Finanzdienstleistungen und Investitionen umfasst.<sup>14</sup> Der Warenverkehrsbereich ist hingegen durch das Zusatzabkommen zwischen der Schweiz, Liechtenstein und Großbritannien geregelt. Ziel ist es, möglichst den gleichen Marktzugang wie die EU sicherzustellen und eine Diskriminierung zu vermeiden.

### Schweiz – Abbruch der Übung und „Reset 2.0“

Die jahrelange Arbeit um ein Rahmenabkommen war umsonst: Am 26. Mai 2021 hat der Schweizer Bundesrat (Regierung) beschlossen, die Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen (InstA) zwischen der EU und der Schweiz wegen „substanzieller Differenzen“ abzubrechen.<sup>15</sup> Der im November 2018 paraphierte Vertragsentwurf war direkt nach Veröffentlichung in der Schweiz ins innenpolitische Sperrfeuer geraten: Im Rahmen eines Anhörungsprozesses wurden eine Vielzahl von Änderungsvorstellungen formuliert, aufgrund derer der Bundesrat gegenüber der Europäischen Kommission Wünsche auf Nachverhandlungen artikulierte, bevor das Abkommen seitens der Schweiz unterzeichnet werden könne, was die EU-Seite allerdings bereits 2019 ablehnte. Verschiedene Versuche der Schweiz, das Verhandlungsergebnis über Klarstellungen hinaus nochmals aufzuschnüren, führten auch bei der neuen Kommission zu keinem Erfolg. Angesichts der langjährigen Hängepartie waren die EU-Akteure gegenüber neuen schweizerischen Forderungen sehr zurückhaltend.

Die Entscheidung des Bundesrates über den Abbruch der Verhandlungen wurde sowohl von der Europäischen Kommission mit Bedauern wahrgenommen<sup>16</sup> wie auch von vielen Schweizer Akteuren in Politik und Wirtschaft, speziell in der Exportwirtschaft, bei Wirtschaftsverbänden wie Economiesuisse, und bei verschiedenen politischen Parteien. Hier wurde insbesondere kritisiert, dass der Bundesrat den Abbruch der Übung am Parlament vorbei beschlossen habe. Bei der nationalkonservativen Schweizerischen Volkspartei (SVP) hingegen brach Jubel aus und der Bundesrats-Entscheid wurde als „Sieg für die Selbstbestimmung und die direkte Demokratie der Schweiz“ bezeichnet.<sup>17</sup>

Trotz des gescheiterten Rahmenabkommens kündigte der Bundesrat an, die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU weiter pflegen zu wollen. Genau dies ist aber das Problem, insofern die EU seit Jahren mit Nachdruck eine prinzipielle strukturelle Veränderung der Beziehungen fordert. Die innenpolitisch erneut vorgetragene Forderung, statt eines Rahmenabkommens der EU-Seite Gespräche über ein weiteres Paket bilateraler Abkommen vorzuschlagen („Bilaterale III“), erscheint daher wenig aussichtsreich.<sup>18</sup>

Nach dem Abbruch des Projektes eines Rahmenabkommens drohen die Beziehungen Schweiz-EU in unterschiedlichen Bereichen so erkennbar auf ein Nebengleis zu geraten:

- 14 Handelsblatt: London besiegelt Handelsvertrag mit Norwegen, Island, Liechtenstein, 8.7.2021, abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/efta-london-besiegelt-handelsvertrag-mit-norwegen-island-liechtenstein/27405888.html?ticket=ST-1470954-boJM144alozTT5VHUGdx-ap5> (letzter Zugriff: 3.9.2021).
- 15 Schweizerische Eidgenossenschaft: Medienmitteilung des Bundesrats, Das Institutionelle Abkommen Schweiz-EU wird nicht abgeschlossen, 26.5.2021, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-83705.html> (letzter Zugriff: 3.9.2021).
- 16 Europäische Kommission: Erklärung der Kommission zur Entscheidung des Schweizer Bundesrats die Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen zwischen der EU und der Schweiz abzubrechen, 26.5.2021, STATEMENT/21/2683.
- 17 Schweizerische Volkspartei: Medienmitteilung, Sieg für die Selbstbestimmung und die direkte Demokratie der Schweiz, 26.5.2021, abrufbar unter: <https://www.svp.ch/news/artikel/medienmitteilungen/sieg-fuer-die-selbstbestimmung-und-die-direkte-demokratie-der-schweiz/> (letzter Zugriff: 3.9.2021).

Mittlerweile ist beispielsweise das neue EU-Forschungsprogramm „Horizon Europe“ für die Jahre 2021–2027 ohne Beteiligung der Schweiz gestartet worden. Auch in anderen Bereichen gerät die Beteiligung der Schweiz ins Stocken: Bei der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (Acer) mit Sitz in Ljubljana droht aktuell die Schweizer Stromaufsicht Elcom ihren Beobachterstatus zu verlieren.<sup>19</sup>

Die wirtschaftsnahe „Denkfabrik“ Avenir Suisse hat als Konsequenz inzwischen einen „Erosionsmonitor“ veröffentlicht, mit dem künftig regelmäßige Veränderungen und Risiken in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU aufgezeigt werden sollen. Die Hoffnungen, die 2017 nach der Ablösung von Aussenminister Didier Burkhalter durch den neuen Bundesrat Ignazio Cassis entstanden waren, haben sich somit bislang nicht erfüllt. Mit vier Jahren Verspätung ist seitens der Schweiz letztlich ein verzögerter „Reset 2.0“ vorgenommen worden und beim politischen Roulette steht erst einmal wieder „Alles auf Null“. Ob innenpolitische Reformideen aufgegriffen werden, bleibt abzuwarten.<sup>20</sup>

Um zu unterstreichen, dass die Schweiz am Ausbau der Beziehungen zu Brüssel interessiert ist, hat das Schweizer Parlament im September 2021 den seit längerem schweizintern umstrittenen Kohäsionsbeitrag freigegeben, mit dem die Eidgenossenschaft – ähnlich wie Norwegen und die anderen EWR-EFTA-Staaten – als Gegenleistung für die Teilnahme am EU-Binnenmarkt wie schon seit dem Jahr 2006 mit einem auf mehrere Jahre aufgeteilten Beitrag in Höhe von circa 1,2 Mrd. Euro ärmere EU-Mitgliedsländer finanziell unterstützt.

## Weiterführende Literatur

EFTA: EFTA-Bulletin, 60th Anniversary Papers, Genf/Brüssel/Luxemburg, Dezember 2020, abrufbar unter: [https://www.efta.int/sites/default/files/publications/Bulletins/EFTA\\_Bulletin\\_60YearsPapers.pdf](https://www.efta.int/sites/default/files/publications/Bulletins/EFTA_Bulletin_60YearsPapers.pdf) (letzter Zugriff: 3.9.2021).

EFTA: European Economic Area (EEA) / Relations with the EU, abrufbar unter: <http://www.efta.int/eea> (letzter Zugriff: 3.9.2021).

Matthias Oesch: Schweiz – Europäische Union. Grundlagen, Bilaterale Abkommen, Autonomer Nachvollzug, Zürich 2020, abrufbar unter: [https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/193359/1/Schweiz-Europaeische-Union-V1\\_04-20201002-digital.pdf](https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/193359/1/Schweiz-Europaeische-Union-V1_04-20201002-digital.pdf) (letzter Zugriff: 3.9.2021).

Burkard Steppacher: Schweizerische Europapolitik am Scheideweg, in: *integration* 2/2016, S. 107–122.

- 
- 18 Fabian Schäfer: Die Schweiz soll rasch auf die EU zugehen und die «Bilateralen III» aufgleisen – ein neuer Vorschlag gegen die Berner Planlosigkeit, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 4.8.2021, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/schweiz/die-schweiz-soll-zuegig-auf-die-eu-zugehen-und-die-bilateralen-iii-aufgleisen-ein-neuer-vorschlag-gegen-die-berner-planlosigkeit-ld.1638627> (letzter Zugriff: 3.9.2021).
  - 19 Teresa Hug Alonso et al.: Erosionsmonitor. Trimester-Report zum Stand des bilateralen Verhältnisses Schweiz – EU, in: *Avenir suisse analyse* 1/2021.
  - 20 Gion-Duri Vincenz/Urs Leuthard: Longchamp schlägt Systemwechsel beim Bundesrat vor, in: *SRF News*, 27.5.2021, abrufbar unter: <https://www.srf.ch/news/schweiz/rahmenabkommen-gescheitert-longchamp-schlaegt-systemwechsel-beim-bundesrat-vor> (letzter Zugriff: 3.9.2021).

# Die Europäische Union und Russland

Sabine Fischer

2020 war ein weiteres annus horribilis in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland. Der vorsichtige Optimismus nach dem Pariser Treffen des Normand-Formats<sup>1</sup> im Dezember 2019 und der Berliner Libyen-Konferenz im Januar 2020 verfloß schnell wieder.

Die Covid-19-Pandemie entfernte die Seiten noch weiter voneinander. Die Grenzen zwischen Russland und dem Schengen-Raum sind bis heute geschlossen. Politische und vor allem gesellschaftliche Kontakte sind erheblich erschwert. Im Frühjahr 2020 waren die Kräfte Russlands und die der EU-Staaten darauf gerichtet, das Virus zu Hause zu bekämpfen und im Ausland gestrandete Bürgerinnen und Bürger zurückzuholen. Aber auch danach gelang es nicht, zu einem gemeinsamen Ansatz für die Bekämpfung der Pandemie zu finden. Der russische Staat baute die Auswirkungen der Pandemie auf die EU rasch in sein Narrativ vom Niedergang Europas ein. Die schlimme epidemische Situation in Norditalien, die Grenzsicherungen zwischen EU-Mitgliedstaaten, die Probleme, die Brüssel zu Beginn bei der Koordination einer gemeinsamen Pandemie-Antwort hatte – all das stand von Moskau aus gesehen für die Funktionsunfähigkeit der EU-Institutionen und die nationalen Egoismen der Mitgliedstaaten. Moskau versicherte der eigenen Bevölkerung, die Situation in Russland sei besser und stabiler als „im Westen“ und bekräftigte dies durch medienwirksam inszenierte Lieferungen von Masken und medizinischem Material an einzelne EU-Länder. Im August 2020 verkündete der russische Präsident Wladimir Putin, Russland habe mit Sputnik V weltweit das erste Vakzin gegen das Sars-Cov-2-Virus registriert. Damit schien Russland die westliche Welt im Kampf gegen das Virus endgültig überholt zu haben.

Auch in der EU blickte man sehr kritisch auf die Pandemie-Situation in Russland und auf die russische Covid-19-Politik. Die negative Darstellung der Entwicklung in der EU wurde als Fortsetzung der russischen Desinformationskampagne gedeutet. Die Qualität des russischen Vaksins wurde vielfach in Frage gestellt. Gleichzeitig zeigte sich die EU einmal mehr gespalten in Mitgliedstaaten, die die Effizienz der russischen Pandemiepolitik bezweifelten, und solchen, die von ihr überzeugt waren und sie gar als Modell betrachteten. Versuche der Europäischen Kommission, in Russland Interesse an gemeinsamen Forschungsprojekten und Ansätzen zur Pandemiebekämpfung zu wecken, liefen ins Leere.

Der Ausbruch der politischen Krise in Belarus im August 2020 schob einen weiteren Keil zwischen die EU und Russland. Moskau stellte sich hinter Minsk und übernahm auch dessen Behauptung, die Proteste seien ein aus dem westlichen Ausland gesteuerter Umsturzversuch. Anfangs drängte Moskau den belarussischen Präsidenten Aljaksandr Lukaschenko noch zu einem Verfassungsprozess und Neuwahlen, in der Hoffnung, damit seine Ablösung im Amt des Präsidenten herbeiführen zu können. Der belarussische Machthaber entzog sich jedoch dem Moskauer Druck. Die EU wurde, wie Russland auch, vom Ausbruch der Krise in Belarus überrascht. Ihre Einwirkungsmöglichkeiten sind

---

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die OSZE“ in diesem Jahrbuch.

begrenzt. Anders als in der Ukraine 2013/14 war die EU kein wichtiger Referenzpunkt für die belarussische Opposition. Die Protestierenden forderten vielmehr Neuwahlen und betonten immer wieder ihr Interesse an weiterhin guten Beziehungen zu Russland. Der Europäische Rat verhängte noch im August erste Sanktionen gegen Minsk wegen der brutalen Niederschlagung der Proteste. Zu Beginn hegten manche Akteure in der EU die Hoffnung, mit Russland gemeinsam den Machthaber in Minsk zum Einlenken bewegen zu können. Die frühe Festlegung Moskaus und die weitere Entwicklung sowohl in Belarus, als auch der EU-Russland-Beziehungen machten diese Hoffnungen jedoch bald zunichte.

Dazu trug auch der Fall Nawalny bei. Alexej Nawalny, der wichtigste Führer der außersystemischen Opposition in Russland, brach am 22. August 2020 an Bord eines Fluges von Tomsk nach Moskau zusammen. Nach zwei Tagen in einem Krankenhaus in Omsk wurde er nach Berlin ausgeflogen und in der Berliner Klinik Charité weiter behandelt. Mehrere von der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) anerkannten Testlabore wiesen nach, dass Nawalny mit dem Nervengift Nowitschok angegriffen worden war. Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel forderte daraufhin den russischen Staat auf, seiner Verantwortung gerecht zu werden und den Fall aufzuklären. Moskau wies jede Verantwortung für den Anschlag von sich, sprach seinerseits allerlei Verdächtigungen aus (zum Beispiel, dass Nawalny auf dem Weg nach Deutschland vergiftet worden sei) und beschuldigte Berlin, bei der Untersuchung des Falls nicht zu kooperieren. Das Verhältnis zwischen Deutschland und Russland, über Jahrzehnte eine der wichtigsten Säule der russischen EU-Politik, wurde durch die Causa Nawalny zutiefst erschüttert.

Im Frühjahr 2021 kam es zu weiteren bilateralen Krisen zwischen Russland und einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Tschechien gab im April 2021 bekannt, der russische Militärgesamtdienst GRU sei für die Explosion eines Waffendepots in Südmähren im Jahr 2014 verantwortlich gewesen. Ähnliche Vorwürfe wurden im Mai 2021 in Bulgarien erhoben. Prag wies in Reaktion auf die Ermittlungsergebnisse 18 russische Geheimdienstler aus der russischen Botschaft aus. Moskau antwortete mit der Ausweisung von 16 Diplomaten und vier Verwaltungsmitarbeitern der tschechischen Botschaft, die dadurch, anders als die russische Botschaft in Prag, fast ihres gesamten Personals beraubt wurde.

## **Die Russland-Politik der EU**

Die Europäische Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst hatten bereits im Frühjahr 2020 eine Bestandsaufnahme der „fünf Leitprinzipien der EU im Umgang mit Russland“ (Implementierung des Minsker Abkommens, Stärkung der Resilienz der EU, Ausbau der Beziehungen zur östlichen Nachbarschaft, selektives Engagement mit dem russischen Staat, Ausbau der Beziehungen zur russischen Gesellschaft) angekündigt. Den sogenannten „Mogherini-Prinzipien“ war immer wieder vorgehalten worden, sie stellten keine politische Strategie dar oder seien zu stark auf Resilienz und Sanktionen fokussiert. Diese Kritik äußerte auch der französische Präsident Emmanuel Macron, als er 2019 seine diplomatische Offensive gegenüber Russland begann.

Die Covid-19-Pandemie lenkte jedoch die politische Aufmerksamkeit schnell von der Russland-Debatte ab. Die deutsche Ratspräsidentschaft hatte sich ins Programm geschrieben, neue Spielräume und Möglichkeitsfenster für das vierte Prinzip, das selektive Engagement mit Russland, zu erkunden. Die politische Krise in Belarus und die Vergiftung Alexej Nawalnys unterliefen auch diese Zielsetzung. Die geplante strategische Debatte über die EU-Politik gegenüber Russland wurde immer weiter aufgeschoben.

Währenddessen verhängte die EU wegen der Vergiftung Alexej Nawalnys weitere Sanktionen gegen hochrangige Vertreter des russischen Staates: Im Herbst 2020 reagierte sie auf den Verstoß gegen die Konvention zur Ächtung von Chemiewaffen. Im Februar 2021 nutzte sie den neu verabschiedeten globalen Sanktionsmechanismus gegen Menschenrechtsverletzungen, um die Verhaftung und Verurteilung Nawalnys zu ahnden. Anfang Februar reiste der Hohe Repräsentant für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Josep Borrell, mit dem Ziel nach Moskau, den durch die Pandemie unterbrochenen Gesprächsfaden wieder aufzunehmen. Der Besuch geriet zu einem Debakel, als Russland während seiner Gespräche mit Außenminister Lawrow ohne Vorwarnung Diplomaten und Diplomaten aus mehreren EU-Mitgliedstaaten auswies. Dieser Schritt zeigte ein weiteres Mal, dass Moskau an Beziehungen mit den EU-Institutionen in Brüssel kein Interesse hat und sogar versucht, sie aus dem Verhältnis mit den EU-Mitgliedstaaten zu verdrängen. Auch die Eskalation der Situation in Belarus heizte die Spannungen weiter an. Nachdem Belarus im Mai 2021 unter Einsatz eines Kampfflotts ein Passagierflugzeug von Ryanair zur Landung in Minsk zwang, um den Blogger und Journalist Roman Protassewitsch und seine Partnerin Sofia Sapega festzunehmen, beschloss der Europäische Rat weitere scharfe Sanktionen gegen Belarus. Bei dieser Gelegenheit wurde auch die strategische Debatte über Russland für den EU-Gipfel am 24./25. Juni 2021 auf die Tagesordnung gesetzt. Das destruktive Verhalten des belarussischen Machthabers einte die EU also sowohl gegenüber Minsk, als auch gegenüber seiner Schutzmacht Russland. Der EU-Außenbeauftragte Josep Borrell legte Mitte Juni einen Bericht vor, in dem er dem Europäischen Rat die Beibehaltung der fünf Prinzipien empfahl. Angesichts der drastischen Verschlechterung des Verhältnisses plädierte er jedoch für härtere Antworten auf russische Verstöße (push back) und für die gezieltere Einhegung und Begrenzung russischer Politik (constrain).<sup>2</sup>

## **Die EU-Politik Russlands**

In Russland gibt es keinen ähnlich gelagerten Reflektionsprozess über das Verhältnis mit der EU. Zwei Trends in der russischen Politik sind relevant für die weitere Entwicklung der russischen EU-Politik. Erstens schreitet die Autokratisierung des politischen Systems weiter voran. Bereits die Verfassungsreform von 2020 war dafür ein deutlicher Beleg. Sie eröffnet Wladimir Putin die Möglichkeit, 2024 ein weiteres Mal bei den Präsidentschaftswahlen anzutreten. Sie schreibt eine Reihe sehr konservativer Werte, vor allem im Bereich Ehe und Familie sowie Geschlechterbeziehungen, in der Verfassung fest, die als „Abgrenzung vom dekadenten Westen“ gelesen werden können. Sie erhebt darüber hinaus nationales über internationales Recht und „befreit“ Russland damit von der Umsetzung von Rechtssprüchen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und anderer internationaler Rechtsinstanzen. Auf die Verfassungsreform folgten im Winter und Frühjahr eine Serie repressiver Gesetze, die den Spielraum von Opposition und Zivilgesellschaft weiter empfindlich einschränken und die Kontrollmacht des Staates über Medien, Internet und soziale Netzwerke stärken. Parallel dazu kam es ab Januar 2021 zu einer präzedenzlosen Welle von Repressionen. Sie richteten sich gegen die Unterstützerinnen und Unterstützer Alexej Nawalnys, der am 17. Januar 2021 aus Deutschland zurückgekehrt und noch auf der russischen Grenze verhaftet worden war. Sie treffen aber auch weit darüber hinaus Aktivistinnen und Aktivisten, Journalistinnen und Journalisten, und in zunehmendem

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ in diesem Jahrbuch.

Maße auch nicht organisierte Bürgerinnen und Bürger. Ob diese Repressionswelle anhält oder nach der Wahl zur Staatsduma am 19. September abebbt, bleibt abzuwarten.

Zweitens macht sich in außenpolitischen Entscheidungszirkeln, die immer stärker von den russischen Sicherheitskräften dominiert werden, zunehmend isolationistisches Gedankengut breit. Die Unterbrechung von Außenkontakten durch die Pandemie, die Instabilität in der unmittelbaren Nachbarschaft (Belarus und der Bergkarabach-Krieg im Herbst 2020), die zunehmenden Spannungen mit westlichen Akteuren und schließlich der Sieg des Demokraten Joe Biden bei der Präsidentschaftswahl in den USA – diese Schocks veranlassten seit dem Herbst 2020 viele, laut darüber nachzudenken, ob es für Russland nicht besser sei, sich nach außen abzukapseln. Die fortschreitende Legitimationskrise des russischen Staates und die beschleunigte Autokratisierung verschärfen diesen Trend noch.

### **Die USA ist zurück - Bedeutung für die EU-Russland-Beziehungen**

Für die EU und ihre Mitgliedstaaten verknüpft sich mit dem neuen US-Präsidenten Joe Biden die Hoffnung auf eine Wiederbelebung der transatlantischen Beziehungen. Aus europäischer Perspektive wäre das ein wichtiger Schritt zurück zu mehr Stabilität und Sicherheit in Europa. Die erste Auslandsreise Joe Bidens führte nach Europa. Bei Gipfeltreffen der G7 und der NATO sowie dem Treffen Bidens mit den Spitzen der EU demonstrierten die westlichen Verbündeten eine neue Einigkeit.<sup>3</sup>

In Moskau blickt man genau dieser „Wiederbelebung des Westens“ mit Skepsis entgegen. Das Ergebnis der Präsidentschaftswahl in den USA wurde mit großer Zurückhaltung aufgenommen. Wladimir Putin beglückwünschte Joe Biden erst nach mehreren Wochen zum Wahlsieg. Währenddessen kolportierten die staatlich kontrollierten russischen Medien ausführlich die Behauptungen des republikanischen Expräsidenten Donald Trump, die Wahl sei gefälscht und der Wahlsieg Bidens nicht legitim. Zwar einigten die Seiten sich im Februar 2021 schnell und pragmatisch auf die Verlängerung des NEW START Vertrages bis 2026. Die Beziehungen zwischen Washington und Moskau verschlechterten sich jedoch in der ersten Jahreshälfte 2021 erheblich. Die amerikanische Administration verhängte neue Sanktionen gegen Russland. Moskau erklärte die USA (gemeinsam mit Tschechien) im April 2021 zum „unfreundlichen Land“.

Die Begegnung Bidens mit Wladimir Putin in Genf am 16. Juni stand auch für den Beginn einer Neujustierung des Dreiecksverhältnisses zwischen den USA, der EU (beziehungsweise der NATO) und Russland. Die kommenden Monate werden zeigen, ob eine Stabilisierung der Beziehungen auf niedrigem Niveau möglich ist.

### **Weiterführende Literatur**

Fabienne Bossuyt/Peter Van Elsuwege (Hrsg.): *Principled pragmatism in practice: the EU's policy towards Russia after Crimea*, Brill 2021.

Tatiana Romanova/Maxine David (Hrsg.): *The Routledge Handbook of EU-Russia Relations*, Routledge 2021.

Sabine Fischer/Ivan Timofeev: *Alternative futures of EU-Russia relations in 2030*, in: EUREN Report 2, November 2020, abrufbar unter: <http://eu-russia-expertnetwork.eu/en/analytics/2020-11-euren-report> (letzter Zugriff: 17.9.2021).

---

3 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die USA“.

# Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich

Birgit Bujard

Auch in der zweiten Jahreshälfte von 2020 blieben die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union (EU) und ihrem ehemaligen Mitglied über die künftigen Beziehungen schwierig. Doch im Dezember 2020, kurz vor Ablauf der Übergangsphase, während der das Vereinigte Königreich (VK) noch Teil des europäischen Binnenmarktes und der Zollunion war, einigten sich beide Seiten auf ein Abkommen, das ein sehr distanziertes künftiges Verhältnis zur Folge haben würde. Trotz dieser vertraglichen Regelung blieben die EU-britischen Beziehungen schwierig. Vor allem das Nordirland-Protokoll – 2019 mit dem Austrittsvertrag ausgehandelt und seit dem 1. Januar 2021 in Anwendung – barg viel Zündstoff für Auseinandersetzungen. Zugleich zeigte sich weiterhin, welche Belastung der Brexit für den Zusammenhalt der britischen Union darstellte. Dies betraf vor allem die Beziehung zwischen Schottland und London sowie die fragile politische Situation in Nordirland.

## Verhandlungen über die künftigen Beziehungen zwischen EU und Vereinigtem Königreich

In den im März begonnenen Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich über ihre künftigen Beziehungen hatte es bis Juni 2020 keine großen Fortschritte gegeben.<sup>1</sup> Beträchtliche Differenzen gab es seit Beginn etwa bei Wettbewerbsregeln („Level Playing Field“), dem rechtlichen Rahmen für die künftigen Beziehungen und der Fischereipolitik.<sup>2</sup> Am 15. Juni 2020 sprach der britische Premierminister Boris Johnson – aufgrund der anhaltenden Covid-19-Pandemie per Videokonferenz – erstmals direkt mit den PräsidentInnen der EU-Institutionen Ursula von der Leyen (Europäische Kommission), Charles Michel (Europäischer Rat) und David Sassoli (Europäisches Parlament) über den Verhandlungsstand. Man einigte sich auf eine Intensivierung der Gespräche über den Sommer. Drei Tage zuvor hatte London angekündigt, keine Verlängerung der am 31. Dezember 2020 endenden Übergangsphase zu beantragen.<sup>3</sup> Auch nach diesem Gespräch ließ sich nicht erkennen, dass sich beide Seiten in den zentralen Verhandlungsfragen aufeinander zubewegten und die Verhandlungen blieben schwierig.

Vor der achten Verhandlungsrunde im September 2020 versuchte Johnson den Druck auf die EU zu erhöhen, indem er als Frist für den Abschluss eines Abkommens den 15. Oktober 2020 nannte. Andernfalls wolle er die Verhandlungen abbrechen. Zeitgleich veröffentlichte seine Regierung mit dem „Internal Market Bill“ einen Gesetzentwurf zur Regelung des britischen Binnenmarkts nach dem Ausscheiden des Landes aus dem europäischen Pendant. Der Gesetzentwurf enthielt Passagen, die eine einseitige Änderung der

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch.

2 Der Spiegel: Vier Monate, vier Gesprächsrunden, kein Fortschritt, 5.6.2020; Thomas Gutschker: Kaum Fortschritt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.6.2020.

3 BBC News: Brexit: New momentum needed in trade talks, say UK and EU, 15.6.2020; Barbara Moens: UK formally rejects Brexit transition period extension, in: Politico, 12.6.2020.



Nordirland-Beschlüsse des ratifizierten Austrittsvertrags vorsahen. Nordirland-Minister Brandon Lewis bestätigte im Unterhaus, dass die Regierung mit dem Gesetz internationales Recht breche – „in einer spezifischen und begrenzten Weise“.<sup>4</sup> Kritik am Vorhaben kam nicht nur von der EU und Mitgliedern des US-Kongresses, sondern auch aus den eigenen Reihen wie vom ehemaligen konservativen Parteivorsitzenden und Brexit-Unterstützer Michael Howard.<sup>5</sup> Die Europäische Kommission leitete Anfang Oktober 2020 aufgrund des geplanten Gesetzes ein Vertragsverletzungsverfahren gegen das VK ein.<sup>6</sup> Die Verhandlungen über ein Abkommen gingen indes im September und Anfang Oktober 2020 weiter, allerdings zeigten sich beide Seiten skeptisch bezüglich etwaiger Erfolgchancen.<sup>7</sup> Der Europäische Rat stellte bei seinem Treffen am 15./16. Oktober 2020 fest, dass die Verhandlungen bei den für die EU zentralen Fragen für eine Einigung noch nicht ausreichend vorangeschritten seien.<sup>8</sup> Bereits vor Ende des Gipfels reagierte Premierminister Johnson und warf der EU mangelndes Interesse an einer Einigung vor. Er erklärte, nun von einem „No Deal“ auszugehen. Weitere Verhandlungen könne es erst geben, wenn die EU ihr Angebot umfassend ändere, so Johnson.<sup>9</sup> Doch schon eine Woche später nahm die Regierung in London eine Rede des Beauftragten der Europäischen Kommission für die Verhandlungen zum EU-Austritt des VK, Michel Barnier, im Europäischen Parlament zum Anlass, um zum Verhandlungstisch zurückzukehren.<sup>10</sup>

Noch immer stellte das Binnenmarktgesetz einen Stolperstein dar. Am 9. November 2020 votierte das britische Oberhaus mit 433 zu 165 Stimmen für die Streichung der strittigen Passagen aus dem Gesetzesentwurf. Die Regierung fügte diese vor der nächsten Abstimmung im Unterhaus wieder ein und das Unterhaus stimmte dem zu.<sup>11</sup> Im Dezember 2020 gab es im Gemeinsamen Ausschuss, dem gemeinsamen Gremium von EU und VK zur Überwachung der Umsetzung des Austrittsvertrags, eine Einigung zu Umsetzungsfragen des Nordirland-Protokolls und die britische Regierung erklärte, sie werde die strittigen Passagen aus ihrem Binnenmarktgesetz entfernen.<sup>12</sup> Die Einigung betraf die temporäre britische Befolgung von EU-Vorschriften zu Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit nach der Übergangsphase bei Lieferungen von Großbritannien nach Nordirland und beinhaltete mehrere Übergangsphasen. Dazu gehörte auch eine sechsmonatige Karenzfrist für den Transport gekühlter Fleischprodukte von Großbritannien nach Nordirland.<sup>13</sup>

Die Verhandlungen über die künftigen Beziehungen kamen allerdings weiterhin nicht zu einem erfolgreichen Abschluss. Ein gemeinsames Abendessen von Kommissionspräsi-

- 
- 4 Frankfurter Allgemeine Zeitung: London will bei Brexit-Vertrag internationales Recht brechen, 9.9.2020.
  - 5 Jochen Buchsteiner: Ein Schritt zu weit?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.9.2020.
  - 6 Jim Brunsden: Brussels sues UK over plans to breach Brexit agreement terms, in: Financial Times, 2.10.2020.
  - 7 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Skepsis über Abkommen, 5.10.2020.
  - 8 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 16.10.2020, EUCO 15/20.
  - 9 Jochen Buchsteiner/Thomas Gutschker: Verhandlungen gescheitert?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.10.2020.
  - 10 Die Welt: Großbritannien kehrt an Verhandlungstisch zurück, 21.10.2020.
  - 11 Lisa O'Carroll/Jessica Elgot: Boris Johnson to press on with Brexit bill despite Lords defeat, in: The Guardian, 9.11.2020; Chris Morris: Brexit: Why is the Internal Market Bill controversial, in: BBC News, 8.12.2020.
  - 12 Europäische Kommission: Joint Statement by the co-chairs of the EU-UK joint committee, 8.12.2020, STATEMENT/20/2346.
  - 13 Tony Connelly: UK to remain aligned with EU rules for agri-food products destined for Northern Ireland, in: RTE News, 10.12.2020.

dentin von der Leyen und Johnson am 9. Dezember 2020 blieb ergebnislos. Die Verhandlungen gingen weiter. Differenzen blieben vor allem bei der Fischerei und den Level Playing Field-Regeln.<sup>14</sup> Der Premier bemühte sich parallel um Gespräche mit Frankreichs Präsident Emmanuel Macron und der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel, um die Europäische Kommission zu umgehen. Beide lehnten ab.<sup>15</sup> Doch am 24. Dezember 2020 verkündeten die Europäische Union und das Vereinigte Königreich den Abschluss eines Abkommens. Es würde zunächst vorläufig in Kraft treten, damit es keine Regelungslücke nach dem 1. Januar 2021 gäbe. Die Prüfung und Ratifikation des Abkommens würden im neuen Jahr durch das Europäische Parlament geschehen. Am 30. Dezember 2020 unterzeichneten Ursula von der Leyen, Charles Michel sowie Boris Johnson das Abkommen.<sup>16</sup>

### **Das Handels- und Kooperationsabkommen**

Das Handels- und Kooperationsabkommen zeigte, wie hart der Brexit war, den die Johnson-Regierung, die staatliche Souveränität gegenüber ökonomischer Integration priorisierte, durchgesetzt hatte und wie distanziert das künftige Verhältnis zur EU sein würde. Beim Handel war es das vom Europäischen Rat 2018 angebotene Freihandelsabkommen ohne Zölle und Quoten, aber mit Ursprungsregeln im Güterhandel.<sup>17</sup> Ergänzt wurde es durch Level Playing Field-Regelungen, die weitreichender sind als in anderen bisher abgeschlossenen Handelsverträgen der EU. Es enthielt zwar Vereinbarungen zum Dienstleistungshandel, diese gingen allerdings kaum über das hinaus, was neuere EU-Handelsabkommen üblicherweise enthalten.<sup>18</sup> Beim großen Streitpunkt der Fischerei gab es zwar keine Beibehaltung bestehender Regelungen, wie von der EU zunächst gefordert. Allerdings war die Einigung näher an dem, was die EU wollte, als was das Vereinigte Königreich ursprünglich als Ziel formuliert hatte.<sup>19</sup> Beide Seiten vereinbarten zudem die weitere enge Zusammenarbeit in der inneren Sicherheit. Doch spiegelte sich in den Vereinbarungen der neue britische Status als Drittstaat außerhalb des Schengenraums wider.<sup>20</sup> Das Abkommen sah – anders als der Austrittsvertrag von 2019 – keine Rolle für den Gerichtshof der Europäischen Union in der Governance-Struktur und bei der Streitschlichtung vor.<sup>21</sup> Noch offen zum Jahresende 2020 waren Äquivalenzentscheidungen zu Finanzdienstleistungen und Datenschutz, die die EU unilateral treffen würde. Das Abkommen beinhaltete hier nur Übergangsregelungen. Zudem enthielt es keine Vereinbarungen zur Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. London hatte dies abgelehnt.<sup>22</sup> Bei Bildung und Forschung hatte sich das Land zwar für eine weitere Beteiligung am Horizon-Programm entschieden, doch verließ es das Erasmus-Austauschprogramm. Es kündigte ein

14 George Parker et al.: Brexit is done. What happens next?, in: Financial Times, 23./24.1.2021.

15 Naomi O'Leary: Merkel and Macron refused approaches from Johnson and opted for united front, in: The Irish Times, 11.12.2020.

16 Christina Gallardo: Boris Johnson signs post-Brexit trade deal, in: Politico, 30.12.2020.

17 Europäischer Rat: Leitlinien (Artikel 50), 23.3.2018, EUCO XT 20001/18.

18 Billy Melo Araujo: Brexit trade problems: what's gone wrong and can it be fixed?, in: The Conversation, 14.1.2021.

19 Bryce Stewart: What does the trade deal mean for fisheries?, in: UK in a changing Europe, 27.12.2020.

20 Institute for Government: UK-EU future relationship: the deal, Law and Justice, abrufbar unter <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/future-relationship-trade-deal/law-justice> (letzter Zugriff: 30.6.2021).

21 Stefano Fella et al.: The UK-EU trade and cooperation agreement: summary and implementation, in: House of Commons Library Briefing Paper Nr. 09106, 30.12.2020, S. 15.

22 Bryan Bille/Noé Morin: The TCA is the start of the UK-EU future relationship, in: UK in a changing Europe, 12.1.2021.

eigenes global ausgerichtetes Programm an, das allerdings keine ausländischen Studierenden an britischen Universitäten fördern würde.<sup>23</sup>

### Das Abkommen im Parlament

Die Ratifikation des Abkommens über die künftigen Beziehungen mit der EU im britischen Parlament hatte nichts von dem Drama der Ratifikation des Austrittsvertrags in den vorangegangenen Jahren. Bereits am 24. Dezember 2020 hatte der Parteivorsitzende der oppositionellen Labour-Partei Sir Keir Starmer die innerhalb seiner Partei nicht unumstrittene Ankündigung gemacht, dass Labour für das Abkommen stimmen werde. Zwar kritisierte er das Abkommen als dünn, aber nannte es eine binäre Entscheidung zwischen einem „No Deal“ und der vorliegenden Einigung mit der EU.<sup>24</sup> Mit einer Mehrheit von 448 Stimmen (521 zu 73 Stimmen) ratifizierte das Unterhaus am 30. Dezember 2020 das Abkommen. Mit Ausnahme der Labour-Partei stimmten alle Oppositionsparteien inklusive aller nordirischen Parteien dagegen. Das schottische und das nordirische Parlament lehnten das Abkommen ebenfalls ab. Der Senedd in Wales stimmt zwar dafür, jedoch bezeichnete der walisische First Minister Mark Drakeford das Abkommen als eine Enttäuschung. Rechtlich bindend war nur das Votum in Westminster.<sup>25</sup>

### Das neue Handelsverhältnis zur Europäischen Union

Im Januar 2021 zeigte sich erstmals das neue Verhältnis zwischen EU und VK aufgrund der neuen Barrieren im Warenhandel, mit denen Unternehmen umgehen mussten. Störungen der Lieferketten gab es an vielen Stellen, wie etwa beim Export von Fisch- und Schalentierprodukten aus dem VK aufgrund der neuen Regelungen zu Zöllen und Lebensmittelstandards oder beim Paketdienstleister DPD, der vorübergehend Lieferungen von Großbritannien in andere europäische Länder einstellte. In Nordirland beschwerten sich BürgerInnen über fehlende Frischwaren in den Supermärkten.<sup>26</sup> Im Mai 2021 veröffentlichte die britische Statistikbehörde Office for National Statistics (ONS) die Außenhandelszahlen für das erste Quartal 2021. Ihr zufolge waren Güterimporte im ersten Quartal 2021 im Vergleich zum vierten Quartal 2020 um 12,3 Prozent gefallen, Exporte um 8,7 Prozent. Bei den Güterimporten war das Volumen aus EU- und aus Nicht-EU-Staaten gesunken. Doch bei den Güterexporten waren nur die in die EU zurückgegangen. Zugleich lag die Menge der Warenimporte von außerhalb der EU erstmals seit Januar 1997 höher als die aus EU-Mitgliedstaaten. Aufgrund der Pandemie, der Rezession und des kurzen Beobachtungszeitraums, so der ONS, sei es aber noch zu früh, um festzustellen, ob es sich dabei um kurzfristige Schwankungen oder um eine langfristige Anpassung von Lieferketten handle.<sup>27</sup>

### Konfliktfelder im Verhältnis von EU und VK

Die andauernde Pandemie wirkte sich auch auf das EU-britische Verhältnis aus. War im VK vor allem der Premierminister noch im Jahr 2020 scharf für seine Pandemienpolitik

---

23 Elisabeth Gibney: What the landmark Brexit deal means for science, in: Nature, 5.1.2021.

24 Rajeev Syal: Keir Starmer faces Labour frontbench revolt over Brexit deal, in: The Guardian, 25.12.2020.

25 Severin Carrell/Rory Carroll: Holyrood and Stormont reject 'disastrous' Brexit trade deal, in: The Guardian, 30.12.2020.

26 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Britische Unternehmen spüren Brexit-Folgen, 9.1.2021.

27 Office for National Statistics: UK trade: March 2021, 12.5.2021, abrufbar unter: <https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/bulletins/uktrade/march2021> (letzter Zugriff: 30.6.2021).

kritisiert worden, so änderte sich dies zu Beginn des Jahres 2021. Die britische Regierung startete früher als die EU-Mitgliedstaaten mit der Impfung der Bevölkerung gegen das Virus und argumentierte, die erfolgreiche Impfkampagne sei dem EU-Austritt zu verdanken gewesen. Zugleich profitierte das Land von Impfstoffexporten aus der EU, während es eigene Exporte dorthin zurückhielt.<sup>28</sup> Die EU-Mitgliedstaaten hatten sich 2020 für eine gemeinsame Impfstoffbeschaffung unter Leitung der Europäischen Kommission entschieden. Die EU-weite Impfkampagne lief allerdings zu Beginn des Jahres – im Vergleich zu der im VK besonders sichtbar – zunächst schleppend an. Im Januar verhängte die Europäische Kommission zudem Exportkontrollen für Impfstoffe, was zu vehementer Kritik aus dem VK führte.<sup>29</sup>

Weitere Probleme in der Zusammenarbeit gab es auch an anderer Stelle: So verweigerte London dem dortigen EU-Botschafter die vollständige Anerkennung mit der Begründung, er sei ein Vertreter einer internationalen Organisation und nicht eines Staates.<sup>30</sup> Für das VK hatte diese Blockade Konsequenzen, da wiederum ihr Repräsentant bei der EU nicht zu Terminen mit UnionsvertreterInnen geladen wurde.<sup>31</sup> Erst im Mai 2021 einigten sich beide Seiten in diesem Streitpunkt und dem EU-Botschafter in London wurden die Rechte, die denen eines Vertreters eines Staates entsprechen, zugebilligt.<sup>32</sup>

Das größte und schwierigste Problem in den EU-britischen Beziehungen stellte jedoch die Umsetzung des Nordirland-Protokolls dar. Das Protokoll, das die Johnson-Regierung als Ersatz für den von ihr abgelehnten „Backstop“ als Teil des Austrittsvertrags 2019 mit der EU ausgehandelt hatte, sah eine Sonderregelung für Nordirland vor. Die Grenze zwischen Nordirland und der Republik Irland würde offengehalten werden können, da Nordirland – anders als Großbritannien – weiterhin EU-Binnenmarktregeln für den Güterhandel und den EU-Zollkodex anwenden würde. Dies würde allerdings eine Zoll- und regulatorische Grenze in der Irischen See zwischen Nordirland und Großbritannien zur Folge haben.<sup>33</sup> Keiner der nordirischen Abgeordneten im Londoner Unterhaus hatte 2019 dieser Art des Brexits zugestimmt, doch akzeptierte die Mehrheit von ihnen das Protokoll als die am wenigsten schlechte Lösung und versuchte es umzusetzen.<sup>34</sup> Auch nach der Einigung im Dezember 2020 zu Übergangsfristen im Zusammenhang mit dem „Internal Market Bill“ gingen die Streitigkeiten in der ersten Jahreshälfte 2021 weiter. Die britische Seite nutzte dafür vor allem die Entscheidung der Europäischen Kommission von Ende Januar 2021, Exportkontrollen zwischen Irland und Nordirland für Impfstoffe einzuführen. Dafür hatte sie sich auf Art. 16 des Nordirland-Protokolls berufen. Zwar hatte sie die Entscheidung am gleichen Tag wieder zurückgenommen, aber der britischen Regierung damit eine Vorlage geliefert, das Protokoll und dessen Umsetzung weiterhin infrage zu stellen und Änderungen zu fordern. So forderte London eine Verlängerung der mehrmonatigen Übergangsfristen für Lieferungen von Großbritannien nach Nordirland bis Januar

28 Bettina Schulz: Erfolgskurs mit Risiko, in: *Die Zeit*, 19.4.2021.

29 Manuel Müller: War die gemeinsame europäische Impfstoffbeschaffung ein Fehler?, in: *Der (europäische) Föderalist*, 23.3.2021, abrufbar unter: <https://www.foederalist.eu/2021/03/gemeinsame-beschaffung-corona-impfstoff.html> (letzter Zugriff: 30.6.2021).

30 James Landale: UK and EU in row over bloc's diplomatic status, in: *BBC News*, 21.1.2021.

31 Reuters: EU snubs UK envoy amid spat over diplomatic status, 28.1.2021.

32 Christina Gallardo: EU and UK reach deal after row over bloc's ambassador, in: *Politico*, 5.5.2021.

33 Birgit Bujard: Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2020*, Baden-Baden 2020, S. 429–436, hier S. 430.

34 David Pinnemore: The Northern Ireland Protocol isn't perfect – but the UK and EU can make it work, in: *The Guardian*, 14.6.2021.

2023 und stellte selbst die Auslösung von Art. 16 zur Sicherung des Handels zwischen Großbritannien und Nordirland in Aussicht.<sup>35</sup> Nachdem die Regierung kein Ergebnis in Gesprächen mit der EU erreichen konnte, erklärte sie Anfang März 2021 die einseitige Verlängerung bestimmter Übergangsregeln für den Warenverkehr zwischen Großbritannien und Nordirland. Die Europäische Kommission reagierte ebenso verärgert wie das Europäische Parlament, welches daraufhin entschied, bis auf weiteres kein Datum für die noch ausstehende Ratifikation des Handels- und Kooperationsabkommens festzulegen.<sup>36</sup> Aufgrund der unilateralen Entscheidung leitete die Kommission erneut ein Vertragsverletzungsverfahren gegen das VK ein. Der Premierminister wiederum warf der EU Dogmatismus vor und drohte damit, das Protokoll komplett auszusetzen.<sup>37</sup> Bis Sommer 2021 konnten sich beide Seiten nicht auf eine Lösung einigen. Mitte Juni 2021 änderte die britische Regierung jedoch ihr Vorgehen und ersuchte formell bei der Europäischen Kommission um die dreimonatige Verlängerung der am 1. Juli 2021 auslaufenden Sonderregelung, der zufolge Kontrollen von Lieferungen gekühlter Fleischwaren von Großbritannien nach Nordirland, die in Nordirland verbleiben sollten, ausgesetzt waren. Die Europäische Kommission bestätigte die Prüfung der Anfrage.<sup>38</sup>

### Der Zusammenhalt des Vereinigten Königreichs

Seit dem Referendum von 2016 belastete der Brexit die Beziehungen zwischen London und den anderen Landesteilen des Königreichs. Dies änderte sich auch nicht in der zweiten Jahreshälfte 2020. Einer mehrerer Konfliktpunkte war das Binnenmarktgesetz: vor allem die Regierungen von Schottland und Wales kritisierten den Gesetzentwurf als eine Verschiebung von Kompetenzen, die eigentlich ihnen übertragen worden seien, nach London.<sup>39</sup>

Auch stand die Unabhängigkeit Schottlands unverändert auf der politischen Agenda der Regierung in Edinburgh, die von der Scottish National Party (SNP) angeführt wird. Zwar hatte sie im März 2020 zunächst davon Abstand genommen, einen Gesetzesentwurf für ein weiteres Unabhängigkeitsreferendum ins Parlament einzubringen, um sich auf die Pandemiebekämpfung zu konzentrieren. Im September 2020 kündigte Regierungschefin Nicola Sturgeon jedoch an, ihre Regierung werde vor der nächsten Wahl in Schottland im Mai 2021 genau dies tun. Da konstitutionell ein Referendum von London genehmigt werden muss, und die Johnson-Regierung ein solches ohnehin ablehnte, hatte dieses Vorhaben primär symbolpolitische Bedeutung.<sup>40</sup> Seit Sommer 2020 zeigten Umfragen in Schottland eine beständige Mehrheit für die Unabhängigkeit. Gründe dafür waren nicht nur die Ablehnung des Brexits durch die schottischen Wähler, sondern auch deren Wahrnehmung, dass unter Sturgeons Führung in Schottland eine kompetentere Pandemiebekämpfung stattgefunden habe als in England unter Johnson.<sup>41</sup>

---

35 Emilio Casalicchio/Shawn Pogatchnik: Northern Ireland row is Brexit Groundhog Day as EU, UK keep talking, in: Politico, 3.2.2021.

36 Christina Gallardo: UK's new Brexit man makes his mark with Northern Ireland row, in: Politico, 4.3.2021.

37 Frankfurter Allgemeine Zeitung: EU-Parlament lenkt ein, 23.4.2021.

38 Shawn Pogatchnik: UK requests 3-month delay to Northern Ireland meat checks, in: Politico, 17.6.2021.

39 Peter Foster et al.: Devolved nations join chorus of anger over bill on internal market, in: Financial Times, 10.9.2021.

40 Mure Dickie: Sturgeon limbers up for second independence vote, in: Financial Times, 2.9.2020.

41 Financial Times: The battle is under way to save the UK union, 29.1.2021.

Bei den schottischen Parlamentswahlen im Mai 2021 gewann die SNP 64 Mandate – nur eines fehlte für eine eigene Mehrheit. Im Vergleich zu 2016 hatte sie einen Sitz dazu gewonnen und war zum vierten Mal in Folge stärkste Kraft im schottischen Parlament geworden. Die Konservativen konnten ihre Position als zweitstärkste Kraft vor der Labour-Partei halten.<sup>42</sup> Die Wahl zeigte, dass die konstitutionelle Verfasstheit Schottlands nun zur dominanten Frage für die BürgerInnen geworden war. Sie zeigte aber auch, dass die schottische Wählerschaft in der Beantwortung dieser Frage in zwei etwa gleich große Lager gespalten war.<sup>43</sup>

Auch in Wales zeigte sich bei den Regionalwahlen im Mai 2021, dass die politische Entwicklung in den vier Nationen des Königreichs unterschiedlich war und die Dominanz der Konservativen nur in England bestand. Hier wurde die Labour-Partei unter Führung von First Minister Mark Drakeford erneut stärkste Kraft und gewann sogar einen Sitz hinzu. Mit 30 Sitzen fehlte auch ihr nur ein Sitz zur eigenen Mehrheit.<sup>44</sup>

In Nordirland stehen Wahlen erst für 2022 auf der Agenda. Hier war es die Umsetzung des Nordirland-Protokolls sowie das beständige Infragestellen des Protokolls durch die Johnson-Regierung in London, die dazu beitrugen, die ohnehin fragile politische Situation weiter zu destabilisieren. Das Protokoll wurde auf Seiten der Unionisten und Loyalisten als Gefahr für den Platz Nordirlands in der britischen Union abgelehnt. Bei mehrtägigen loyalistischen Unruhen in Belfast und anderen nordirischen Städten im April 2021 wurde es als einer der Gründe dafür herangezogen.<sup>45</sup> Ende April erklärte die Parteivorsitzende der Democratic Unionist Party (DUP) und Ministerpräsidentin Nordirlands Arlene Foster ihren Rücktritt. Die DUP hatte den Brexit befürwortet, allerdings einen gefordert, der für alle Landesteile gleich sein sollte. Foster hatte nun die Unterstützung ihrer Fraktionen im nordirischen und im Londoner Parlament verloren, vor allem wegen der Auswirkungen des Brexits in Nordirland und des Unvermögens, das bei den eigenen WählerInnen unpopuläre Nordirland-Protokoll zu verhindern.<sup>46</sup> Die DUP – lange Zeit die dominante politische Kraft in Nordirland – hatte ihre Führungsrolle eingebüßt und lag im Mai 2021 gleichauf mit der Alliance Party, die keine der Konfliktparteien repräsentierte, bei 16 Prozent, während die nationalistische Sinn Féin nun 25 Prozent auf sich vereinte.<sup>47</sup> Mitte Mai 2021 gewann Landwirtschaftsminister Edwin Poots, Vertreter des konservativen christlichen Flügels der DUP, knapp die Wahl um den Parteivorsitz. Er machte sogleich seine Ablehnung des Nordirland-Protokolls klar.<sup>48</sup> Poots, eine zentrale Figur bei der Rebellion gegen Foster, blieb allerdings nur drei Wochen an der Spitze der Partei. Um seinen präferierten Kandidaten für den Posten des First Minister, Paul Givan, durchsetzen zu können, war gemäß des Karfreitagsabkommens die Zustimmung von Sinn Féin nötig. Diese forderte im Gegenzug die Verabschiedung eines lang zugesagten Gesetzes zur Gleichstellung der irischen mit der englischen Sprache in Nordirland, welches die DUP und Poots lange

42 Philip Sim: Scottish elections 2021: Results in maps and charts, in: BBC News, 9.5.2021.

43 John Curtice: The Constitutional Questions Dominates: How Scotland Voted in 2021, 19.5.2021, abrufbar unter <https://whatscotlandthinks.org/2021/05/the-constitutional-question-dominates-how-scotland-voted-in-2021/> (letzter Zugriff: 17.6.2021).

44 The Guardian: 2021 election results: latest from local, Scottish and Welsh votes, 9.5.2021.

45 Lisa O'Carroll: Northern Ireland unrest: why has violence broken out, in: The Guardian, 8.4.2021.

46 Gareth Gordon/Stephen Walker: Arlene Foster to quit DUP after leaving leadership roles, in: BBC News, 30.4.2021.

47 James Ward: Support for DUP falls to 16% after Poots elections, poll shows, in: The Irish Times, 22.5.2021.

48 Rory Carroll: Edwin Poots elected DUP leader to succeed Arlene Foster, in: The Guardian, 14.5.2021.

schon ablehnten. Da es aber im Falle einer Vakanz des nordirischen Ministerpräsidentenposten zu Neuwahlen kommen würde und die Johnson-Regierung dies vermeiden wollte, bekam Sinn Féin aus London die Unterstützung für die Verabschiedung eines solchen Gesetzes in Westminster im Gegenzug zur Zustimmung zu Givan als First Minister. Poos schritt daraufhin mit der Ernennung Givans voran und verlor darüber die Unterstützung seiner Fraktion. Er trat am 17. Juni 2021 vom Parteivorsitz zurück.<sup>49</sup>

### Fazit

Auch nach dem Abschluss des Abkommens mit der EU über das neue Verhältnis kam das Vereinigte Königreich nicht zur Ruhe. Als Auswirkungen des von der Regierung gewählten harten Brexits ab Januar 2021 sichtbar wurden, bemühte sich diese zumeist darum, sie als Resultat eines unflexiblen und unfairen Verhaltens der EU darzustellen. Für eine Johnson-Regierung, die ihre große Mehrheit 2019 einer Koalition von „Leave“-Wählern zu verdanken hat, die nicht viel mehr eint als ihre Ablehnung der EU, mag es innenpolitisch attraktiver sein, weiterhin ein schwieriges Verhältnis zur Union zu haben. So kann sie weiter die EU für negative Entwicklungen verantwortlich machen, in der europaskeptischen Presse damit punkten, dass sie sich dem großen Nachbarn entgegenstellt, und muss keine politische Verantwortung für die getroffenen Entscheidungen übernehmen, die zu diesem sehr distanzierten Verhältnis und den daraus resultierenden Konsequenzen geführt haben. Die Johnson-Regierung scheint zudem nur geringes Interesse an den nicht-englischen Landesteilen zu haben und beispielsweise bereit zu sein, eine Destabilisierung der ohnehin fragilen politischen Situation in Nordirland in Kauf zu nehmen, um aus ideologischen Gründen einen möglichst harten Schnitt mit der EU durchsetzen zu können.

### Weiterführende Literatur

The UK in a Changing Europe (Hrsg.): Brexit and Beyond, 2021, abrufbar unter: <https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2021/01/Brexit-and-Beyond-report-compressed.pdf> (letzter Zugriff: 7.9.2021).

Katy Hayward: What do we know and what should we do about the Irish border?, London 2021.

Jannike Wachowiak/Fabian Zuleeg: The EU–UK Partnership and Implications for Differentiation Within the EU and Between the EU and Third Countries, in: EU IDEA Research Paper 10/2021.

---

49 Shawn Pogatchnik: Leader of Northern Ireland's DUP resigns after three weeks, in: Politico, 18.6.2021.

## 7. Die Erweiterung der Europäischen Union





# Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union

Barbara Lippert

Unter deutscher und portugiesischer Ratspräsidentschaft wurden die Neuerungen in der Methodologie des Beitrittsprozesses erstmals umgesetzt, wobei noch nicht zu erkennen ist, ob dies zu besserer Steuerung, Dynamik und Glaubwürdigkeit führt.<sup>1</sup> Der Rat konnte wegen des Vetos von Bulgarien die Verhandlungsrahmen mit Albanien und Nordmazedonien nicht wie geplant verabschieden; die Verhandlungen mit der Türkei sind weiterhin faktisch ausgesetzt. Allerdings beschäftigten sich alle Organe der Europäischen Union (EU) intensiv mit den sich verschlechternden Beziehungen zur Türkei und knüpften Angebote für eine positive Agenda an politische Bedingungen. Die EU setzte die finanzielle und praktische Unterstützung zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie und der wirtschaftlich-sozialen Folgen für die Länder des Westbalkans und die Türkei fort. Die Erweiterungspolitik wird vor allem von geopolitischen Interessen der EU angetrieben, während die praktische Vorbereitung auf die Mitgliedschaft in den Ländern nur wenig vorankam. Der Rat und das Europäische Parlament einigten sich im Juni 2021 darauf, dass für das Instrument für Heranführungshilfe (IPA III) 14,162 Mrd. Euro für die Jahre 2021-2027 bereitstehen sollen.<sup>2</sup> Die öffentliche Meinung zur Erweiterung in den Mitgliedstaaten blieb stabil. Im Sommer 2020 sprachen sich 44 Prozent der Befragten für eine EU-Erweiterung in den nächsten Jahren aus, 45 Prozent lehnen dies ab, was eine leichte Zunahme darstellt. Am stärksten ausgeprägt ist die Ablehnung in Finnland (73 Prozent), in Luxemburg (66 Prozent), in Österreich und den Niederlanden (jeweils 64 Prozent) sowie in Frankreich und Deutschland (62 beziehungsweise 61 Prozent). Eine mehrheitliche Unterstützung findet die Erweiterung in fast allen ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten – insbesondere in Polen und Kroatien (69 Prozent Zustimmung), Ungarn (67 Prozent) sowie in Rumänien und Litauen (61 beziehungsweise 60 Prozent) und ferner auch in Spanien (64 Prozent) sowie Irland (58 Prozent).<sup>3</sup>

## Die Erweiterungspolitik im Jahreszyklus – das alljährliche Erweiterungspaket

Die EU-Organe befassten sich im jährlichen Zyklus, der wegen der Pandemie etwas aus dem Rhythmus geraten war, mit Erweiterungsfragen. Die Europäische Kommission stellte das Erweiterungspaket im Oktober 2020 vor. Es besteht aus der Mitteilung über die Erweiterungspolitik, die übergreifende Schlussfolgerungen und Zusammenfassungen der Länderberichte enthält, sowie aus den separat veröffentlichten ausführlichen Fortschrittsberichten zu den sieben Bewerberländern.<sup>4</sup> Gleichzeitig legte die Kommission einen Wirtschafts- und Investitionsplan für den Westbalkan vor, der den Ländern helfen soll, sich

- 1 Zoran Nechev et al.: The new EU accession methodology. Is it enough to pull the Western Balkans in?, Mai 2021, Institute for Democracy - Societas Civilis, Skopje, abrufbar unter: [https://idsos.org.mk/wp-content/uploads/2021/05/A5\\_WEB\\_New\\_Accession\\_Methodology\\_EU\\_WB-1.pdf](https://idsos.org.mk/wp-content/uploads/2021/05/A5_WEB_New_Accession_Methodology_EU_WB-1.pdf) (letzter Zugriff: 30.8.2021).
- 2 Rat der EU: Pressemitteilung, EU erzielt vorläufige Einigung über finanzielle Heranführungshilfe, 2.6.2021, 431/21.
- 3 Europäische Kommission: Die Meinungen der Europäer zu den Prioritäten der Europäischen Union, Bericht, Standard-Eurobarometer 93, Sommer 2020, Welle EB93.1 – Kantar, S. 115 f.

wirtschaftlich zu erholen und Fortschritte auf dem Weg in die EU zu machen.<sup>5</sup> Die Berichte spiegeln erstmals die Veränderungen in Folge des „verstärkten Ansatzes für den Beitrittsprozess“<sup>6</sup> wider: eine Präzisierung der Reformprioritäten, transparentere Mitteilungen zum Stand der Beitrittsverhandlungen und der Umsetzung grundlegender Reformen auf den Feldern der Rechtsstaatlichkeit sowie der Funktionsweise der demokratischen Institutionen, der öffentlichen Verwaltung und der Wirtschaft. Die Kommission präsentiert ihre Bewertungen zu den wesentlichen Elementen übersichtlicher und zieht zusätzlich externe Indizes heran. Außerdem waren alle Mitgliedstaaten aufgerufen, zu den Berichten mit eigenen Kenntnissen und Einschätzungen beizutragen. Damit soll der Kritik Frankreichs und anderer Mitgliedstaaten entsprochen werden, die mehr intergouvernementale Kontrolle und Mitsprache über den weitgehend von der Kommission gesteuerten Prozess der Beitrittsverhandlungen und seiner Verschränkung mit den Heranführungshilfen herbeiführen wollen. Interessant dürfte sein, wie die Maxime der „strengen positiven und negativen Konditionalität“<sup>7</sup> auf der Grundlage objektiver Kriterien in der Praxis umgesetzt wird.

Die sieben Berichte beleuchten Entwicklungen in den Ländern nach einem einheitlichen Schema entlang der drei Hauptkriterien für den Beitritt, wie sie der Europäische Rat 1993 in Kopenhagen formuliert hatte.<sup>8</sup> Bei den politischen Kriterien werden explizit wesentliche Elemente als dringlich in den Vordergrund gestellt. Unter die Rubrik dieser „fundamentals first“ fallen: Funktionsweise der demokratischen Institutionen und Reform der öffentlichen Verwaltung, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte (Kapitel 23 und 24 der Verhandlungen). Auch die wirtschaftlichen Kriterien mit den beiden Hauptanforderungen der funktionierenden Marktwirtschaft und der Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck standzuhalten, werden als „fundamentals“ bezeichnet. Die Fähigkeit, die aus der EU-Mitgliedschaft resultierenden Verpflichtungen („den *Acquis communautaire*“) zu übernehmen, bewertet die Kommission entlang von 33 Kapiteln, in die sie das Primär- und Sekundärrecht eingeteilt hat. Dieser Teil ist vergleichsweise konkret, da Indikatoren helfen, den Stand der Umsetzung zu messen. Mit Blick auf die Erfüllung der politischen Kriterien trifft die Kommission Aussagen zur Durchführung und den Ergebnissen von Wahlen, zur Arbeit des Parlaments und der Regierungs- und Oppositionsparteien, der Regierungsführung und dem Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft. Alle Länderberichte zeigen, dass dort die neuralgischen Defizite liegen, was auch in den drei Tabellen (1-3) abzulesen ist. Weder im Bereich der Grundrechte noch der Funktionsweise der demokratischen Institutionen sind die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft erfüllt, vielmehr sind häufig Rückschritte anzutreffen. Die Länder stecken weiter in einem Teufelskreis aus schlechter Regierungsführung und wirtschaftlicher Malaise, der seit 2020 durch die Covid-19-Pandemie verstärkt wird. Die EU findet für ihre Heranführungspolitik keine

4 Europäische Kommission: Mitteilung 2020 über die Erweiterungspolitik der EU, 6.10.2020, COM(2020) 660 final; Europäische Kommission: Commission Staff Working Documents. 2020 Country Reports: Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo\*, Montenegro, North Macedonia, Serbia, Turkey, 6.10.2020, SWD(2020) 350-356 final.

5 Europäische Kommission: Ein Wirtschafts- und Investitionsplan für den Westbalkan, Brüssel, 6.10.2020, COM(2020) 641 final.

6 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Kommission umreißt und bewertet die Reformprioritäten für die Länder, die der EU beitreten wollen, 6.10.2020, IP/20/1816.

7 Rat der EU Anwendung der überarbeiteten Verfahrensweise bei der Erweiterung auf die Beitrittsverhandlungen mit Montenegro und Serbien, Brüssel, 6.5.2021, 8536/21, S. 3.

8 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 22.6.1993, SN 180/1/93.

Kooperationspartner in den Eliten, die verantwortungsvoll handeln und einem allgemeinen Interesse verpflichtet sind.<sup>9</sup> Geostrategische Interessen bestimmen immer mehr die Erweiterungspolitik der EU gegenüber dem Westbalkan und der Türkei. Im Mittelpunkt steht das Interesse der EU an Kooperation bei der Kontrolle von Migration in die EU sowie die Konkurrenz mit Russland und China – zuletzt im Kontext der Impfdiplomatie. Mit der Türkei standen Konflikte um Statusfragen und Territorialansprüche im östlichen Mittelmeer, Energie-Ressourcen und die Politik Ankaras im Südkaukasus und Nordafrika im Vordergrund.<sup>10</sup> Für die EU verschärft sich zusehends der Zielkonflikt zwischen einer festen Verankerung der Länder in den euro-atlantischen Strukturen und der Verpflichtung, nur Länder aufzunehmen, die politisch und wirtschaftlich für die Mitgliedschaft reif sind. Die Erweiterungspolitik sei weiterhin, so die Kommission, „trotz eines insgesamt schwierigen Umfelds – eine treibende Kraft für Wandel und Modernisierung in den Partnerländern“,<sup>11</sup> deren politischer Wille allerdings für den Erfolg maßgeblich sei.

Der Rat hat die Berichte der Kommission nicht wie üblich in Gänze behandelt und bestätigt. Hingegen hat das Europäische Parlament seine Stellungnahmen zu dem Berichtszyklus 2019 und 2020 gemeinsam im Frühjahr und Sommer 2021 vorgelegt und im Plenum debattiert.<sup>12</sup>

### Stand der Beitrittsverhandlungen mit Serbien, Montenegro und der Türkei

In der Erweiterungspolitik der EU stehen die Länder des Westbalkans seit der entsprechenden Wiederbelebungsinitiative der Europäischen Kommission vom Februar 2018 eindeutig im Fokus.<sup>13</sup> Kommissar Olivér Várhelyi und auch der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell besuchten die Länder im vergangenen Jahr.<sup>14</sup> Im November 2020 fand ein Gipfeltreffen im Rahmen des Berliner Prozesses in Sofia statt.<sup>15</sup> Die auf dem EU-Westbalkan-Gipfel in Zagreb im Mai 2020 angenommenen Initiativen sollen mit dem „Wirtschafts- und Investitionsplan“<sup>16</sup> fortgeführt und unterstützt werden. Im März 2021 appellierten Außenminister aus neun Mitgliedstaaten, darunter neben ostmitteleuropäischen Ländern auch Irland und Deutschland, an Borrell, bei einem der

- 9 Maarten Lemstra: The destructive effects of state capture in the Western Balkans. EU enlargement undermined, Clingendael Policy Brief, September 2020, abrufbar unter: [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-10/Policy\\_Brief\\_Undermining\\_EU\\_enlargement\\_2020.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-10/Policy_Brief_Undermining_EU_enlargement_2020.pdf) (letzter Zugriff: 30.8.2021).
- 10 Europäische Kommission: Gemeinsame Mitteilung an den Europäischen Rat, Stand der politischen, wirtschaftlichen und handelspolitischen Beziehungen zwischen der EU und der Türkei, 20.3.2021, JOIN(2021) 8 final.
- 11 Europäische Kommission: Mitteilung 2020, 2020, S. 22.
- 12 Europäisches Parlament: Entschlüsseungen des Europäischen Parlaments vom 25.3.2021 zu den Berichten 2019-2020 der Kommission über das Kosovo 2019/2172(INI), Albanien 2019/2170(INI), Nordmazedonien 2019/2174(INI) und Serbien 2019/2175(INI), vom 19.5.2021 über Montenegro 2019/2173 (INI) und die Türkei 2019/2176 (INI) sowie am 24.6.2021 über Bosnien und Herzegowina 2019/2171(INI).
- 13 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan, 6.2.2018, COM(2018) 65 final.
- 14 Kommissar Várhelyi besuchte vom 6.-10.10.2020 alle Westbalkan-Staaten, um dort den jeweiligen Kommissionsbericht sowie den Finanz- und Investitionsplan vorzustellen. Josep Borrell hatte im Laufe des Jahres viele Begegnungen mit den Balkan-Staats- und Regierungschefs in Brüssel oder im Rahmen von Videokonferenzen.
- 15 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Gipfeltreffen EU-Westbalkan in Sofia: wichtige Schritte zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und zur Beschleunigung der sozioökonomischen Erholung und der Annäherung an die EU, 10.11.2020, IP/20/2051.
- 16 Europäische Kommission: Ein Wirtschafts- und Investitionsplan für den Westbalkan, 2020.

nächsten Räte über den Westbalkan zu diskutieren.<sup>17</sup> Die Außenminister führten im Mai 2021 im Rat eine strategische Aussprache über die „Bausteine eines verstärkten Engagements der EU in der Region“. Borrell unterstrich die zentrale geostrategische Bedeutung der Region für die EU und der Rat bekräftigte deren europäische Perspektive. Zugleich forderte er, „dass die Länder des westlichen Balkans die EU-bezogenen Reformen beschleunigen und verstärkt einen positiven und konstruktiven Diskurs führen müssen“.<sup>18</sup> Nur mit Serbien und Montenegro verhandelte die EU konkret weiter über deren Beitritt.

*Tabelle 1: Entwicklungen, Stand der Vorbereitungen und Stand der EU-Beitrittsverhandlungen I*

|                                               | <i>Montenegro</i>      |                                | <i>Serbien</i>                                     |                             | <i>Türkei</i>                        |                                |
|-----------------------------------------------|------------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|
|                                               | Fortschritte           | Vorbereitungen                 | Fortschritte                                       | Vorbereitungen              | Fortschritte                         | Vorbereitungen                 |
| <b>Politische Kriterien</b>                   |                        |                                |                                                    |                             |                                      |                                |
| Reform der öffentlichen Verwaltung*           | einige Fortschritte    | mittlerer Stand                | keine Fortschritte                                 | mittlerer Stand             | Rückschritte                         | gewisser Stand/mittlerer Stand |
| Justiz und Grundrechte (Kapitel 23)*          | begrenzte Fortschritte | mittlerer Stand                | sehr begrenzte Fortschritte                        | gewisser Stand              | erhebliche Rückschritte              | frühes Stadium                 |
| – Justiz                                      | begrenzte Fortschritte | mittlerer Stand                | keine Fortschritte                                 | gewisser Stand              | erhebliche Rückschritte              | frühes Stadium                 |
| – Korruptionsbekämpfung                       | begrenzte Fortschritte | gewisser Stand                 | begrenzte Fortschritte                             | gewisser Stand              | keine Fortschritte                   | frühes Stadium                 |
| – Meinungsfreiheit                            | keine Fortschritte     | gewisser Stand                 | keine Fortschritte                                 | gewisser Stand              | erhebliche Rückschritte              | frühes Stadium                 |
| Justiz, Freiheit und Sicherheit (Kapitel 24)* | einige Fortschritte    | mittlerer Stand                | einige Fortschritte                                | gewisser Stand              | einige Fortschritte                  | mittlerer Stand                |
| – Bekämpfung der organisierten Kriminalität   | einige Fortschritte    | gewisser Stand/mittlerer Stand | begrenzte Fortschritte                             | gewisser Stand              | begrenzte Fortschritte               | gewisser Stand                 |
| <b>Wirtschaftliche Kriterien*</b>             |                        |                                |                                                    |                             |                                      |                                |
| Aufbau einer funktionierenden Marktwirtschaft | einige Fortschritte    | mittlerer Stand                | einige Fortschritte                                | mittlerer Stand/guter Stand | keine Fortschritte                   | guter Stand                    |
| Wettbewerbsfähigkeit                          | einige Fortschritte    | mittlerer Stand                | einige Fortschritte                                | mittlerer Stand             | begrenzte Fortschritte               | guter Stand                    |
| <b>Weitere Themen</b>                         |                        |                                |                                                    |                             |                                      |                                |
| gutnachbarliche Beziehungen und Kooperation   | Spannungen mit Serbien |                                | Normalisierungsdialog mit Kosovo wiederaufgenommen |                             | Probleme mit Griechenland und Zypern |                                |

17 Regierungen Deutschlands/Griechenlands/Irlands/Kroatiens/Österreichs/Rumäniens/der Slowakischen Republik/Sloweniens/der Tschechischen Republik: Joint letter of Foreign Ministers of Austria, Croatia, Czechia, Germany, Greece, Ireland, Romania, Slovakia and Slovenia, 5.3.2021, abrufbar unter: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/letter-to-hrvp-borrell-on-western-balkans/> (letzter Zugriff: 18.8.2021).

18 Rat Auswärtige Angelegenheiten: Wichtigste Ergebnisse, 3792nd Council meeting, 10.5.2021, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/fac/2021/05/10/> (letzter Zugriff: 25.8.2021).

| Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Kap. 31) | einige Fortschritte                                                                         | guter Stand | einige Fortschritte                                                  | mittlerer Stand | Rückschritte                                                                           | gewisser Stand |
|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|----------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>Verhandlungsstand</b>                                |                                                                                             |             |                                                                      |                 |                                                                                        |                |
| geöffnete Kapitel                                       | <b>30 insgesamt</b>                                                                         |             | <b>16</b>                                                            |                 | <b>15</b>                                                                              |                |
| (vorläufig) geschlossene Kapitel                        | <b>3</b><br>Wissenschaft und Forschung (25), Bildung und Kultur (26), Außenbeziehungen (30) |             | <b>2</b><br>Wissenschaft und Forschung (25), Bildung und Kultur (26) |                 | <b>1</b><br>Wissenschaft und Forschung (25)                                            |                |
| verbleibende Kapitel <b>mit opening benchmarks</b>      | <b>keine</b>                                                                                |             | <b>8</b><br>1, 8, 11, 12, 15, 16, 19, 22                             |                 | <b>keine</b>                                                                           |                |
| verbleibende Kapitel <b>ohne opening benchmarks</b>     | <b>2</b><br>Eröffnung beim Verhandlungsende: Institutionen (34), Sonstiges (35)             |             | <b>9</b><br>2, 3, 10, 14, 21, 27, 28, 31, (34)                       |                 | <b>19</b><br>1, 2, 3, 5*, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 19, 23*, 24*, 26, 29, 30, 31, (34, 35) |                |

Legende: \*Kapitel und Kriterien, die Cluster 1 Wesentliche Elemente zugeordnet sind (23 Justiz und Grundrechte, 24 Recht, Freiheit und Sicherheit, Wirtschaftliche Kriterien, Funktionsweise der demokratischen Institutionen, Reform der öffentlichen Verwaltung, 5 Öffentliches Beschaffungswesen, 18 Statistik, 32 Finanzkontrolle); Cluster 2 Binnenmarkt: Kapitel 1-4, 6-9 und 28; Cluster 3 Wettbewerbsfähigkeit und integratives Wachstum: Kapitel 10, 16, 17, 19, 20, 25, 26 und 29; Cluster 4 Grüne Agenda und nachhaltige Konnektivität: Kapitel 14, 15, 21 und 27; Cluster 5 Ressourcen, Landwirtschaft und Kohäsion: Kapitel 11-13, 22 und 33; Cluster 6 Außenbeziehungen: Kapitel 30 und 31.<sup>19</sup> Quelle: Eigene Darstellung nach Europäische Kommission: Montenegro 2020 Report; Serbia 2020 Report; Turkey 2020 Report.

Der Stabilisierungs- und Assoziierungsrat für Serbien tagte am 17. Dezember 2020 und diente der Bestandsaufnahme der Beziehungen.<sup>20</sup> Auf der Beitrittskonferenz mit Serbien am 22. Juni 2021 wurden die Bemühungen Serbiens hervorgehoben, die Benchmarks für die Cluster 3 (Wettbewerbsfähigkeit und integratives Wachstum) und 4 (Grüne Agenda und nachhaltige Konnektivität) zu erfüllen.<sup>21</sup> Seit Juni 2020 sind allerdings keine neuen Kapitel mehr eröffnet worden. Serbien hat jetzt nach sieben Jahren Verhandlungen 18 von 35 Kapiteln eröffnet und zwei vorläufig geschlossen. Die EU ist mit Serbien und Montenegro übereingekommen, dass die neue Methodologie auf ihre Beitrittsgespräche angewendet wird.<sup>22</sup>

Offenbar war eine ganze Gruppe von Ländern im Juni 2021 dagegen, die Cluster 3 und 4 zu öffnen, weil die Fortschritte im Bereich der Rechtsstaatlichkeit nicht ausreichten.<sup>23</sup> Zudem sprach wohl auch der stockende Normalisierungsdiallog zwischen Serbien und

19 Europäische Kommission: Stärkung des Beitrittsprozesses – Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan, 5.2.2020, COM(2020) 57 final, S. 8.

20 Rat der EU: Videokonferenz der Mitglieder des Stabilitäts- und Assoziationsrates EU-Serbien. Wichtigste Ergebnisse, 17.12.2020.

21 Rat der EU: Pressemitteilung, Zwölfte Tagung der Beitrittskonferenz auf Ministerebene, 22.6.2021, 542/21.

22 Rat der EU: Pressemitteilung, Erweiterung: neue Verfahrensweise wird auf Montenegro und Serbien angewandt, 11.5.2021, 350/21.

23 Dagegen sprachen sich aus: Deutschland, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Dänemark, Schweden, Finnland, Irland, Kroatien und Bulgarien, European Western Balkans: No consent in the EU on opening new chapters with Serbia in June, 16.4.2021.

Kosovo dagegen, der im Sommer 2020 auch unter Vermittlung von Emmanuel Macron und Angela Merkel wieder angelaufen war.<sup>24</sup> Aufgrund von Neuwahlen im Kosovo wurden die Verhandlungen bis zum 15. Juni 2021 ausgesetzt. Bei den Parlamentswahlen im Juni 2021 ging die Serbische Fortschrittspartei von Präsident Aleksandar Vučić als haushohe Siegerin hervor.<sup>25</sup> Vučićs multivекtorielle Außenpolitik steht im Widerspruch zur EU, so etwa die gemeinsamen Militärmanöver mit Russland im Mai 2021 oder das Hofieren Pekings, um wirtschaftliche Unterstützung ohne politische Auflagen zu erhalten.<sup>26</sup>

Die Bilanz Montenegros sieht formal viel besser aus als die Serbiens. Mit dem am 30. Juni 2020 eröffneten Kapitel 8 (Wettbewerbspolitik)<sup>27</sup> sind insgesamt 33 Kapitel eröffnet, davon drei vorläufig geschlossen.<sup>28</sup> In der Beitrittskonferenz am 22. Juni 2021, die nach der neuen Methodologie stattfand, wurde kein weiteres Kapitel eröffnet oder geschlossen.<sup>29</sup> Das Land wird sich auf die Erfüllung der Benchmarks für die Rechtsstaatlichkeit, die Kapitel 23 und 24, konzentrieren, so Várhelyi.<sup>30</sup> Montenegro bat die EU im April 2021 um Hilfe, damit es einen Kredit bei einer chinesischen Staatsbank refinanzieren kann, den es in der Regierungszeit von Milo Đukanović für den Bau eines Infrastruktur-Großprojekts aufgenommen hatte.<sup>31</sup> Die EU will helfen, weil sie den chinesischen Einfluss auf dem Balkan zurückdrängen will.<sup>32</sup>

Die EU befasste sich – zumeist außerhalb des Rahmens der Beitrittsgespräche – laufend mit der repressiven Innenpolitik Recep Tayyip Erdoğans und der türkischen Politik in der Region, vor allem dem östlichen Mittelmeer und ihrer Intervention im Kampf um Bergkarabach auf Seiten Aserbaidschans. Die Türkei lag hier durchweg überkreuz mit Positionen der EU und einzelnen EU-Mitgliedern wie Zypern, Griechenland und Frankreich.<sup>33</sup> Im Nachgang zu der Reise des Hohen Vertreters Borrell im Juli 2020 in die Türkei<sup>34</sup> führten die EU-Außenminister eine Grundsatzdiskussion zum EU-Türkei-Verhältnis.<sup>35</sup> Die belasteten Beziehungen sollten durch einen doppelten Ansatz angegangen werden: Wege suchen, um die Spannungen vor allem in Bezug auf die rechtswidrigen

24 Regierung Deutschlands/Regierung Frankreichs: Gemeinsame Presseerklärung von Präsident Emmanuel Macron und Bundeskanzlerin Angela Merkel, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 248, 10.7.2020.

25 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Serbien“ in diesem Jahrbuch.

26 Valerie Hopkins: Serbia cultivates both US and China in Balkans tug of war, in: Financial Times, 11.10.2020; Euractiv: Military exercise with Russia underway in Serbia, 21.5.2021.

27 Rat der EU: Pressemitteilung, Fifth meeting of the Accession Conference with Montenegro at Deputy level, 30.6.2020, 453/20.

28 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Montenegro“ in diesem Jahrbuch.

29 Rat der EU: Pressemitteilung, Dreizehnte Tagung der Beitrittskonferenz auf Ministerebene mit Montenegro, 22.6.2021, 541/21.

30 Camille-Cerise Gessant: Montenegro; EU commissioner Olivér Várhelyi calls for progress on the rule of law, in: Bulletin Quotidien Europe, 24.6.2021.

31 Valerie Hopkins: Montenegro calls for EU help over \$1bn Chinese highway loan, in: Financial Times, 11.4.2021.

32 Vladimir Shopov: Decade of Patience: How China Became a Power in the Western Balkans, ECFR Policy Brief, Februar 2021, abrufbar unter: <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Decade-of-patience-How-China-became-a-power-in-the-Western-Balkans.pdf> (letzter Zugriff: 30.8.2021).

33 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Türkei“ in diesem Jahrbuch.

34 Josep Borrell: Turkey: Remarks by HR/VP Josep Borrell at the press conference following his meeting with the Minister of Foreign Affairs Mevlut Çavuşoğlu, Ankara, 6.7.2020, abrufbar unter: <https://www.avrupa.info.tr/en/pr/turkey-remarks-hrvp-josep-borrell-press-conference-following-his-meeting-minister-foreign> (letzter Zugriff: 30.8.2021).

35 Rat Auswärtige Angelegenheiten: 3765 Council meeting 9459/20, 13.7.2020.

Bohrungen im östlichen Mittelmeerraum sowie die Missachtung des UN-Waffenembargos für Libyen zu minimieren, aber zugleich Sanktionen als Gegenmaßnahmen ins Auge zu fassen.<sup>36</sup> Auch auf dem informellen Gymnich-Treffen der EU-Außenminister in Berlin im August 2020 standen die Beziehungen zur Türkei auf der Agenda.<sup>37</sup> Der außerordentliche Europäische Rat vom 1. Oktober 2020 erklärte sich zwar bereit, die positive Agenda von 2016 mit den Schwerpunkten Modernisierung der Zollunion, Handelserleichterungen, Dialoge auf hoher Ebene einzuleiten, wenn Ankara seine Politik revidiert. Andernfalls will die EU ihre Interessen und die ihrer Mitglieder auch mittels Sanktionen gegenüber Ankara durchsetzen.<sup>38</sup> Mitte Oktober 2020 bekräftigte der Europäische Rat seine Schlussfolgerungen von Anfang Oktober des Jahres und forderte die Türkei auf, den Abbau von Spannungen im Verhältnis zu Zypern und Griechenland voranzutreiben.<sup>39</sup> Im November verhängte die EU zwar Sanktionen und der Europäische Rat verurteilte im Dezember 2020 die unilateralen Aktionen und Provokationen der Türkei, das Angebot der positiven Agenda blieb aber bestehen.<sup>40</sup> Im März 2021 fasste Borrell – wie vom Europäischen Rat gefordert – den Stand der politischen, wirtschaftlichen und merkantilen Beziehungen zusammen.<sup>41</sup> Ein weiteres Zeichen dafür, dass in der EU die Einschätzungen auseinandergehen, in welchem Rahmen und mit welcher Zielsetzung die Beziehungen weiter gestaltet werden sollen.<sup>42</sup> In den Verhandlungen mit der Türkei herrschte also weiterhin Stillstand.

### Albanien und Nordmazedonien: Warten auf den Startschuss für Verhandlungen

Die Kommission legte im Juli 2020 den Entwurf für den Verhandlungsrahmen für Albanien und Nordmazedonien vor, den die Mitgliedstaaten auch binnen eines Jahres und obwohl sie im März 2020 grünes Licht für die Verhandlungen gegeben hatten, nicht verabschieden konnten.<sup>43</sup> Denn Bulgarien blockiert die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und verlangt, dass die dort gesprochene Sprache als Bulgarisch anerkannt wird.<sup>44</sup> Weder der deutschen noch der portugiesischen Ratspräsidentschaft ist es gelungen, diese Blockadehaltung aufzubrechen. Diese Instrumentalisierung von Beitrittsverhandlungen für die Lösung bilateraler Dispute, wie sie jahrzehntelang auch im Namensstreit zwischen Griechenland und (Nord)Mazedonien anzutreffen war, schwächt die Glaubwürdigkeit der EU-Erweiterungspolitik.

- 
- 36 Thomas Gutschker: EU-Außenminister zur Türkei: Dialog oder Sanktionen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.7.2020.
- 37 Auswärtiges Amt: Informelles Treffen der EU-Außenminister (Gymnich) am 27./28. August 2020, 25.8.2020, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/ausenpolitik/europa/gymnich-treffen/2376984> (letzter Zugriff: 20.8.2021).
- 38 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 2.10.2020, EUCO 13/20, Ziffer 20.
- 39 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 16.10.2020, EUCO 15/20, Ziffer 22–23.
- 40 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 11.12.2020, EUCO 22/20; Günter Seufert: Ankara traut der EU keine Sanktionen zu, 8.12.2020, in: SWP-Aktuell 95/2020.
- 41 Europäische Kommission: Stand der politischen, wirtschaftlichen und handelspolitischen Beziehungen zwischen der EU und der Türkei, 2021.
- 42 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 25.6.2021, EUCO 7/21; beispielhaft für die Debatte etwa der Vorsitzende der Fraktion der Europäischen Volkspartei Manfred Weber im Interview mit Klaus Geiger: „Man muss der Türkei jetzt sagen, dass es keine EU-Mitgliedschaft geben wird“, in: Die Welt, 22.9.2020.
- 43 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Albanien“ sowie „Nordmazedonien“ in diesem Jahrbuch.
- 44 Norbert Mappes-Niediek: Schachspiel um Nordmazedonien, in: Le monde diplomatique, 21.6.2021.



Tabelle 2: Entwicklungen und Stand der Vorbereitungen für eine EU Mitgliedschaft II

|                                                          | Nordmazedonien                    |                                    | Albanien            |                                    |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|---------------------|------------------------------------|
|                                                          | Fortschritte                      | Vorbereitungen                     | Fortschritte        | Vorbereitungen                     |
| <b>Politische Kriterien</b>                              |                                   |                                    |                     |                                    |
| Reform der öffentlichen Verwaltung                       | einige Fortschritte               | mittlerer Stand                    | einige Fortschritte | mittlerer Stand                    |
| Justiz und Grundrechte (Kapitel 23)                      | gute Fortschritte                 | gewisser Stand/<br>mittlerer Stand | gute Fortschritte   | gewisser Stand/<br>mittlerer Stand |
| – Justiz                                                 | gute Fortschritte                 | gewisser Stand/<br>mittlerer Stand | gute Fortschritte   | gewisser Stand/<br>mittlerer Stand |
| – Korruptionsbekämpfung                                  | gute Fortschritte                 | gewisser Stand/<br>mittlerer Stand | gute Fortschritte   | gewisser Stand                     |
| – Meinungsfreiheit                                       | begrenzte Fortschritte            | gewisser Stand/<br>mittlerer Stand | keine Fortschritte  | gewisser Stand/<br>mittlerer Stand |
| Justiz, Freiheit und Sicherheit (Kapitel 24)             | gute Fortschritte                 | mittlerer Stand                    | einige Fortschritte | gewisser Stand/<br>mittlerer Stand |
| – Bekämpfung der organisierten Kriminalität              | einige Fortschritte               | gewisser Stand                     | gute Fortschritte   | gewisser Stand                     |
| <b>Wirtschaftliche Kriterien</b>                         |                                   |                                    |                     |                                    |
| Aufbau einer funktionierenden Marktwirtschaft            | begrenzte Fortschritte            | guter Stand                        | einige Fortschritte | mittlerer Stand                    |
| Wettbewerbsfähigkeit                                     | einige Fortschritte               | mittlerer Stand                    | einige Fortschritte | gewisser Stand                     |
| <b>Weitere Themen</b>                                    |                                   |                                    |                     |                                    |
| gutnachbarliche Beziehungen und Kooperation              | Beziehungen zu Bulgarien im Fokus |                                    | –                   |                                    |
| Außen-, Sicherheits- und Verteidigungs-politik (Kap. 31) | einige Fortschritte               | mittlerer Stand                    | einige Fortschritte | guter Stand                        |

Quelle: Eigene Darstellung nach Europäische Kommission: North Macedonia 2020 Report; Albania 2020 Report.

Der Rat hat sich nicht für eine Abkoppelung der Beitrittsgespräche Albanien von denen mit Nordmazedonien, wie von Kommissar Várhelyi ins Gespräch gebracht, entschieden. Am 1. März 2021 fand das 11. Treffen der Stabilisierungs- und Assoziierungsrates für Albanien statt.<sup>45</sup> Kommission und alle Mitgliedstaaten waren sich einig, dass Albanien die 15 Bedingungen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen erfüllt.<sup>46</sup>

Bosnien und Herzegowina und Kosovo

Bosnien und Herzegowina und Kosovo gehören in den Kreis der Länder, denen die EU seit Thessaloniki 2003 und erneut beim Westbalkan-Gipfel in Zagreb 2020 eine euro-

45 Europäischer Rat/Rat der EU: Pressemitteilung, Joint press statement following the 11th meeting of the Stabilisation and Association Council between the EU and Albania, 1.3.2021, 150/21.

46 Camille-Cerise Gessant: Albania; Tirana has fulfilled all conditions for official opening of EU accession negotiations, according to Mr Várhelyi, in: Bulletin Quotidien Europe, 2.3.2021.

päische Perspektive und Zukunft in der EU versprach.<sup>47</sup> Beide Länder sind – wie Tabelle 3 zeigt – in einem sehr frühen Stadium der Heranführung an die EU und wiesen laut Bericht der Kommission vom Herbst 2020 überwiegend keine oder begrenzte Fortschritte bei den 14 Schlüsselkriterien auf.

Tabelle 3: Entwicklungen und Stand der Vorbereitungen für eine EU Mitgliedschaft III

|                                                         | <i>Bosnien und Herzegowina</i> |                                   | <i>Kosovo</i>                     |                                   |
|---------------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
|                                                         | Fortschritte                   | Vorbereitungen                    | Fortschritte                      | Vorbereitungen                    |
| <b>Politische Kriterien</b>                             |                                |                                   |                                   |                                   |
| Reform der öffentlichen Verwaltung                      | begrenzte Fortschritte         | frühes Stadium                    | begrenzte Fortschritte            | gewisser Stand                    |
| Justiz und Grundrechte (Kapitel 23)                     | keine Fortschritte             | gewisser Stand                    | einige Fortschritte               | frühes Stadium/<br>gewisser Stand |
| – Justiz                                                | keine Fortschritte             | frühes Stadium/<br>gewisser Stand | einige Fortschritte               | frühes Stadium                    |
| – Korruptionsbekämpfung                                 | keine Fortschritte             | frühes Stadium/<br>gewisser Stand | begrenzte Fortschritte            | frühes Stadium/<br>gewisser Stand |
| – Meinungsfreiheit                                      | keine Fortschritte             | gewisser Stand                    | begrenzte Fortschritte            | gewisser Stand                    |
| Justiz, Freiheit und Sicherheit (Kapitel 24)            | keine Fortschritte             | gewisser Stand                    | einige Fortschritte               | frühes Stadium/<br>gewisser Stand |
| – Bekämpfung der organisierten Kriminalität             | keine Fortschritte             | frühes Stadium/<br>gewisser Stand | begrenzte Fortschritte            | frühes Stadium                    |
| <b>Wirtschaftliche Kriterien</b>                        |                                |                                   |                                   |                                   |
| Aufbau einer funktionierenden Marktwirtschaft           | begrenzte Fortschritte         | frühes Stadium                    | begrenzte Fortschritte            | frühes Stadium                    |
| Wettbewerbsfähigkeit                                    | begrenzte Fortschritte         | frühes Stadium                    | begrenzte Fortschritte            | frühes Stadium                    |
| <b>Weitere Themen</b>                                   |                                |                                   |                                   |                                   |
| gutnachbarliche Beziehungen und Kooperation             | gut                            |                                   | Normalisierungsdialog mit Serbien |                                   |
| Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Kap. 31) | einige Fortschritte            | mittlerer Stand                   | einige Fortschritte               | guter Stand                       |

Quelle: Eigene Darstellung nach Europäische Kommission: Bosnia and Herzegovina 2020 Report; Kosovo\* 2020 Report.

Für Bosnien und Herzegowina und Kosovo sind keine neuen, konkreten Schritte im Beitrittsprozess zu verzeichnen<sup>48</sup>. Die EU erinnerte 25 Jahre nach dem Abkommen von Dayton an das Ende des Bosnienkrieges sowie an die Notwendigkeit eines dauerhaften

47 Europäischer Rat: Erklärung von Zagreb, 2020, Punkt 1. Allerdings erkennen gegenwärtig fünf Mitgliedstaaten – Griechenland, Rumänien, die Slowakei, Spanien und Zypern – das Kosovo nicht als unabhängigen Staat an.  
48 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Bosnien und Herzegowina“ sowie „Kosovo“ in diesem Jahrbuch.

Friedens und einer europäischen Perspektive für die Region.<sup>49</sup> Die südosteuropäischen Mitgliedstaaten Kroatien, Zypern, Bulgarien, Griechenland, Ungarn und Slowenien haben in einem Papier an Rat und Europäischen Rat appelliert, Bosnien und Herzegowina mehr Aufmerksamkeit zu schenken.<sup>50</sup> Der Deutsche Christian Schmidt wurde im Mai 2021 zum neuen Hohen Repräsentanten in Bosnien und Herzegowina ab 1. August 2021 ernannt.<sup>51</sup>

Im vergangenen Jahr fand ein EU-Kosovo-Stabilisierungs- und Assoziierungsrat am 30. November 2020 statt.<sup>52</sup> Präsident Hashim Thaçi trat im selben Monat von seinem Amt als Präsident zurück, um sich auf die Anklage wegen Kriegsverbrechen vorzubereiten. Im Februar 2021 fanden vorgezogene Parlamentswahlen statt. In der Frage der Visa-Liberalisierung für Kosovo gab es keine Fortschritte.

### Weiterführende Literatur

Matteo Bonomi: Dealing with EU Accession in Times of Uncertainties. From halfway commitments to overlapping agendas, 21.4.2021, FEPS Policy Brief, Foundation for European Progressive Studies, abrufbar unter: <https://www.feps-europe.eu/resources/publications/795:dealing-with-eu-accession-in-times-of-uncertainties-from-halfway-commitments-to-overlapping-agendas.html> (letzter Zugriff: 17.9.2020).

Christina Griessler: The Berlin Process. Bringing the Western Balkan Region Closer to the European Union, in: Südosteuropa 1/2020, S. 1–24.

Barbara Lippert: Nach dem Brexit: Eine neue Debatte über Erweiterung und Vertiefung der EU, 22.1.2021, in: SWP-Aktuell 07/2021.

---

49 Europäische Kommission: Rede, Commissioner Várhelyi at The Legacy of Peace – 25 Years of the Dayton-Paris Peace Agreement, 15.12.2020, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/varhelyi/announcements/commissioner-varhelyi-legacy-peace-25-years-dayton-paris-peace-agreement\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/varhelyi/announcements/commissioner-varhelyi-legacy-peace-25-years-dayton-paris-peace-agreement_en) (letzter Zugriff: 19.8.2021); Europäischer Auswärtiger Dienst: From Dayton to Brussels: Op-Ed Josep Borrell, Working together for a stable and democratic Bosnia and Herzegovina, 20.11.2020, abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89050/dayton-brussels-working-together-stable-and-democratic-bosnia-and-herzegovina\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89050/dayton-brussels-working-together-stable-and-democratic-bosnia-and-herzegovina_en) (letzter Zugriff: 19.8.2021).

50 Euractiv: Sechs EU-Staaten fordern „erneuerten Fokus“ auf Bosnien, 22.3.2021.

51 Office of the High Representative: Statement by the PIC SB Concerning the Appointment of Christian Schmidt as the next High Representative, 27.5.2021, abrufbar unter: <http://www.ohr.int/statement-by-the-peace-implementation-council-steering-board-concerning-the-appointment-of-christian-schmidt-as-the-next-high-representative/> (letzter Zugriff: 19.8.2021).

52 Europäischer Rat/Rat der EU: Pressemitteilung, Joint press statement following the video conference of the members of the EU-Kosovo\* Stabilisation and Association Council, 30.11.2020, 836/20.

# Albanien

Tobias Flessenkemper\*

Der NATO-Mitgliedstaat Albanien ist seit 2014 EU-Beitrittskandidat. Zusammen mit seinem Nachbarn und NATO-Verbündeten Nordmazedonien bildet Albanien ein inoffizielles Beitrittsduo. Die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen für beide Kandidaten wurde von der Europäischen Kommission 2019 vorgeschlagen, scheiterte aber am Widerstand Frankreichs. Der letzte Versuch der Aufnahme von Verhandlungen scheiterte am Veto Bulgariens gegenüber Nordmazedonien aufgrund von bilateralen kulturellen Fragen. EU-Erweiterungskommissar Olivér Várhelyi brachte am 7. Mai 2021 eine Entkopplung von Albanien und Nordmazedonien ins Spiel. Várhelyi wollte Albanien vorziehen. Ungarn, das ihn nominiert hatte, gewährte dem mit internationalem Haftbefehl gesuchten ehemaligen nordmazedonischen Ministerpräsidenten Nikola Gruevski politisches Asyl und schwächt damit die nordmazedonischen Rechtsstaatsreformen. Der Vorstoß Várhelyis fand keine Unterstützung der Mitgliedstaaten. Anders als die EU verhängten die USA am 19. Mai 2021 gegen den ehemaligen albanischen Präsidenten Sali Berisha und langjährigen Vorsitzenden der Demokratischen Partei (DP) Sanktionen wegen Korruption.<sup>1</sup> Bei den Wahlen zum Kuvendi i Shqipërisë (Parlament) am 25. April 2021 konnten die Sozialistische Partei (SP) unter Ministerpräsident Edi Rama ihre Führungsrolle festigen. Als Vorsitzender der OSZE gelang es Edi Rama und der albanischen Diplomatie die Führungskrise der Organisation rechtzeitig zum Ende des Vorsitzes beim Gipfeltreffen der 57 Teilnehmerstaaten in Tirana (und online) am 3./4. Dezember 2020 zu lösen. Rama engagierte sich zusammen mit dem serbischen Präsidenten Vučić aktiv in Fragen der regionalen Kooperation im Westbalkan, allerdings blieben diese Initiativen vage.

Albaniens Brutto sozialprodukt schrumpfte 2020 in der ersten Rezession seit 1998 pandemiebedingt um 3,3 Prozent. Für 2021 wird wieder Wachstum erwartet. Dank sinkender Infektionsraten gelang es Edi Rama und seiner SP die Parlamentsmehrheit bei den Wahlen am 25. April 2021 zu sichern. Sie gewann 74 der 140 Sitze. Die DP erreichte im Bündnis mit der LSI (Sozialistische Bewegung für Integration) knapp 40 Prozent der Stimmen. Die von Monika Kryemadhi, der Ehefrau von Präsident Ilir Meta, geführte LSI halbierte ihren Stimmenanteil. So geht Präsident Meta, der mit Ministerpräsident Rama im Dauerstreit über Verfassungsfragen liegt, als Verlierer aus der Wahl. Das Parteiensystem bleibt stabil und gekennzeichnet von Pluralismus und einer parlamentarischen Opposition. Der Wahlsieg Ramas wird jedoch auch als Konsolidierung autokratischer Tendenzen gewertet. So waren die Wahlvorbereitungen überschattet von Vorwürfen der Wählereinschüchterung durch die SP.<sup>2</sup> Die Regierungsbildung war bis September 2021 nicht abgeschlossen. Weiterhin bestehen die fünf Reformprioritäten der EU in den Bereichen Justiz, Verwaltungsreform, Kampf gegen organisierte Kriminalität und Korruption sowie Bürger-

---

\* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

1 U.S. Department of State: Pressemitteilung, Public Designation of Albanian Sali Berisha Due to Involvement in Significant Corruption, 19.5.2021.

2 Gjergj Erebara: Albania Prosecutors Investigate Socialists' Big-Brother-Style Database, in: BalkanInsight, 16.4.2021.

und Grundrechtsstärkung. Für Fragen der Wahlrechts-, Mediensektor- und Justizreform arbeitete Albanien dabei mit der Venedig-Kommission des Europarats zusammen.

Albanien hat sich intensiv in den 2014 von Bundeskanzlerin Angela Merkel lancierten Berliner Prozess eingebracht. Allerdings wurden die Hoffnungen in diese Initiative der regionalen Zusammenarbeit der Westbalkanstaaten auf dem Weg in die EU nur zum Teil erfüllt. Es gelang einige Projekte zu beginnen, wie das Regionale Jugendwerk (RYCO) oder einen Westbalkanfonds, und deren Dienststellen in Tirana anzusiedeln. Jedoch ist die Energie verpufft und es gibt regional- oder integrationspolitisch wenig wirklichen Fortschritt zu verzeichnen. Auch die Initiative „Open Balkan“, die von den Staats- und Regierungschefs Albaniens, Nordmazedoniens und Serbiens im Sommer 2021 lanciert wurde, ist vage und scheint vor allem den Boden für grenzüberschreitende Investitionsprojekte außerhalb des rechtlichen Rahmens der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU bereiten zu wollen. Obwohl es außer Ankündigungen keine belastbaren Abkommen oder rechtlich bindende Vereinbarungen gibt, lenkt die Initiative zumindest von der notwendigen Umsetzung bestehender Verträge mit der EU ab, beziehungsweise von bestehenden regionalen Vereinbarungen wie der Europäischen Energiegemeinschaft oder dem Abkommen zum gemeinsamen Markt von 2017.

Mit dem Ende der Ära Merkel droht eine weitere Stagnation der schleppenden EU-Annäherung, da eine Redynamisierung der Integration angesichts der französischen Präsidentschaftswahlen im Mai 2022 zumindest bis dahin unwahrscheinlich ist. So bleiben für Akteure wie dem selbstbewusst agierenden Rama andere Alternativen attraktiv. Da Open Balkan auf Investitionen ohne EU-Regeln abzielt, droht eine Situation, in der EU-Fördermittel nicht mehr für das Ziel der Angleichung des demokratischen Systems, der Rechtsstaatlichkeit und der Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik, sondern vor allem für Großprojekte in der Energie-, Transport- und nachgeordneten Fertigungsindustrie eingesetzt werden. Damit würden nicht nur die Ziele des Instruments für Vorbeitrittshilfe verfehlt, sondern trotz bestehender Beitrittsperspektive das Ziel der Beziehungen zwischen Albanien und anderer Staaten der Region mit der EU verändert: von gleichberechtigter Integration und Demokratisierung zu externer Stabilisierung einer ausgelagerten Sonderwirtschaftszone mit zunehmend autokratisch agierenden Regierungen.<sup>3</sup>

Mit der Open Balkan Initiative versucht Rama auch Druck auf die Regierung in Kosovo auszuüben und wirbt für dessen Mitarbeit. Ministerpräsident Albin Kurti lehnt dies wegen der ungeordneten Beziehungen zwischen Pristina und Belgrad ab, da er sonst eine Schwächung der Staatlichkeit Kosovos fürchtet. Der Druck aus Tirana und Belgrad auf Kosovo, Montenegro und Bosnien und Herzegowina, Open Balkan beizutreten, wird dabei von der EU und den USA billigend in Kauf genommen, befördert aber völkische Politik. Damit könnte Rama trotz eines erfolgreichen OSZE-Vorsitzes 2020 zu Spannung in der Region und einer weiteren Schwächung der EU-Integration beitragen. Unklar bleibt, ob Albanien Ende 2021, die Aufnahme von Beitrittsgesprächen angeboten werden kann, oder ob der Rat weiterhin blockiert bleibt.

## Weiterführende Literatur

Michael Schmidt-Neke: Parlamentswahlen 2021 in Albanien: Edi Ramas Sozialisten verteidigen die absolute Mehrheit, in: Südosteuropa Mitteilungen 4/2021, S. 7–21.

---

3 V-Dem Institute: Democracy Report 2021, 2021, abrufbar unter: <https://www.v-dem.net/files/25/DR%202021.pdf> (letzter Zugriff: 25.9.2021).

# Bosnien und Herzegowina

Tobias Flessenkemper\*

Bereits 2016 stellte Bosnien und Herzegowina (BuH) den Antrag auf EU-Mitgliedschaft und 2019 legte die Kommission hierfür einen Katalog von 14 Prioritäten vor, die seitdem das Handeln lokaler Politik, der EU Delegation und des EU-Sonderbeauftragten (EUSB) in BuH, Johann Sattler, bestimmen. Das Mandat der EU-Friedenstruppe EUFOR Althea wurde im November 2020 vom VN-Sicherheitsrat bis Ende 2021 verlängert. Ein Wechsel findet nach 12 Jahren am 1. August 2021 im Amt des Hohen Repräsentanten (HR) statt, das Christian Schmidt, langjähriges Mitglied des Deutschen Bundestags, übernehmen wird. Die EU-Integration stockte 2020/21 für alle Westbalkanländer, da es der EU zunehmend an Handlungskoheränz fehlt und die Kommission ihre führende und gestaltende Rolle eingebüßt hat. Vielmehr wird der Prozess durch nationale Vetos, Partikularinteressen und Revisionismus bestimmt. Die kritische humanitäre Lage an der Grenze von BuH und Kroatien im Winter 2020/21 zeigte erneut die Folgen der EU-Migrationspolitik für Drittländer.<sup>1</sup> Am 8. Juni 2021 wurde die lebenslange Haftstrafe für Ratko Mladić, General der Armee der Republika Srpska im Krieg gegen BuH, für die Verbrechen des Genozids in Srebrenica, die Belagerung Sarajevos und die Vertreibung nicht-serbischer Menschen von der Berufungskammer des VN-Tribunals bestätigt.<sup>2</sup>

## Innenpolitik

Durch die Folgen der Covid-19-Pandemie schrumpfte die Wirtschaft 2020 um 3,7 Prozent. Ausländische Direktinvestitionen stagnierten und die Abwanderung in EU-Mitgliedstaaten und der Fachkräftemangel setzte sich fort, gefördert durch die deutsche Westbalkanregelung, die bis Ende 2023 den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt gestattet.

Vor diesem Hintergrund fanden im November 2020 Kommunalwahlen statt, bei denen sich die politische Pluralisierung in den Städten fortsetzte. In Sarajevo und Banja Luka kam es zum Wechsel: Benjamina Karić (Jahrgang 1991), neue Bürgermeisterin von Sarajevo und Mitglied der sozialdemokratischen Partei (SDP), gelang es im Juni 2021 mit einem symbolischen Besuch bei ihrem Amtskollegen in Banja Luka, Draško Stanivuković (Jahrgang 1993), Mitglied der Partei des Demokratischen Fortschritts (PDP), ihrer beider Bekanntheit zu steigern. In Sarajevo-Centar errang der Kandidat der sozial-liberalen Partei Naša Stranka, Srđan Mandić, zwei Drittel der Stimmen. Zudem fanden im Dezember 2020 Stadtratswahlen in Mostar statt. Dafür wurde ein spezielles Wahlstatut von der EU und den USA mit den Vertretern der kroatisch-nationalistischen HDZ BiH und der bosniakisch-nationalistischen SDA vereinbart. Es legt ethnisch definierte Quoten für die drei konstitutiven Völker bei der Besetzung der 35 Stadtratssitze fest. Außerdem muss das

---

\* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

1 Adelheid Wöfl: Migranten in Bosnien und Herzegowina im rechtlichen Niemandsland und in humanitärer Not, in: Südosteuropa Mitteilungen 1/2021, S. 21–35.

2 United Nations International Residual Mechanism for Criminal Tribunals: Judgement Prosecutor v. Ratko Mladic, Den Haag, 8.6.2021, MICT-13-56-A.

Bürgermeisteramt mit einer Zweidrittelmehrheit besetzt werden. HDZ BiH und SDA konnten ihre Zweidrittelmehrheit im Stadtrat verteidigen.

Die HDZ BiH verfolgte weiterhin das Ziel der Schaffung eines neuen Wahlkreises für die Präsidentschaftswahlen auf Staatsebene, der ihnen dauerhaften Zugang zum Amt garantieren soll. Dabei sucht ihr Vorsitzender, Dragan Cović, die EU-Politik für seine politischen Interessen einzuspannen. Bemerkenswert war, dass es im Frühjahr 2021 einigen Beobachtern so erschien, als ob die politische Forderung der HDZ BiH nach einer Wahlrechtsreform zur Sicherstellung ethnischer Repräsentation zur wichtigsten Priorität der Vermittlungstätigkeit des EU-Sonderbeauftragten Sattler geworden wäre.<sup>3</sup>

## Internationale Entwicklungen

Vor dem Hintergrund der slowenischen Ratspräsidentschaft sorgte im April 2021 ein dem slowenischen Ministerpräsidenten Janez Janša zugeschriebenes „Balkan Non-Paper“ für Irritationen, da es Grenzänderungen vorschlug. Šefik Džaferović (SDA), Vorsitzender der Präsidentschaft von BuH, intervenierte beim Präsidenten des Europäischen Rats Charles Michel, der sich zur territorialen Integrität BuHs bekannte, was angesichts des Drucks der serbischen und kroatischen nationalistischen Lager ein wichtiges Zeichen war.<sup>4</sup> Denn schon im März hatte die kroatische Regierung, unterstützt von Bulgarien, Griechenland, Slowenien, Ungarn und Zypern, ein kontroverses Non-Paper zu BuH verteilt.

Ende 2020 war der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Josep Borrell, nach Sarajevo gereist, um der Unterzeichnung des Rahmenabkommens für Frieden in BuH in Dayton, Ohio 1995 zu gedenken. Dabei sprach er davon, dass BuH auf dem Weg „von Dayton nach Brüssel“ sei. Dieses matte Bild hat die EU wiederholt und vergeblich seit der Jahrtausendwende beschworen. Relativiert wurde es als die deutsche Bundesregierung im Januar 2021 überraschend Christian Schmidt als neuen Hohen Repräsentanten verantwortlich für die Umsetzung der zivilen Aspekte des Daytoner Abkommens, vorschlug.<sup>5</sup> Deutschland hatte sich zuvor wiederholt für das Ende des HR-Amtes eingesetzt. Russland trug die Ernennung Schmidts durch den Peace Implementation Council (PIC) jedoch nicht mit.

Aufgrund mangelnder außenpolitischer Kohäsion der EU besteht kaum Aussicht auf integrationspolitischen Schwung. Mit der Amtsübernahme von Joe Biden als US-Präsident, der sich seit den 1990er Jahren mit BuH befasst, verbindet sich Hoffnung auf eine neue Dynamik auf internationaler Ebene. Jedoch ist die Haltung Russlands zum neuen HR und zur jährlichen Verlängerung des Mandats der Friedenstruppe EUFOR Ende 2021 unklar. Die allgemeinen Wahlen im Herbst 2022 werden die stabile Dauerkrise im Inneren und in der Beziehung zur EU kaum ändern. Der Kandidatenstatus wird damit auch mehr als fünf Jahre nach dem Antrag auf EU-Mitgliedschaft weiterhin kaum erreichbar sein.

## Weiterführende Literatur

Alexander Rhotert/Oliver Joachim Rolofs: 25 Jahre nach Dayton: Hält der Frieden in Bosnien und Herzegowina?, in: Südosteuropa Mitteilungen 6/2020, S. 25–38.

Christian Schwarz-Schilling: Der verspielte Frieden in Bosnien. Europas Versagen auf dem Balkan, Freiburg 2020.

---

3 Toby Vogel/Bodo Weber: The EU's perverse agenda in Bosnia, in: EUobserver, 4.3.2021.

4 Joseph Marko: Ist eine geplante Wahlrechtsreform der Auftakt zur Zerschlagung Bosniens?, in: Der Standard, 3.5.2021.

5 Als Landwirtschaftsminister vermittelte Christian Schmidt im Sommer 2016 im Auftrag von Bundeskanzlerin Angela Merkel die Anpassung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA).

# Kosovo

Franz-Lothar Altmann

Die von 22 Ländern der Europäischen Union (EU) und dem Vereinigten Königreich international anerkannte Republik Kosovo ist das letzte Land in Südosteuropa, dessen Bürgerinnen und Bürger Visa-Anträge stellen müssen, wenn sie in die EU einreisen möchten. Fünf EU-Länder (Griechenland, Rumänien, Slowakei, Ungarn und Zypern) erkennen Kosovo bisher nicht als selbstständige Republik an. Die EU ist in Kosovo sowohl durch ihren Sonderbeauftragten (EU Special Representative, EUSR: seit 1. September 2020 Tomáš Szunyog) als auch mittels der Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX vertreten. Ein Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen ist seit dem 1. April 2016 in Kraft. Kosovo ist „potentieller Beitrittskandidat“, aber der einzige Balkanstaat, der noch keinen Beitrittsantrag gestellt hat.<sup>1</sup>

Während der Amtszeit des früheren US-Präsidenten Barack Obama von 2008–2016 war das Engagement der USA auf dem Balkan weniger ausgeprägt, Washington ließ der EU den Vortritt. Obamas Nachfolger Donald Trump hingegen sah die EU nicht als Partnerin an und handelte dementsprechend auch selbstständig auf dem Balkan. So hatte er zeitnah mit der Ernennung des Spaniers Josep Borrell zum Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik am 4. Oktober 2019 den vormaligen US-amerikanischen Botschafter in Deutschland, Richard Grenell, zum Sondergesandten für die Gespräche zwischen Serbien und dem Kosovo ernannt. Im Juli 2020 bestimmte die EU – unterstützt von Frankreich und Deutschland – mit dem früheren slowakischen Außenminister Miroslav Lajčák einen neuen Sonderbeauftragten für die Wiederaufnahme des Dialogs zwischen Belgrad und Prishtina und für weitere regionale Balkanangelegenheiten. Dies hinderte Grenell jedoch nicht, ohne Absprache mit Brüssel ausschließlich US-amerikanische Balkanpolitik zu betreiben.<sup>2</sup> Er war die treibende Kraft hinter der Ablösung der am 3. Februar 2020 etablierten Vetëvendosje-Regierung unter Albin Kurti (nach ganzen eineinhalb Monaten) und wollte den Europäern zeigen, dass die USA auch die sogenannten Brüsseler Gespräche zwischen Prishtina und Belgrad übernehmen könnten.<sup>3</sup> Der Einladung nach Washington konnten der neue kosovarische Premierminister Avdullah Hoti und der serbische Präsident Aleksandar Vučić nicht widerstehen. Am 4. September 2020 wurde die sogenannte „Washingtoner Vereinbarung“ auf Betreiben Trumps unterzeichnet, in welchem Kosovo und Serbien die Verbesserung der gegenseitigen wirtschaftlichen Beziehungen in zwei getrennten Dokumenten vereinbarten. Die EU sah sich dabei seitens der US-Administration bewusst übergangen und kritisierte vor allem, dass beide Seiten, Prishtina und Belgrad, sich einverstanden erklärten, ihre Botschaften in Jerusalem aufzustellen.<sup>4</sup> Als am 15. März 2021 die kosovarische Botschaft in Jerusalem offiziell eröffnet

1 Auswärtiges Amt: EU-Perspektive für Kosovo, 23.12.2020, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/ausussenpolitik/europa/erweiterung-nachbarschaft/eu-kosovo/252526> (letzter Zugriff: 2.7.2021).

2 Volker Pabst: Washington brüskiert die EU auf dem Balkan, in: Neue Zürcher Zeitung, 16.6.2020.

3 Adelheid Wölfl: Kooperation der EU und der USA in Südosteuropa ist zerstört, in: Der Standard, 3.11.2020.

4 Georgi Gotev: EU regrets Kosovo's decision to open an embassy in Jerusalem, in: Euractiv, 2.2.2021.



wurde, stellte Brüssel nochmal klar, dass in Übereinstimmung mit der UN-Sicherheitsratsresolution 478/1980 alle UN-Mitgliedstaaten ihre Botschaften nach Tel Aviv verlegen müssten, wo sich auch alle Botschaften der EU-Mitgliedstaaten und die offizielle Brüsseler Vertretung befinden. Im Falle Kosovos hatte diese Erklärung allerdings die Folge, dass nunmehr auch Israel Kosovo als unabhängigen Staat anerkennt.

Zwischenzeitlich war es zu einem Ende der von den USA unterstützten Hoti-Regierung in Prishtina gekommen, nachdem das Verfassungsgericht nach einer Beschwerde von Vetëvendosje das Mandat von Etem Arifi, einem Mitglied der Koalitionsmehrheit (61 von 120 Mandaten), für ungültig erklärt hatte, weil dieser im September 2019 wegen Betrugs zu einem Jahr und drei Monaten verurteilt worden war und damit nicht hätte gewählt werden dürfen. Am 14. Februar 2021 fanden somit die sechsten Wahlen innerhalb der letzten 14 Jahre statt, aus den Vetëvendosje mit 58 Mandaten wieder als stärkste Partei hervorging. Am 22. März 2021 wurde die zweite Kurti-Regierung mit 47 Ja- und 30 Nein-Stimmen bestätigt. Zwei Wochen später, am 4. April 2021, wurde die Kandidatin der Regierungskoalition, Vjosa Osmani, erneut zur Staatspräsidentin gewählt, nachdem sie diese Funktion bereits zwischen November 2020 und März 2021 nach dem Rücktritt des nunmehr in Den Haag angeklagten bisherigen Präsidenten Hashim Thaci interimsmäßig innehatte.

Obwohl sowohl die Europäische Kommission als auch das Europäische Parlament mehrfach bestätigt hatten, dass Kosovo alle Voraussetzungen für Visa-Freiheit erfüllt habe, konnte sich der Europäische Rat wegen Bedenken einiger Mitgliedstaaten bisher zu diesem Schritt nicht entschließen. Der Hohe Repräsentant der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, erklärte am 24. Mai 2021 ebenso wie der deutsche Bundestagsabgeordnete Peter Beyer, dass in dieser Angelegenheit endlich Fortschritte erzielt werden müssten.<sup>5</sup> Wenige Tage zuvor hatte auch der Sonderbeauftragte Miroslav Lajčák in einem Online-Gespräch mit Klan Kosova erklärt, dass Kosovo im Falle einer für beide Seiten akzeptablen Vereinbarung mit Serbien den Kandidatenstatus für die EU-Mitgliedschaft erhalten würde. Zuvor war Lajčáks Mandat als Sonderbeauftragter im März 2021 bis zum 31. August 2022 vom Rat verlängert worden.<sup>6</sup> Die Zuerkennung des Kandidatenstatus bleibt aber weiterhin von der Zustimmung der fünf sogenannten Nicht-Anerkennungs-Staaten (Griechenland, Rumänien, Slowakei, Ungarn und Zypern) abhängig. Eine gewisse Bewegung schien sich hier abzuzeichnen, als Griechenland Anfang Juni 2021 mit Prishtina vereinbarte, dass die kosovarische Handelsvertretung in Athen aufgewertet werde: nunmehr dürfen politische Angelegenheiten auf der Ebene der politischen Direktoren der Außenministerien verhandelt werden.<sup>7</sup> Allerdings haben die Angehörigen der Vertretung selbst weiterhin keinen Zutritt zur sogenannten Hierarchie des griechischen Außenministeriums, also zu Minister, Vizeminister und Politischem Direktor, auch darf die Vertretung die kosovarische Flagge nicht zeigen.

## Weiterführende Literatur

Aleksandar Ivković: Vučić repeats the same messages on Kosovo as two years ago, political impact unlikely, in: European Western Balkans, 26.6.2021.

- 
- 5 European Western Balkans: Borrell: Kosovo has met all criteria for visa liberalization, 24.5.2021.
  - 6 Rat der EU: Beschluss des Rates vom 18. März 2021 zur Änderung des Beschlusses (GASP) 2020/489 zur Ernennung des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für den Dialog zwischen Belgrad und Pristina und andere regionale Angelegenheiten im Westbalkan (GASP) 2021/470, in: Amtsblatt der EU L 96/13, 19.3.2021.
  - 7 BETA Briefing: Greece to Upgrade Status of Kosovo Trade Office in Athens, 7.6.2021.

# Nordmazedonien

Oliver Schwarz

Mehr als zwei Jahre nach Inkrafttreten des Prespa-Abkommens zwischen Griechenland und Nordmazedonien zeigt sich die Europäische Union weiterhin unfähig, die Verhandlungen mit Skopje über einen Beitritt zu eröffnen. Zwar gelang es dem mazedonischen Ministerpräsidenten Zoran Zaev sich bei den vorgezogenen Parlamentswahlen im Amt zu behaupten. Der Schaden sowohl für seine innenpolitische Akzeptanz als auch für die Glaubwürdigkeit der EU-Erweiterungspolitik ist hingegen groß. Hatte zunächst Griechenland die Integration Skopjes jahrelang behindert, ist nach dem kurzzeitigen Veto Frankreichs diese Blockadeposition nun an Bulgarien übergegangen.

## Innenpolitische Entwicklung

Da die EU trotz Abschluss des Prespa-Abkommens keine Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien aufnahm, geriet Ministerpräsident Zaev unter enormen innenpolitischen Druck. Anstatt des erhofften Auftriebs sah sich Zaev dazu veranlasst, seinen Rücktritt zu erklären und den Weg für vorgezogene Parlamentswahlen freizumachen. Seit der Unabhängigkeit des Landes 1991 ist es das fünfte Mal, dass es zu einem vorzeitigen Ende der Legislaturperiode kommt. Der ursprünglich für den 12. April 2020 vorgesehene Wahltermin musste jedoch aufgrund der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie verschoben werden. Die Parlamentswahlen fanden schließlich am 15. Juli 2020 statt.

Insgesamt fünfzehn Parteien und Wahlbündnisse stellten sich zur Wahl für das mazedonische Parlament (Sobranie). Die nationalkonservative VMRO-DPMNE („Innere Mazedonische Revolutionäre Organisation – Demokratische Partei für Mazedonische Nationale Einheit“) führte das Wahlbündnis „Erneuerung Mazedoniens“ an, während die sozialdemokratische SDSM („Sozialdemokratische Liga Mazedoniens“) das Bündnis „Wir können“ vereinte. Letzterem gehörte unter anderem die Partei „Bewegung BESA“ an, womit zum ersten Mal Parteien der albanischen und der mazedonischen Bevölkerungsgruppe gemeinsam in einem Bündnis zur Wahl antraten.

In ihrem Bericht hob die Wahlbeobachtermission der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) hervor, dass die vorgezogenen Parlamentswahlen „im Allgemeinen“ effektiv durchgeführt wurden.<sup>1</sup> Der Wahltag selber verlief weitgehend reibungslos. Nach Schließung der Wahllokale kam es jedoch zu einem Systemabsturz der staatlichen Wahlkommission, was eine zeitnahe und transparente Berichterstattung erschwerte. Wie das Ergebnis zeigt, konnte die VMRO-DPMNE von den vorgezogenen Parlamentswahlen nicht profitieren. Im Vergleich zu den Parlamentswahlen 2016 verlor sie fünf Mandate. Auch die SDSM musste einen Verlust von drei Parlamentssitzen hinnehmen. Zu den eigentlichen Wahlsiegern zählten vielmehr die albanischen Parteien. Mit ihrer Kampagne für den ersten albanischen Premierminister Nordmazedoniens erzielt die DUI („Demokratische Union für Integration“) einen Zuwachs von 10 auf 15 Mandate. Auch die „Allianz für die Albaner“ (AFA) und die Partei „AlternAtivA“, die erstmals ein gemeinsames

---

1 OSZE: ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report, 2.10.2020.

Wahlbündnis eingegangen waren, konnten mit dem Gewinn von 12 Mandaten einen beachtlichen Erfolg verzeichnen.<sup>2</sup>

Entsprechend gestärkt ging die DUI in die Gespräche um die Fortführung der Regierungskoalition mit der SDSM. Die erneute Koalitionsvereinbarung zwischen den beiden Parteien kam nach rund einem Monat zustande. Mit nur einer Stimme verfügt der damit im Amt bestätigte Ministerpräsident Zaev über eine sehr knappe Regierungsmehrheit. Ein Novum ist die zwischen den Koalitionspartnern getroffene Vereinbarung, dass das Amt des Ministerpräsidenten 100 Tage vor der nächsten Wahl an die DUI übergeben werden soll. Die DUI würde damit ihr zentrales Wahlversprechen einlösen können.

### **Euroatlantische Integration**

Innerhalb der EU reagierte man zunächst erleichtert auf die Wiederwahl des mazedonischen Ministerpräsidenten. Bereits im März 2020 hatte sich der Rat grundsätzlich für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen sowohl mit Albanien als auch Nordmazedonien verständigt. Er war damit endlich einer Forderung nachgekommen, die die Kommission erstmals in ihrem Fortschrittsbericht 2009 erhoben hatte. Der konkrete Beginn von Beitrittsverhandlungen scheiterte dann jedoch am Widerstand Bulgariens. Die rechtskonservative Regierung unter Ministerpräsident Bojko Borissow hatte im August 2020 die Beweggründe ihres Vetos in einer Verbalnote und in einem Memorandum dargestellt. Sofia lehnt darin die eigenständige Existenz einer mazedonischen Sprache und damit ein Kernelement der mazedonischen Identität ab.<sup>3</sup>

Trotz erheblichen Protests seitens der europäischen Partner und Institutionen an dieser nationalistischen und geschichtsrevisionistischen Sicht Bulgariens gelang es weder der deutschen, noch der portugiesischen Ratspräsidentschaft, Sofia zum Einlenken zu bewegen. Große Hoffnungen werden diesbezüglich auf die am 1. Juli 2021 beginnende Präsidentschaft Sloweniens gelegt. Die Fortführung des Erweiterungsprozesses mit den Staaten des Westlichen Balkans ist ein Schwerpunkt der slowenischen Ratspräsidentschaft. Hierzu ist im Oktober 2021 ein Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Brdo geplant.<sup>4</sup> Auch die für den 11. Juli 2021 anberaumten Neuwahlen in Bulgarien werden mit Spannung erwartet. Diese wurden notwendig, da es nach den regulären Parlamentswahlen im April 2021 nicht zu einer Regierungsbildung gekommen war und lediglich ein Übergangskabinett gebildet werden konnte.

### **Weiterführende Literatur**

Dimitar Bechev: Historical Dictionary of North Macedonia, London 2019.

Christian Voß: Der bulgarisch-mazedonische Streit um historische und sprachliche Identität. Ein Schlichtungsversuch, in: Südosteuropa Mitteilungen 6/2020, S. 51–62.

---

2 Norbert Beckmann-Dierkes et al.: Verschiebene, vorgezogene Wahlen in Nordmazedonien, in: Konrad Adenauer Stiftung Länderberichte, 17.7.2020.

3 Thomas Gutschker/Michael Martens: Mazedonien, eine Erfindung der jugoslawischen Propaganda?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.11.2020.

4 Slowenische Ratspräsidentschaft: Programme of the Slovenian Presidency of the Council of the European Union, 1.7.2021, S. 19.

# Montenegro

Sebastian Schäffer

Während in den vergangenen Jahrzehnten die Innenpolitik des kleinen Adriastaates von Kontinuität der Regierungsverantwortung der Demokratische Partei der Sozialisten (DPS) sowie durch den abwechselnd als Minister- und Staatspräsident fungierenden Milo Đukanović dominiert worden ist, brachte die Parlamentswahl Ende August 2020 mit der höchsten Wahlbeteiligung seit der Unabhängigkeit nicht nur ein überraschendes Ergebnis, sondern auch einen Wandel mit sich.<sup>1</sup> Zum ersten Mal seit 30 Jahren befindet sich die DPS in der Opposition. Ein Koalition aus den drei Wahlbündnissen „Für die Zukunft Montenegros“, „Frieden ist unsere Nation“ und „Schwarz auf Weiß“ einigten sich darauf, Zdravko Krivokapić zum neuen Ministerpräsidenten zu wählen, der sich allerdings nur auf die knappe Mehrheit von 41 der 80 Abgeordneten stützen kann. Der 62-jährige Hochschullehrer beteiligte sich 2019 an den Antikorruptionsprotesten gegen die DPS und entschloss sich nach den Demonstrationen gegen das umstrittene Religionsgesetz im März 2020 politisch aktiv zu werden. Sein Kabinett besteht aus unabhängigen ExpertInnen, die zwar durch die Koalitionspartner nominiert wurden, sich dadurch aber im Zweifel nicht zwangsläufig auf die Unterstützung der einzelnen Parteien verlassen können. Dies führte auch zu Kritik unter anderem durch die Demokratische Front (DF), größte Partei im Wahlbündnis „Für die Zukunft Montenegros“, der auch Krivokapić angehörte, da die BürgerInnen PolitikerInnen und keine ExpertInnen gewählt hätten. Nachdem die Bestätigung im Parlament mehrfach verschoben werden musste, konnte man sich schließlich im Dezember 2020 trotz der unterschiedlichen Wahlprogramme auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen: Die DPS aus der Regierung zu wählen.

## Fortführung, aber wenig Fortschritte der europäischen Integration

Zusätzlich bekannte man sich, den Weg der europäischen Integration fortzusetzen. Allerdings konnten im vergangenen Jahr nur wenig Erfolge diesbezüglich erzielt werden. Dies lag zum einen an der überarbeiteten Erweiterungsstrategie der Europäischen Kommission, von der Montenegro nach Aussage des Kommissars für Erweiterung und Nachbarschaftspolitik Olivér Várhelyi<sup>2</sup> nicht betroffen sein soll, die aber dennoch Auswirkungen haben dürfte. Details werden dazu noch intern diskutiert.<sup>3</sup> Zumindest sind zum 30. Juni 2020 alle Kapitel eröffnet worden, es konnten aber auch keine zusätzlichen vorübergehend geschlossen werden. Dabei kommt zumindest der Mechanismus aus der Strategie zur Anwendung, nachdem keine weiteren Kapitel geschlossen werden, wenn die entsprechenden Zwischenziele bezüglich der Rechtsstaatlichkeit nicht erreicht sind. Darüber hinaus erschweren administrative Herausforderungen resultierend aus dem Regierungswechsel die Verhandlungen. Die durch den Klientelismus Đukanović‘ enorme Größe der öffentli-

1 Vijesti: Rezultati DIK-a na 100 odsto prebrojanih glasova, 31.8.2020.

2 Vlagyislav Maksimov: EU-Erweiterung: Kommission versucht die Wiederbelebung, in: Euractive, 6.2.2020.

3 European Western Balkans: EC is preparing the implementation of the new methodology to Montenegro and Serbia, 18.3.2021.

chen Verwaltung macht es für Krivokapić fast unmöglich zu wissen, wem er vertrauen kann. Zudem gibt es kaum Personal mit Erfahrungen in Erweiterungsverhandlungen mit Brüssel, das nicht aus dem Umfeld der DPS kommt. Es scheint hier erklärtes Ziel der Anhänger Đukanović‘ zu sein, die neue Administration so dysfunktional wie möglich zu machen. Eine der größten Herausforderungen wird es sein, die Staatsvereinnahmung der letzten drei Jahrzehnte aufzulösen, ohne die notwendigen Kenntnisse in den staatlichen Institutionen zu verlieren. Es liegt aber auch an der Regierung selbst, entsprechende Maßnahmen zu setzen. Obwohl die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit eines der zentralen Themen der neuen Regierung ist, ist bisher keine Strategie dafür erkennbar. Somit bleibt dies neben der Notwendigkeit zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und Gewährleistung der Medienfreiheit weiterhin eine der größten Hürden für die EU-Mitgliedschaft Montenegros.

### **Pandemiebedingter Wirtschaftseinbruch und chinesische Kredite**

Die stark auf Tourismus basierende montenegrinische Wirtschaft schrumpfte im vergangenen Jahr aufgrund der Covid-19-Pandemie um mehr als 15 Prozent.<sup>4</sup> Die Arbeitslosigkeit stieg auf 17 Prozent. Um die Einbrüche in Exporten, Importen aber auch durch das private Konsumverhalten überbrücken zu können, wurden zusätzliche Kredite in Höhe von 750 Mio. Euro aufgenommen.<sup>5</sup> Mittlerweile werden rund ein Viertel der Schulden Montenegros durch China gedeckt. Ein umstrittenes Autobahnprojekt, das den Hafen Bar mit Belgrad verbinden soll, wurde über einen chinesischen Kredit finanziert, dessen Rückzahlung im Juli 2021 beginnen soll. Dritan Abazović, stellvertretender Ministerpräsident, bat die EU um Hilfe bei der Refinanzierung der Schulden. Die Europäische Kommission steht nun vor dem Dilemma, hier entweder einen Präzedenzfall zu schaffen oder den chinesischen Einfluss in der Region weiter zu verfestigen.

### **Ausblick**

Eine Veränderung des außenpolitischen Kurses des Landes und insbesondere die NATO-Mitgliedschaft sowie die stärkere Anbindung an Serbien könnten mögliche Bruchstellen der Koalition sein. Diese zeichnen sich momentan noch nicht ab. Dafür führten die Äußerungen des Justizministers, der den Völkermord in Srebrenica anzweifelte, im Juni 2021 zu seiner Entlassung durch das Parlament. Ob die Regierung dies übersteht, ist noch nicht abzuschätzen. Koalitionen, deren einigender Faktor die Beseitigung der bisherigen Regierung ist, sind darüber hinaus fragil, gerade bei einer so knappen Parlamentsmehrheit wie in Podgorica. Aber anders als zum Beispiel im Nachbarland Serbien, bei der 2000 das Milošević-Regime mit einem heterogenen Bündnis abgewählt worden war, bleibt Đukanović zumindest bis 2022 Präsident und die DPS stärkste Partei im Parlament.

### **Weiterführende Literatur**

Armed Conflict Location & Event Data Project: Religion and Politics: Demonstrations in Montenegro, 2020.  
Gustavo Oliveira Teles de Menezes: The Montenegro Identity and Statehood Question and the Formation of the Krivokapić Government, in: Contemporary Southeastern Europe 1/2021, S. 56–66.

---

4 International Monetary Fund: Montenegro, abrufbar unter: <https://www.imf.org/en/Countries/MNE> (letzter Zugriff: 18.6.2021).

5 Vasily Astrov et al.: Darkest before the dawn?, in: Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche Forecast Report Spring 2021, S. 1–157.

# Serbien

Sabine Willenberg

Die Europa- und Außenpolitik Serbiens lässt sich für das vergangene Jahr am plakativsten anhand seiner Covid-19-Politik nachzeichnen. Sie steht symbolisch für die unmissverständlich autokratisch-pragmatische Machtpolitik des Präsidenten Aleksandar Vučić, die nur dort noch Anleihen aus Europagewandtheit oder demokratischer Pluralität nimmt, wo sie der Machtsicherung nützen.

## Covid-19-Impfdosen: neue Währung der Balkanpolitik

„Es gibt viele Gründe, die Regierung Vučić aufs Schärfste zu kritisieren. Die Impfpolitik gehört nicht dazu“<sup>1</sup>, resümiert die Belgrader Politikanalystin Irena Ristić. Auch in Serbien hat die Covid-19-Krise dazu beigetragen, bestehende soziale Notstände und gesellschaftliche Probleme weiter zu verschärfen. Den Boden machte Vučić zudem weiter fruchtbar, um seinen populistisch-autoritären Führungsstil auszubauen, unterfüttert mit gezielter Desinformation etwa zu Infiziertenzahlen und Manipulation der Medien. Seit den letzten Wahlen im Juni 2020 stehen ihm nach dem Wahlboykott auch keine oppositionellen Parteien im Parlament mehr entgegen.

Seit Pandemie-Beginn vollzieht Serbien einen Zick-Zack-Kurs: Nach der Deklaration des Sars-Cov-2-Virus als „lächerliches Virus“<sup>2</sup> verhängte es den schärfsten Lockdown Europas, der rechtzeitig abrupt gelockert wurde, um die Gesellschaft bei Laune zu halten und Vučićs Partei im Juni 2020 seinen erneuten Wahlsieg zu sichern. Im Mittelpunkt all dessen: Vučić selbst als Heils- und Segenbringer, der die Pandemie zur Chefsache machte, täglich persönlich über die Entwicklungen berichtete, alle Maßnahmen auf sich konzentrierte und Hilfslieferungen wie aus China oder Russland als seinen persönlichen Erfolg verbuchte. Umso intensiver war in der zweiten Welle sein Bemühen, einen weiteren Lockdown zu verhindern, bevor er als Zugeständnis des Scheiterns seiner Politik hätte gedeutet werden können.

Als Vučić zum Jahresende 2020 verkündete, die Bürgerinnen und Bürger Serbiens seien unter den ersten, die sich impfen lassen könnten – und dieses Versprechen kurz darauf auch wirklich einlöste –, war dies auch ein Befreiungsschlag für ihn. Bereits Ende Dezember 2020 erhielt Serbien den ersten Impfstoff von Pfizer/Biontech, mit dem er und Ministerpräsidentin Ana Brnabić sich direkt medienwirksam impfen ließen. Anfang 2021 folgte die erste von über drei Millionen Dosen des chinesischen Sinopharm-Impfstoffs, gefolgt von AstraZeneca und dem russischen Impfstoff Sputnik V, die alle eine Notfallzulassung der serbischen Arzneimittelbehörde erhielten.

Sein Alleingang in der Impfstoffbestellung hatte sich augenscheinlich bewährt. Vor allem auch, dabei nicht auf die Europäische Union (EU) zu vertrauen, die dem westlichen Balkan im Rahmen der COVAX-Initiative für eine weltweite Bereitstellung von Impfstoff-

1 Irena Ristić: Die Impfkampagne in Serbien: Wenn alles anders kommt, in: ostBlog spezial, 28.5.2021.

2 Nemanja Rujević: Serbien: Falsche Corona-Fallzahlen wegen Wahlen veröffentlicht?, in: Deutsche Welle, 24.6.2020.

fen erst spät und zu zögerlich Impfstoff versprach,<sup>3</sup> sondern auf seine gut und von ihm persönlich ausgebauten Kontakte zu Russland und China.

Das Signal, das er außenpolitisch sendete, war einmal mehr: Zeigt die EU kein ernsthaftes Interesse an Serbien, gäbe es schon andere Staaten, die ihren Platz füllten.<sup>4</sup> Während europäische Vertreterinnen und Vertreter Russland und China – und als Nutznießer Serbien – vorwarfen, die Impfstoff-Lieferungen als gezielte Propaganda und Untergrabung des EU-Einflusses auf dem westlichen Balkan zu nutzen, nutzte Vučić seine komfortable Impfstofflage auch für die regionale Annäherung: Ab März 2021 bot der den Nachbarländern freie, unkomplizierte Impfstrips nach Serbien an. Diese wurden von Ländern wie Bosnien und Herzegowina, in denen die Regierungen sowie die EU komplett versagt hatten, Impfstoff bereit zu stellen, rege genutzt.<sup>5</sup> Mit einem Gastgeschenk von 5000 Dosen AstraZeneca-Impfstoff inszenierte sich Vučić Anfang März 2021 auch bei seinem Besuch in Sarajevo als regionaler Gönner.

So gekonnt er seine Macht auf die neue Währung der Impfdosen baut, so verheerend könnte sich für Vučić aber die zunehmende Impfskepsis auswirken, die in Serbien nicht nur aus dem Lager der Verschwörungstheoretikerinnen und -theoretiker, sondern mitunter auch dem der Vučić-Gegnerinnen und Gegner herrührt. In der dritten Welle im Frühjahr 2021 wurde Serbien europaweit erneut Spitzenreiter der Inzidenzen und steuert darauf in der vierten Welle geradewegs zu. Ausgerechnet die durchaus positive Impfpolitik könnte nun an seiner Macht rütteln, wenn der von ihm persönlich besorgte Impfstoff keinen Absatz findet.<sup>6</sup>

### Deutsche Ratspräsidentschaft: enttäuschte Hoffnungen

Entgegen den Erwartungen brachte die deutsche Ratspräsidentschaft Serbiens EU-Beitritt im zweiten Halbjahr 2020 nicht voran; keine weiteren Kapitel wurden für die Verhandlungen geöffnet. Neben dem Dauerbrenner Kosovo<sup>7</sup>, den neben der EU zuletzt die damalige US-Regierung unter Präsident Donald Trump zur Chefsache erklärt hatte, ohne nachhaltigen Fortschritte allerdings, ist vor allem die Medien- und Meinungsfreiheit zur Gretchenfrage geworden.<sup>8</sup>

### Weiterführende Literatur

Nikola Burazer: Media Capture – An Increasing Threat to Serbian Democracy, in: Südosteuropa Mitteilungen 2–3/2021, S. 29–38.

---

3 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Europäische Kommission und Österreich sichern COVID-19-Impfdosen für den Westbalkan, 20.4.2021, IP/21/1826.

4 Ristić: Impfkampagne, 2021.

5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Bosnien und Herzegowina“ in diesem Jahrbuch.

6 Florian Hansel: Serbien droht der Systemkollaps, in: Süddeutsche Zeitung, 7.3.2021; Slobodna Evropa: Srbija: Preporuka o trećoj dozi vaccine protiv korona virusa do 1. Avgusta, 12.7.2021.

7 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Kosovo“ in diesem Jahrbuch.

8 Andrij Ivanij: Westbalkan: Serbien und die ewigen EU-Beitrittskandidaten, in: MDR.de, 8.6.2021.

# Türkei

Funda Tekin\*

Konzeptionell wird die Türkei in Bezug auf ihre Beziehungen mit der Europäischen Union (EU) unterschiedlich eingeordnet. Neu ist die Bezeichnung „Problempartner“<sup>1</sup>. Dies gibt darüber Aufschluss, dass die EU-Türkei-Beziehungen insbesondere im letzten Jahr von starken Konfrontationen geprägt waren. Die EU-Mitgliedstaaten haben sich dazu entschlossen, mithilfe eines dualen Zuckerbrot und Peitsche-Ansatzes der Lage Herr zu werden, bei dem das Engagement der EU „auf abgestufte, verhältnismäßige und umkehrbare Weise“<sup>2</sup> strukturiert sein soll. Der Europäische Rat hat seit Oktober 2020 in vier Schlussfolgerungen festgehalten, dass, sofern die Türkei Bereitschaft zu einer konstruktiven Partnerschaft und zu Dialog zur Streitbeilegung im Einklang mit dem Völkerrecht im östlichen Mittelmeer zeigt, die EU eine positive politische Agenda für die Beziehungen anstrebt. Sollte die Türkei ihr unilaterales konfrontatives Verhalten im östlichen Mittelmeer fortsetzen, ist die EU aber auch bereit, entsprechende Sanktionen zu verhängen.<sup>3</sup> Der Rahmen dieser „konfliktreichen Kooperation“<sup>4</sup> für die EU-Türkei-Beziehungen kann mithilfe einer Betrachtung der innen- und außenpolitischen Entwicklungen der Türkei, der geostrategischen Aspekte in der gemeinsamen Nachbarschaft sowie Querschnittsthemen wie der Covid-19-Pandemie und ihren Auswirkungen oder Deutschlands Präsidentschaft des Rates der EU in der zweiten Jahreshälfte 2020 analysiert und eingeschätzt werden.

## Innenpolitische und wirtschaftliche Entwicklungen

Der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan steht seit geraumer Zeit unter starkem Druck.<sup>5</sup> Erstens schwindet die Unterstützung für Erdoğan's Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (AKP). Gemäß einer Zusammenschau verschiedener Umfragewerte aus dem März 2021 hat die AKP im Vergleich zu den letzten Parlamentswahlen im Jahr 2018 sechs Prozentpunkte eingebüßt und würde gemeinsam mit dem Bündnispartner der Partei der Nationalistischen Bewegung (MHP) lediglich 45 Prozent erreichen.<sup>6</sup> Zeitweise sahen Umfragen sie sogar vom Oppositionsbündnis der Nationalen Allianz überholt. Schwan-

---

\* Die Autorin dankt Benedict Heiden und Annika Memmel für die Hintergrundrecherchen zu diesem Beitrag.

1 Panayotis Tsakonas: Turkey a Problempartner? ELIAMEP Programme on Security, in: Working Paper 114/2021.

2 Europäischer Rat: Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates, 25.3.2021, SN 18/2021, S. 6.

3 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 2.10.2020, EUCO 13/20; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 11.12.2020, EUCO 22/20; Europäischer Rat: Erklärung, März 2021; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 25.6.2021, EUCO 7/21.

4 Funda Tekin: The Future of EU-Turkey Relations: Exploring the Dynamics and Future Scenarios, in: Beken Saatçioğlu/Funda Tekin (Hrsg.): Turkey and the European Union. Key Dynamics and Future Scenarios, Baden-Baden 2021, S. 11–28.

5 Max Hoffmann: Turkey's President Erdoğan Is Losing Ground at Home, Center for American Progress, 24.8.2020, abrufbar unter: <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2020/08/24/489727/turkeys-president-erdogan-losing-ground-home/> (letzter Zugriff: 29.7.2021).

6 Orhan Coşkun/Birsen Altaylı: With poll support dropping, Erdogan's party looks to change Turkish re-election law, in: Reuters, 2.3.2021.



kende Umfragewerte sind keine Besonderheit, aber der Druck auf Erdoğan zeigt sich auch darin, dass die sinkende Unterstützung für die AKP strukturell bedingt ist. So gibt es eine demografische Herausforderung bei der konservativen Wählerschaft, der eine „Generation Erdoğan“ fehlt: Die konservative Jugend sieht den Präsidenten und die AKP kritisch und bestenfalls als die „beste von schlechten Optionen“.<sup>7</sup> Die Stimmen für die AKP aus der kurdischen Wählerschaft sind seit dem Wiederaufleben des Konflikts im Jahr 2015 und der Etablierung der pro-kurdischen Demokratischen Partei der Völker (HDP) rückläufig. Darüber hinaus binden die zwei durch Abspaltung von der AKP gegründeten Parteien von Ahmet Davutoğlu (Zukunftspartei) und Ali Babacan (DEVA) ebenfalls Wählerstimmenpotential der AKP. Letztlich helfen die Verbalattacken von Sedat Peker, der selber Verbindungen zur Mafia hat und per YouTube-Videos Verflechtungen der Politik auf höchster Ebene mit der türkischen Unterwelt anprangert, nicht, das Vertrauen in die türkische Politik oder die AKP zu festigen. Zweitens hat die Covid-19-Pandemie auch in der Türkei ihre Wirkungen gezeigt. Profitierte Erdoğan ähnlich wie Führungspersonlichkeiten in anderen Ländern anfangs noch von seinem Krisenmanagement – seine Zuspruchsrate sprang im März 2020 auf 55,8 Prozent – wird dies heute kritischer gesehen. Die Pandemie hat nicht nur sozio-ökonomische Auswirkungen, sondern legt auch die Schwächen des exekutiven Präsidialsystems im Bereich der sogenannten Good Governance offen.<sup>8</sup> Drittens stellen die circa 4 Mio. Flüchtlinge, darunter 3,6 Mio. aus Syrien, in der Türkei nach wie vor eine wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderung dar. Hier benötigt die Türkei die finanzielle Unterstützung durch die EU, wobei die 2016er Flüchtlingsfazilität von 6 Mrd. Euro nicht mehr ausreicht. Die Europäische Kommission hat 2020 eine „humanitäre Brücke“ von zusätzlich 500 Mio. Euro bereitgestellt. Die Notwendigkeit, diese Unterstützung durch die Fortentwicklung des sogenannten Migrationsabkommens auch institutionell neu zu verankern, wird beiderseits anerkannt.<sup>9</sup> Viertens bleibt die Wirtschaft ein Sorgenkind der Türkei. Seit 2016 ist das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr rückläufig.<sup>10</sup> Die Prognose einer pandemiebedingten Rezession im Jahr 2020 hat sich allerdings nicht bewahrheitet. Das BIP konnte immer noch um 1,8 Prozent gegenüber 2019 wachsen. Allerdings scheint dieses Wachstum unter Berücksichtigung der Inflationsrate von 17,5 Prozent im Juni 2021 und des Verlusts der türkischen Lira um 40 Prozent im Jahr 2020 teuer erkaufte.<sup>11</sup> Dieses Problem ist jedoch hausgemacht und weniger pandemiebedingt. Erdoğan's Geldpolitik erlaubt keine Leitzinserhöhung, um der Inflation entgegenzuwirken. Sowohl im November 2020 als auch im März 2021 wurden Notenbankchefs ausgetauscht, weil sie sich weigerten den Leitzins zu senken oder diesen sogar erhöhten. Sahap Kavcıoğlu ist nun der vierte Notenbankchef in fünf Jahren.<sup>12</sup> Aber auch er sieht sich mit dem Problem konfrontiert, dass die türkische Zentralbank ihre Reserven für die Inflationsbekämpfung nutzen muss, wenn

7 Max Hoffmann: Turkey's President Erdoğan Is Losing Ground at Home, 2020.

8 Fuat Keyman/Andrew O'Donohue: The Five Challenges to Erdoğan's Executive Presidential Rule after the Coronavirus, in: On Turkey Nr. 8, The German Marshall Fund of the United States, September 2020.

9 Hürriyet Daily News: Turkey determined to join EU despite obstacles, 9.5.2021; Süddeutsche Zeitung: Merkel und Draghi wollen Flüchtlingsabkommen neu verhandeln, 21.6.2021.

10 Statista: Türkei: Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 1980 bis 2020 und Prognosen bis 2026, 15.4.2021, abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/14556/umfrage/wachstum-des-bruttoinlandsprodukts-in-der-tuerkei/> (letzter Zugriff 30.7.2021).

11 Cem Çakmaklı et.al.: An Evaluation of the Turkish Economy During COVID-19, in: SWP Working Paper 1/2021.

12 Deutsche Welle: Erdoğan entlässt schon wieder Notenbankchef, 20.3.2021.

eine Leitzinserhöhung nicht in Frage kommt. Die sinkende Kaufkraft wird von der Bevölkerung direkt wahrgenommen. Dies und die steigende Arbeitslosenquote, die vor allem auf den von der Pandemie sehr stark betroffenen Tourismussektor zurückzuführen ist, sind für Erdoğan's schwindenden Rückhalt in der Bevölkerung verantwortlich.

Es ist zu erwarten, dass diese Entwicklungen zum Zwecke des Machterhalts zu einer Verstärkung des Kurses der repressiven Politik im Land beitragen werden. Der Ausstieg der Türkei aus der Europaratskonvention zur Verhütung von Gewalt gegen Frauen (Istanbul-Konvention) sowie die Repressionen gegenüber studentischen DemonstrantInnen waren bereits entsprechende Anzeichen.

### Außenpolitische Entwicklungen – die Ruhe nach dem Sturm

In den letzten Jahren hat die Türkei zunehmend eine energische und konfrontative Außenpolitik verfolgt. Die Liste der Aktionen und Interventionen, die für Irritationen und Konflikte mit der EU gesorgt haben, ist lang. Sie beinhaltet militärische Interventionen im Nahen Osten und Libyen, die Unterstützung Aserbaidschans im Krieg gegen Armenien um die Region Bergkarabach, den Machtpoker im östlichen Mittelmeer und die Annäherungen an Russland durch die Zusammenarbeit in Syrien oder den Erwerb des Raketenabwehrsystems S-400.<sup>13</sup> Im Jahr 2020 drohte der Konflikt im östlichen Mittelmeer zu eskalieren, bei dem es um die Teilung Zyperns, Hoheitsgewässer und Festlandsockel in der Ägäis und im Mittelmeer sowie um die Entmilitarisierung einiger Inseln und Souveränitätsrechte kleinerer Inseln, die sowohl die Türkei als auch Griechenland beanspruchen, ging. Ein Zusammenspiel verschiedener geopolitischer Faktoren ist hierfür verantwortlich, wie zum Beispiel die Koexistenz einer Reihe von bilateralen sich zunehmend überlagernden Konflikte sowie die Entdeckung von Energieressourcen gepaart mit der Mavi Vatan-Doktrin der Türkei<sup>14</sup> und dem abnehmenden Engagement der USA in der Region.<sup>15</sup>

Letztlich ist es zu keiner Eskalation zwischen der Türkei und der EU gekommen, weil beide Seiten beschlossen haben, dass jetzt nicht die Zeit für offene Konfrontation sei. Die Türkei hat ihre durch das Militär begleiteten Bohrschiffe in die türkischen Häfen zurückgerufen und die EU hat die Bereitschaft zu einer positiven politischen Agenda signalisiert. Dies bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass sich die Positionen geändert haben, sondern es ist zu erwarten, dass der Konflikt wiederauflebt, sobald sich einige Variablen in der Region und in den Beziehungen verschieben sollten.<sup>16</sup> Insbesondere konnte die Zypernfrage auch dieses Mal nicht geklärt werden. Die Türkei und Nordzypern bestehen auf einer Zweistaatenlösung, während die Republik Zypern entsprechend dem Mandat der Vereinten Nationen eine Föderation mit zwei Bundesstaaten anstrebt. Der „zyprische Knoten“<sup>17</sup> ist bei weitem noch nicht geplatzt und die türkische Provokation der Ankündi-

13 Rosa Balfour: The Outlook for Foreign and Security Policy Cooperation, in: Kadri Tastan (Hrsg.): Defining New Modes, Models and Agendas for EU-Turkish Relations, The German Marshall Fund of the United States, 2021, S. 23–25; Zachary Paikin/Caroline Rose: Turkey and the Eastern Mediterranean. Geopolitical Europe's Pathway to Strategic Autonomy?, in: CEPS Policy Insights, 31.5.2021.

14 Aurélien Denizeau: Mavi Vatan, the “Blue Homeland”. The Origins, Influences and Limits of an Ambitious Doctrine for Turkey, in: Études de L'IFRI, 29.4.2021.

15 Eduard Soler i Lecha: The EU and the Eastern Mediterranean: how to deal with Turkey, in: CIDOB Notes internationals 251/2021.

16 Ibid. S. 2.

17 Thomas Avenarius: Der zyprische Knoten, in: Süddeutsche Zeitung, 27.4.2021.

gung, das militärische Sperrgebiet Varosha öffnen zu wollen, ist ein deutliches Anzeichen dafür, dass die „Quadratur der Insel“<sup>18</sup> eine Herausforderung bleibt.

### Die EU und die Türkei – ein Ausblick

In der zweiten Jahreshälfte 2020 hatte Deutschland die EU-Ratspräsidentschaft inne. Die Pandemie und ihre Folgen dominierten die Programmatik dieser Corona-Präsidentschaft<sup>19</sup> in der für die EU-Türkei-Beziehungen zunächst kein Platz vorgesehen war. Die Zuspitzung der Lage im östlichen Mittelmeer und der Konflikt mit Zypern beförderten sie jedoch automatisch prioritär auf die politische Agenda der Präsidentschaft. Es ist als hilfreich zu bewerten, dass Deutschland den Vorsitz innehatte, da es aufgrund enger bilateraler Beziehungen mit der Türkei sowie der grundlegenden außenpolitischen Ambition Vermittler zu sein, einen Gegenpol zum konfrontativen Auftreten Frankreichs bilden konnte. Erdoğan und Macron waren im Herbst 2020 mehrfach diplomatisch aneinandergesprochen und auch im Libyen-Konflikt stehen sie sich gegenüber. Darüber hinaus sind auch die unterschiedlichen Ansätze für die Türkeipolitik der verschiedenen Brüsseler Institutionen als problematisch zu betrachten. Während der Europäische Rat und der Rat der EU geopolitische Prioritäten setzen, behandelt das Europäische Parlament die Türkei nach den Standards des Erweiterungsprozesses und fordert dementsprechend einen wertebasierten Ansatz. Nicht erst seit dem sogenannten Sofagate während des Besuchs von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und dem Europäischen Ratspräsident Charles Michel bei Erdoğan, bei dem von der Leyen lediglich ein zweitrangiger Sitz zugeteilt worden war, ist deutlich, dass eine inkohärente und fragmentierte Türkeipolitik der EU den Beziehungen nicht dienlich ist.<sup>20</sup> Zu Anfang der Pandemie gab es Vermutungen, dass eine Corona-Diplomatie die EU-Türkei-Beziehungen verbessern könnte. Allerdings sind diese zu komplex als dass eine Kooperation in der Pandemiebekämpfung das Konfliktpotential einhegen könnte.<sup>21</sup> Zukünftige Kernthemen in den EU-Türkei-Beziehungen werden die Migrationspolitik, die im Sommer 2021 aufgrund des Abzuges der westlichen Truppen aus Afghanistan sogar noch an Brisanz und Relevanz gewonnen hat, die Zypernfrage, die Modernisierung der Zollunion sowie die innenpolitischen Entwicklungen in der Türkei sein. Darüber hinaus könnte eines von Erdoğan's Megaprojekten mittelfristig relevant werden. Das Vorhaben, einen Kanal parallel zum Bosphorus zu bauen, scheint sich trotz umweltpolitischer und wirtschaftlicher Bedenken sowie geopolitischer Kontroversen zu konkretisieren.<sup>22</sup>

### Weiterführende Literatur

Wulf Reiners/Ebru Turhan (Hrsg.): EU-Turkey Relations – Theories, Institutions, Policies, Cham 2021.  
Beken Saatçioğlu/Funda Tekin (Hrsg.): Turkey and the European Union. Key Dynamics and Future Scenarios, Baden-Baden 2021.

---

18 Thomas Avenarius: Die Quadratur der Insel, in: Süddeutsche Zeitung, 30.4.2021.

19 Siehe Funda Tekin/Jana Schubert: Deutschlands „Corona-Präsidentschaft“. Weichenstellung für die Zukunft Europas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 23–25/2020.

20 Nilgün Arisan Eralp et.al.: EU-Turkey Relations after the Council Summit: A Chance for Reengagement or Facing a Complete Breakdown?, in: IPC Policy Brief, November 2020, S. 4.

21 Ilke Toygür: No coronavirus diplomacy could solely revitalize Turkey-EU relations [Blog], Elcano Blog, 24.6.2020, abrufbar unter: <https://blog.realinstitutoelcano.org/en/no-coronavirus-diplomacy-could-solely-revitalize-turkey-eu-relations/> (letzter Zugriff 23.10.2021).

22 Für eine detaillierte Analyse siehe Tuba Eldem: Canal Istanbul: Turkey's Controversial Megaproject, in: SWP Comment 43/2021.

## **8. Die Europäische Union und andere Organisationen**



# Die Europäische Union und der Europarat

Klaus Brummer

Weithin unbemerkt übte Deutschland Ende 2020 für mehrere Wochen einen „europäischen Doppelvorsitz“ aus. Das Land hatte den Vorsitz sowohl im Rat der Europäischen Union (EU) vom 1. Juni bis zum 31. Dezember 2020 als auch im Ministerkomitee des Europarats (18. November 2020 bis 21. Mai 2021). Der Doppelvorsitz führte allerdings nicht zu grundlegenden strukturellen oder inhaltlichen Veränderungen im Zusammenspiel der beiden Organisationen, was angesichts der kurzen Dauer auch kaum möglich war, zumal unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie. Entsprechend bewegte sich die Interaktion zwischen EU und Europarat im Jahresverlauf 2020 und 2021 in den bekannten und im Kern auch bewährten Bahnen. Thematisch standen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit im Mittelpunkt des Austauschs. Die praktische Umsetzung erfolgte zuvorderst über Gemeinsame Programme, die Zusammenarbeit in Rechtsfragen und den politischen Dialog.

## Gemeinsame Programme

Die sogenannten Gemeinsamen Programme („Joint Programmes“) bildeten weiterhin den maßgeblichen Rahmen für die operative Kooperation von EU und Europarat. Die zentralen Parameter der Gemeinsamen Programme blieben nahezu unverändert. Finanziell trug die EU weiterhin den Großteil der Kosten der ko-finanzierten Maßnahmen. Von den 197,6 Mio. Euro, die im Jahr 2020 für insgesamt 60 mehrjährige Programme eingestellt waren, trug die EU 170,9 Mio. Euro (86,4 Prozent) bei. Vom Europarat kamen 26,7 Mio. Euro (13,6 Prozent).<sup>1</sup> Auch wenn das Gesamtvolumen somit leicht rückläufig war – im Rekordjahr 2019 waren es 206,1 Mio. Euro – standen 2020 mehr als 40 Mio. Euro mehr zur Verfügung als noch 2018.<sup>2</sup>

Inhaltlich lag der Schwerpunkt der Gemeinsamen Programme auch 2020 auf dem Bereich der Rechtsstaatlichkeit. Auf diesen entfielen circa 54 Prozent der finanzierten Maßnahmen. 32 Prozent der Projekte bezogen sich auf Fragen der Menschenrechte und rund 14 Prozent auf den Bereich der Demokratie.<sup>3</sup>

Geografisch standen weiterhin diejenigen Staaten im Mittelpunkt, die dem Europarat angehören, nicht aber der EU.<sup>4</sup> Dies gilt insbesondere für die potenziellen Beitrittskandidaten zur EU in Form der Balkanstaaten und der Türkei, auf die ca. 44 Prozent der Mittel entfielen, sowie für Staaten aus Osteuropa und dem Südkaukasus, für die rund 15 Prozent

---

1 Ministerkomitee: 131st Session of the Committee of Ministers (Hamburg, Germany, 21 May 2021). Joint Programmes between the Council of Europe and the European Union in 2020 – Information document. CM(2021)25-addfinal, 18.5.2021, S. 3.

2 Ministerkomitee: 131st Session, Joint Programmes, 2021, S. 4. Ebenfalls bedeutsam war, dass Ende des Jahres ein neues Abkommen zwischen der Europäischen Kommission und dem Europarat („financial framework partnership agreement“) in Kraft getreten ist, mit dem die programm-basierte Zusammenarbeit zwischen EU und Europarat generell auf eine neue Grundlage gestellt wurde, auf der individuelle Vereinbarungen fortan schneller und effizienter getroffen werden können.

3 Ibid., S. 9.

4 Ibid., S. 6–8, S. 18–25.

der Mittel vorgesehen waren. Auf den Erweiterungsraum bezogen gab es beispielsweise Regionalprogramme zu Cybercrime und zur guten Regierungsführung auf lokaler Ebene. Ein Schwerpunkt lag hierbei auf einer Vielzahl von länderspezifischen Maßnahmen, etwa zur Verbesserung der internationalen justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in der Türkei oder zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität im Kosovo. In Osteuropa und im Südkaukasus liefen unter anderem Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung (Republik Moldau), zum Menschenrechtsschutz (Ukraine) und zur guten Regierungsführung (länderübergreifend).

Darüber hinaus profitierten auch Staaten im südlichen Mittelmeerraum und Zentralasien von den Gemeinsamen Programmen, die weder der EU noch dem Europarat angehören. Auf sie entfielen rund 12,5 Prozent beziehungsweise 5 Prozent der Mittel. Für das südliche Mittelmeer gab es sowohl mehrere Staaten einbeziehende Regionalprogramme (etwa „CyberSouth“ zur Bekämpfung der Cyberkriminalität) als auch Maßnahmen für einzelne Staaten (etwa zur Reform des Justizsystems in Tunesien). Auf Zentralasien bezogen sich unter anderem Projekte zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und zur Verbesserung von Instrumenten und Mechanismen zum Menschenrechtsschutz.

Nicht zu vergessen ist, dass auch Mitgliedstaaten der EU von den Gemeinsamen Programmen profitierten. Rund 11 Prozent der Mittel standen für sie zur Verfügung. Inhaltlich beschäftigten sich die Projekte länderübergreifend unter anderem mit den Themen Geldwäsche und Terrorismusbekämpfung. Mit Blick auf einzelne Staaten kamen Fragen der Effizienz des Justizwesens (Malta), der guten Regierungsführung (Griechenland) oder von Trainingsprogrammen im Justizsektor (Portugal) hinzu. Die restlichen Mittel (ca. 13 Prozent) waren für regional übergreifende Programme vorgesehen, wie etwa das Programm Global Action on Cybercrime (GLACY+) zur Bekämpfung der Cyberkriminalität.

Bei der Umsetzung der Maßnahmen machte sich die Covid-19-Pandemie unweigerlich bemerkbar. So mussten beispielsweise zeitliche Ablaufpläne der Projekte angepasst und Trainingsmaßnahmen virtuell durchgeführt werden. In diesem Kontext wurde jedoch positiv betont, dass die letztgenannten Umstellungen zu einem Ausbau der Onlinepräsenz und damit auch zu erhöhter Sichtbarkeit der Projekte geführt habe.<sup>5</sup> Wo möglich, wurden in Projekte auch Maßnahmen neu eingezogen, die im Zusammenhang mit der Pandemie standen, etwa mit Blick auf die Information von besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen. Nicht zuletzt infolge der Anpassungen konnten 2020 rund 85 Prozent der geplanten Aktivitäten umgesetzt werden.<sup>6</sup>

## **Zusammenarbeit in Rechtsfragen**

Wie in den Vorjahren zeigten sich bei der Kooperation zwischen Europarat und EU in Rechtsfragen zwei Schwerpunkte. Im operativen Bereich stand die praktische Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Institutionen der beiden Organisationen mit Blick auf die Wahrung von gemeinsamen Grundsätzen und Werten im Mittelpunkt. Der zweite Bereich bezog sich auf das Setzen gemeinsamer Standards und damit auf die Schaffung eines möglichst einheitlichen europäischen Rechtsraums.

Im operativen Bereich ging es weiterhin zuvorderst um das Aufdecken etwaiger rechtsstaatlicher Defizite auch und gerade in Mitgliedstaaten der EU. Hier trug der Euro-

---

5 Ministerkomitee: 131st Session, Joint Programmes, 2021, S. 2.

6 Ibid.

parat beispielsweise mit seiner Expertise zur Erstellung des „Berichts über die Rechtsstaatlichkeit 2020“ der Europäischen Kommission bei.<sup>7</sup> Eine besondere Rolle kam der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig-Kommission“) zu, die sich mit rechtlichen Änderungen und Entwicklungen in einer ganzen Reihe von EU-Staaten auseinandersetzte. Hierzu gehörten unter anderem Ergänzungen der Verfassung in Ungarn, strukturelle Anpassungen im rumänischen Justizwesen, Fragen des Rechtsschutzes von Bürgerinnen und Bürgern in den Niederlanden oder die Reform des Gesetzes zum polnischen Obersten Gerichtshof.<sup>8</sup>

Neben der Befassung mit einzelnen Mitgliedstaaten der EU beschäftigte sich die Venedig-Kommission auch mit den EU-Staaten in ihrer Gesamtheit. Anlass hierfür war eine Anfrage des Präsidenten des Europäischen Parlaments (EP), David Sassoli, in der er im Juli 2020 die Venedig-Kommission um die Erstellung eines Berichts ersuchte, in dem die Folgen der von den EU-Staaten im Kontext der Covid-19-Pandemie ergriffenen Maßnahmen für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte untersucht werden sollten. Die Venedig-Kommission legt daraufhin im Oktober 2020 einen Zwischenbericht vor.<sup>9</sup> Dieser richtete besonderes Augenmerk auf Fragen der Kontrolle etwaiger Notstandsmaßnahmen durch Parlamente und Gerichte sowie der Durchführung und Verschiebung von Wahlen in Pandemiezeiten. Im Fazit betonte der Bericht die maßgebliche Frage, ob und inwieweit Notstandsmaßnahmen konform zu rechtsstaatlichen Grundsätzen seien.<sup>10</sup>

Zusätzlich zur aktiven Befassung der Venedig-Kommission mit EU-Staaten diene ihre Expertise auch als Referenzpunkt für Beschlüsse, die innerhalb der EU getroffen wurden. So wurde beispielsweise im Rat der EU mit Blick auf die Beziehungen der Organisation zu Georgien auf Empfehlungen und Standards der Venedig-Kommission verwiesen (etwa bezüglich der Auswahl von Richtern), die bislang von Georgien nicht umgesetzt oder eingehalten wurden.<sup>11</sup> Entsprechend verwies auch die Europäische Kommission in ihrem „EU Citizenship Report 2020“ auf Empfehlungen der Venedig-Kommission hinsichtlich der Standards von freien und fairen Wahlen.<sup>12</sup>

Ebenfalls von Bedeutung war die Zusammenarbeit zwischen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (European Union Agency for Fundamental Rights, FRA) und einer Vielzahl von Institutionen des Europarats, beispielsweise dem Generalsekretär, der Parlamentarischen Versammlung oder Expertengremien des Ministerkomitees.<sup>13</sup>

7 Ministerkomitee: 131st Session of the Committee of Ministers, Summary Report on co-operation between the Council of Europe and the European Union. CM(2021)25-final, 18.5.2021, S. 4–5.

8 Eine Übersicht der veröffentlichten Stellungnahmen und Studien der Venedig-Kommission ist abrufbar unter: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by\\_opinion.aspx?v=all](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx?v=all) (letzter Zugriff: 11.6.2021).

9 Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig Kommission): Interim Report on the Measures taken in the EU Member States as a Result of the Covid-19 Crisis and Their Impact on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, in: Opinion 995/2020, 8.10.2020, CDL-AD(2020)018.

10 Europäische Kommission für Demokratie durch Recht: Interim Report, S. 32.

11 Rat der EU: Relations with Georgia – European Union's position for the 6th EU-Republic of Georgia Association Council, 5.3.2021, 6747/2021, S. 6, 15, 18.

12 Europäische Kommission: EU Citizenship Report 2020. Empowering Citizens and Protecting their Rights, 15.12.2020, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu\\_citizenship\\_report\\_2020\\_-\\_empowering\\_citizens\\_and\\_protecting\\_their\\_rights\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_citizenship_report_2020_-_empowering_citizens_and_protecting_their_rights_en.pdf) (letzter Zugriff: 9.7.2021), S. 12.

13 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte/Europarat: Overview of the cooperation between the European Union Agency for Fundamental Rights and the Council of Europe (1 January 2020 – 31 December 2020), abrufbar unter: <https://fra.europa.eu/en/cooperation/council-of-europe> (letzter Zugriff: 11.6.2021), S. 1–4.



Inhaltlich stand einerseits die Standardsetzung im Mittelpunkt und hierbei insbesondere die Entwicklung und Aktualisierung von Handbüchern etwa zu Asylfragen, zu Fragen des Datenschutzes, zur Nichtdiskriminierung sowie zu den Rechten von Kindern.<sup>14</sup> Die operative Zusammenarbeit betraf wiederum unterschiedliche Themenbereiche wie Migration und Asyl, die Unterstützung von Menschenrechtssystemen oder Fragen von gerechten Gesellschaften. Gemeinsam beschäftigten sich Grundrechteagentur und Europarat schließlich auch mit den Folgen der Covid-19-Pandemie auf den Grundrechtsschutz in Europa.<sup>15</sup>

Im Bereich der Standardsetzung ging es im Wesentlichen um die Teilnahme der EU an Konventionen und Abkommen des Europarats. Das weiterhin zentrale ungelöste Problem in diesem Zusammenhang ist der Beitritt der EU zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK). Trotz neuer Impulse im Jahresverlauf 2019 und 2020<sup>16</sup>, die zur Wiederaufnahme der Verhandlungen geführt haben, wurde der Beitritt noch immer nicht vollzogen. Entsprechend vage äußerten sich die Generalsekretärin des Europarats, Marija Pejčinović Burić, und die Vizepräsidentin der Europäischen Kommission und Kommissarin für Werte und Transparenz, Věra Jourová, in einer gemeinsamen Stellungnahme vom September 2020: „Wir hoffen sehr, dass diese Verhandlungen im Interesse ganz Europas schnell und erfolgreich abgeschlossen werden können.“<sup>17</sup>

Auch mit Blick auf den Beitritt der EU zu anderen Konventionen und Abkommen des Europarats hat sich im Jahresverlauf 2020 und 2021 wenig getan. Von den insgesamt 225 vom Europarat initiierten Verträgen wurden 53 Verträge für die EU geöffnet. Lediglich zwölf dieser Verträge sind bislang allerdings in Kraft getreten.<sup>18</sup> So hat die EU beispielsweise noch immer nicht das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt („Istanbul-Konvention“) ratifiziert, obwohl sie das Übereinkommen bereits im Juni 2017 unterzeichnet hat. Seitens des Europarats wird daher einerseits auf die vielfältigen Vorteile von Beitritten der EU zu den eigenen Verträgen verwiesen (zum Beispiel hinsichtlich der Kohärenz), und andererseits auf zahlreiche rechtliche Schwierigkeiten aufmerksam gemacht, die es hierbei zu lösen gelte.<sup>19</sup>

## Politischer Dialog

Im Jahresverlauf 2020 und 2021 wurde der politische Dialog zwischen EU und Europarat auf unterschiedlichen Ebenen fortgesetzt. Der Covid-19-Pandemie geschuldet fanden die meisten Treffen virtuell statt. Die Generalsekretärin des Europarats traf sich beispielsweise mit Vertretern von Rat, Kommission und EP wie auch mit dem Sonderbeauftragten der EU für Menschenrechte. Neben der Covid-19-Pandemie wurden Themen wie Migration, Medienfreiheit, Terrorismusbekämpfung sowie Gewalt gegen Frauen diskutiert. Darüber

---

14 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte/Europarat: Overview of the cooperation, S. 5–6.

15 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte/Europarat: Overview of the cooperation, S. 11.

16 Klaus Brummer: Die Europäische Union und der Europarat, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäische Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 471–476.

17 Europäische Kommission: Erklärung: Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention: Gemeinsame Erklärung im Namen des Europarats und der Europäischen Kommission, 29.9.2020, STATEMENT/20/1748.

18 Siehe die Homepage des Vertragsbüros des Europarats, abrufbar unter [www.coe.int/de/web/conventions/home](http://www.coe.int/de/web/conventions/home) (letzter Zugriff: 14.6.2021).

19 Minsiterkomitee: 131st Session. Summary Report, 2021, S. 5.

hinaus tauschten sich die Parlamentarische Versammlung des Europarats mit dem EP aus und der Justizkommissar der EU sprach im Januar 2021 vor der Parlamentarischen Versammlung. Vor- und nachbereitet wurden die hochrangigen Treffen durch vielfältige Kontakte auf den Arbeitsebenen der beiden Organisationen.<sup>20</sup>

### Deutschlands „Doppelvorsitz“ in EU und Europarat

Im Jahresverlauf 2020 und 2021 bewegte sich die Zusammenarbeit zwischen EU und Europarat somit in den üblichen Themenfeldern und institutionellen Strukturen. Der deutsche Doppelvorsitz im Rat der EU und dem Ministerkomitee des Europarats hat hieran nichts geändert. Genauer gesagt wollte Deutschland hieran auch nichts ändern. Die Zielsetzungen mit Blick auf die Verzahnung der beiden Organisationen waren von Anfang an vage und wenig ambitioniert, was sich dann auch in der Praxis widerspiegelte. Sinnbildlich hierfür stehen die beiden Programme, die Deutschland für die jeweiligen Vorsitze veröffentlicht hat. Im Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft wird lediglich zweimal explizit auf den Europarat verwiesen. Zum einen wird zur Steigerung des Schutzes von Frauen gegen Gewalt das Ziel formuliert, die EU und ihre Mitgliedstaaten zur Ratifizierung der Istanbul-Konvention des Europarats zu bewegen. Zum anderen wird das Ziel formuliert, den Beitritt der EU zur EMRK voranzutreiben.<sup>21</sup> Beides wurde jedoch nicht umgesetzt.

Die Prioritäten des deutschen Vorsitzes im Ministerkomitee des Europarats – der erste Vorsitz seit 1997/1998 – sind ähnlich kurz angebunden mit Blick auf die EU.<sup>22</sup> In diesem Dokument wird nur in einem Absatz explizit auf die EU verwiesen. Im Einklang mit dem Programm für den EU-Ratsvorsitz werden dabei zwei Ziele genannt, in denen basierend auf dem Doppelvorsitz Synergien erzeugt werden sollen: der Beitritt der EU zur EMRK und die Förderung der Gleichstellung von LGBTI-Personen in Europa, wofür eine Konferenz organisiert werden sollte. Der Beitritt zur EMRK, mit dem laut dem deutschen Botschafter beim Europarat, Rolf Mafael, eine einheitliche Rechtsprechungspraxis zwischen dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Gerichtshof der Europäischen Union anvisiert werde, die mehr Rechtssicherheit bieten soll<sup>23</sup>, steht wie erwähnt weiterhin aus. Die anvisierte Konferenz zum Thema „Intersectionality and LGBTI Policies in Europe: Lived Realities of Lesbian\*Women and the Acceptance of Rainbow Families“ wurde hingegen Mitte November 2020 durchgeführt.<sup>24</sup> Im Mai 2021 folgte eine weiterführende Veranstaltung zum Thema „Towards the full recognition of LGBTI rights across“, bei der die Empfehlung des Europarates über Maßnahmen zur

20 Ministerkomitee: 131st Session. Summary Report, 2021, S. 2–3.

21 Bundesregierung: Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, 1. Juli bis 31. Dezember 2020, abrufbar unter: <https://www.eu2020.de/blob/2360246/d08098eac6179a722d91d99f529d5517/pdf-programm-de-data.pdf> (letzter Zugriff: 6.7.2021), S. 13, 18.

22 Ministerkomitee: Priorities of the German Presidency of the Committee of Ministers of the Council of Europe (18 November 2020 – 21 May 2021), November 2020, CM/Inf(2020)23, S. 2.

23 Bundesregierung: Interview mit Europarat-Botschafter: „Wir sind Europa“, 17.11.2020, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/wir-sind-europa-1811986> (letzter Zugriff: 10.6.2021).

24 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: International Conference on „Intersectionality and LGBTI Policies in Europe: Lived Realities of Lesbian\* Women and the Recognition of Rainbow Families“, abrufbar unter <https://bmfsfj-veranstaltungen.bafza.de/en/intersectionality-and-lgbti-policies-in-europe/home.html> (letzter Zugriff: 10.6.2021).

Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität im Zentrum stand.<sup>25</sup>

Ferner anzuführen ist ein gemeinsamer Zeitungsbeitrag des Sonderbeauftragten der Bundesregierung für den deutschen Vorsitz im Ministerkomitee des Europarats, Staatsminister Michael Roth, und der Generalsekretärin des Europarats, Marija Pejčinović Burić, vom Dezember 2020. Anlässlich des „Tags der Menschenrechte“ forderten beide, den Menschenrechtsschutz in Europa weiter zu verbessern. Dabei verwiesen Roth und Pejčinović Burić nicht nur auf Maßnahmen und Instrumente seitens der EU und des Europarats, sondern betonten auch die gemeinsame Zielsetzung im Bereich des Menschenrechtsschutzes sowie die enge Verzahnung der beiden Organisationen, wobei sie ausdrücklich den inhaltlichen Beitrag der Venedig-Kommission des Europarats zum „Rechtsstaatscheck“ der Europäischen Kommission hervorhoben.<sup>26</sup>

Die Bilanz des Doppelvorsitzes fällt zwiespältig aus. Inhaltlich hat Deutschland in EU und Europarat wichtige Anstöße in den Bereichen Demokratie, Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit gegeben, worauf beispielsweise der ungarische Außenminister bei der Übernahme des Vorsitzes im Ministerkomitee von Deutschland verwies.<sup>27</sup> Demgegenüber erscheinen Ambition wie auch Ertrag des deutschen Doppelvorsitzes konkret mit Blick auf die weitere Verzahnung von EU und Europarat überschaubar.

## Fazit

Trotz der Covid-19-Pandemie konnte die Zusammenarbeit zwischen der EU und dem Europarat nicht nur fortgesetzt, sondern weiter ausgebaut werden. Der Meilenstein des EU-Beitritts zur EMRK steht jedoch weiterhin aus. Nicht zuletzt deshalb ist die Bewertung des Ministerkomitees des Europarats vom Mai 2021, laut der die Beziehungen jüngst eine neue qualitative und quantitative Ebene erreicht hätten, eher fraglich.<sup>28</sup> Ungeachtet dessen erbringt das Zusammenspiel der beiden Organisationen unvermindert wichtige Beiträge zur Etablierung und operativen Umsetzung gemeinsamer Standards in den Bereichen Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in einem weit verstandenen Europa.

## Weiterführende Literatur

Nathalie Baumgart: Effektiver Schutz nationaler Minderheiten durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte? Eine Bilanz zum Scheitern des Zusatzprotokolls vor 25 Jahren, Baden-Baden 2021.

Jillienne Haglund/Ryan M. Welch: From litigation to rights: The case of the European Court of Human Rights, in: *International Studies Quarterly* 1/2021, S. 210–222.

Jana Lipps: Intertwined parliamentary arenas: Why parliamentarians attend international parliamentary institutions, in: *European Journal of International Relations* 2/2021, S. 501–520.

---

25 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Rechte von LSBTI-Personen in Europa schützen, 5.5.2021, abrufbar unter <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/rechte-von-lsbt-personen-in-europa-schuetzen-178804> (letzter Zugriff: 10.6.2021).

26 Michael Roth/Marija Pejčinović Burić: Gastbeitrag: Europa ist Vielfalt, in: *Frankfurter Rundschau*, 9.12.2020.

27 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: „Europarat verbessert Leben“. Maas übergibt Vorsitz im Ministerkomitee an Ungarn, 22.5.2021, S. 4.

28 Ministerkomitee: 131st Session – Summary Report, 2021, S. 1.

# Die Europäische Union und die NATO

Ulrich Schlie\*

Das vergangene Jahr war geprägt durch die umfassenden Herausforderungen der Covid-19-Pandemie sowohl für die einzelnen Staaten als auch für die internationale Staatengemeinschaft und ihre multilateralen Institutionen. Die Europäische Union (EU) hat zudem in einem fordernden sicherheitspolitischen Umfeld die von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen formulierte Maßgabe verfolgt, ihre Rolle als globaler sicherheitspolitischer Akteur weiter auszubauen und signifikante Beiträge zur internationalen Krisenbewältigung zu leisten.<sup>1</sup>

## Entspannung der transatlantischen Beziehungen

Die Bereitschaft zur Zusammenarbeit zwischen Nordatlantischer Allianz (NATO) und EU ist weiter gewachsen. Die NATO hat vor dem Hintergrund der weltpolitischen Turbulenzen und der sich verstärkenden Auswirkungen der Globalisierung auf geopolitische Machtverschiebungen ihre Bedeutung für die kollektive Verteidigung und damit für die vitale Verbindung zwischen Europa und den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) unterstrichen. Mit dem Amtsantritt Joe Bidens als 46. US-Präsident bekräftigte seine Regierung das amerikanische Bekenntnis zur NATO als dem Stabilitätsanker für die gemeinsame Sicherheit.<sup>2</sup> Die NATO bleibt damit auch zukünftig die Grundlage der kollektiven Verteidigung in Europa. Keine andere Organisation kann diese Kernaufgabe auf absehbare Zeit wahrnehmen. Mit Blick auf komplexe militärische Operationen zur Krisenbeherrschung verfügt die NATO – vor allem aufgrund der von den USA zur Verfügung gestellten operativen Fähigkeiten und Ressourcen – über ein einzigartiges politisches und militärisches Dispositiv. Die 2010 im Strategischen Konzept der NATO in Lissabon definierten Kernaufgaben – kollektive Verteidigung, Krisenmanagement und kooperative Sicherheit – geben den Rahmen vor, um die Relevanz der Allianz in einer sich wandelnden Welt zu behaupten.<sup>3</sup> In den USA, aber auch in Europa, setzt sich dabei zunehmend die Erkenntnis durch, dass das Bündnis nur relevant bleiben kann, wenn die europäischen Verbündeten einen höheren Anteil bei den Verteidigungsausgaben schultern und weitere strategische und operationelle Anpassungen auf den Weg gebracht werden. Die in der „Gemeinsamen Erklärung des Präsidenten des Rates, des Präsidenten der Europäischen Kommission und des Generalsekretärs der Nordatlantischen Allianz“<sup>4</sup> am 8. Juli 2016 markierten Ziele bilden somit weiterhin den Referenzrahmen für die Kooperation.

---

\* Für unterstützende Recherche und Kommentare danke ich Stephanie Salzmann, Niklas Almasi und Cornelius Lilie herzlich.

1 Ursula von der Leyen: Mission Letter to Josep Borrell, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the European Commission, 1.12.2019, S. 2.

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die USA“ in diesem Jahrbuch.

3 NATO: Active Engagement, Modern Defence, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 19./20.11.2010, abrufbar unter: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_68580.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm) (letzter Zugriff: 26.7.2021).

### **Sicherheitspolitischer Fokus der deutschen Ratspräsidentschaft**

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft vom 1. Juli bis 31. Dezember 2020 stand unter dem Motto „Gemeinsam. Europa wieder stark machen.“ Die Verbesserung der Handlungsfähigkeit Europas und Schritte zur Stärkung der multilateralen Ordnung wurden dabei ausdrücklich als herausragende politische Ziele markiert. Insbesondere für das Bundesministerium der Verteidigung war dabei die Vertiefung der NATO-EU-Kooperation ein zentrales Ziel.<sup>5</sup> Der Beschluss zur Beteiligung von Nicht-EU-Staaten an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) vom 27. Oktober 2020 erweiterte den verteidigungspolitischen Handlungsrahmen der EU, indem er auch für NATO-Partner wie die Vereinigten Staaten, Kanada und das Vereinigte Königreich eine neue Perspektive schuf.<sup>6</sup> Er dient so der Stärkung des europäischen Pfeilers in der NATO und der Zusammenarbeit zwischen NATO und EU insgesamt. Insbesondere die enge Kooperation in Fragen militärischer Mobilität soll es ermöglichen, die Verlegung von Personal und militärischem Gerät zu vereinfachen. Gemeinsame Übungen werden dazu beitragen, die Reaktionsfähigkeit auf Krisen und Konflikte zu verbessern. Vor dem Hintergrund des Ziels der Stärkung der Zusammenarbeit zwischen NATO und EU sind auch die von der Bundesregierung maßgeblich unterstützten Bemühungen zu sehen, ein umfassendes nachrichtendienstliches Dokument zu erstellen, „das die politischen, wirtschaftlichen, militärischen sowie gleichermaßen die komplexen hybriden Risiken und Bedrohungen für die EU umfänglich darstellt.“<sup>7</sup>

### **Zusammenarbeit zwischen EU und NATO**

Trotz wachsender strategischer Unsicherheiten und zahlreicher pandemiebedingter Herausforderungen ist es 2020 gelungen, den Dialog zwischen NATO und EU auf allen Ebenen und in allen Bereichen fortzusetzen und zu gegenseitigem Verständnis und Transparenz sowie zur Vertrauensbildung beizutragen. Wichtige Meilensteine waren der Besuch von NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg beim Kollegium der Mitglieder der Europäischen Kommission im Berlaymont-Gebäude am 15. Dezember 2020 – das erste Zusammentreffen dieses Gremiums mit einem NATO-Generalsekretär überhaupt<sup>8</sup> – sowie seine Teilnahme am virtuellen Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU am 26. Februar 2021.<sup>9</sup> Im Nachgang dieses Zusammentreffens bekräftigten die Mitglieder des Europäischen Rates in ihrer Abschlusserklärung,

---

4 Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 8.7.2016, abrufbar unter: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133163.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm) (letzter Zugriff: 26.7.2021).

5 Bundesministerium der Verteidigung: Rückschau auf die deutsche EU-Ratspräsidentschaft aus Sicht des BMVG, 29.12.2020, S. 12.

6 Rat der Europäischen Union: Beschluss (GASP) 2020/1639 des Rates vom 5.11.2020 über die allgemeinen Bedingungen, unter denen Drittstaaten in Ausnahmefällen eingeladen werden könnten, in: Amtsblatt der EU L371/3, 27.10.2020; vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

7 Bundesministerium der Verteidigung: Rückschau, 2020, S. 8; Auswärtiges Amt: Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, 29.12.2020, S. 15.

8 Europäische Kommission: Erklärung, Presserklärung von Präsidentin von der Leyen und NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg, 15.12.2020, STATEMENT/20/2432.

9 NATO: Secretary General at European Council: NATO and the EU must do even more together, 26.2.2021, abrufbar unter: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_181814.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_181814.htm?selectedLocale=en) (letzter Zugriff: 21.7.2021).

„mit der NATO unter uneingeschränkter Achtung der in den Verträgen festgelegten und der vom Europäischen Rat vereinbarten Grundsätze eng zusammenzuarbeiten und unsere Partnerschaft mit den Vereinten Nationen und wichtigen regionalen Partnern zu stärken.“<sup>10</sup>

Relevant ist in diesem Zusammenhang auch die Teilnahme des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, an der Zusammenkunft der NATO-Verteidigungsministerinnen und -minister im Februar 2021. Es war auf die aktuelle globale sicherheitspolitische Lage zurückzuführen, dass der Schwerpunkt der Kooperation beider Organisationen insbesondere auf der Resilienz gegen neue disruptive Technologien, dem Krisenmanagement im Rahmen der Covid-19-Pandemie sowie den sicherheits- und verteidigungspolitischen Implikationen des Klimawandels und wachsenden strategischen Rivalitäten gelegen hat.

Auch auf der Arbeitsebene wurde der gegenseitige Austausch zwischen den Stäben beider Organisationen vertieft. Dabei standen insbesondere Fragen der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie sowie der Umgang mit Desinformationskampagnen und Cyber-Angriffen im Vordergrund. Weitere Themen waren der Kampf gegen neue Desinformationstechnologien sowie die Lage in Russland, China und Belarus.

Konkrete Ergebnisse wurden in den etablierten Kooperations- und Dialogformaten wie bei der Zusammenarbeit zwischen dem Nordatlantikrat (NAC) und dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee der EU (PSC) erzielt. Neben der aktuellen Krise und den geopolitischen Implikationen der Covid-19-Pandemie wurde ein Plan für drei Folgetreffen beschlossen, die sich mit der gemeinsamen EU-Mission Althea in Bosnien und Herzegowina sowie der sicherheitspolitischen Reaktion und dem Umgang mit disruptiven Technologien befassen. Besondere Aufmerksamkeit galt zudem der Zusammenarbeit und den dabei zu erzielenden Synergieeffekten im Bereich der Kommunikation zwischen den militärischen Stäben von EU und NATO. Dabei wurde ein umfassender strategischer Austausch auf den Weg gebracht. So fanden im Frühjahr 2021 mehrere gemeinsame Seminare und Workshops zu den Themen Konterterrorismus und unbemannte Flugsysteme statt.<sup>11</sup>

Vor dem Hintergrund der andauernden Pandemie kam es darüber hinaus zu einem verstärkten Austausch der Stäbe im Hinblick auf den massiven Anstieg von Verschwörungstheorien und Falschinformationen im Zusammenhang mit Covid-19.<sup>12</sup> Zur Verbesserung der Abwehrmaßnahmen gegen Desinformationstechnologien entwickelten das NATO Strategic Communications Centre of Excellence (StratCom CoE) und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) Ende 2020 eine Trainingssimulation einer externen Desinformationskampagne gegen NATO und EU.<sup>13</sup>

Mit Blick auf die Umsetzung der 74 gemeinsamen Vorhaben, die die NATO und die EU 2016 beschlossen hatten, konnten deutliche Fortschritte erzielt werden. Insbesondere hat sich ein informeller Mechanismus zwischen den jeweiligen Mitarbeiterstäben bewährt, der sich aus drei ineinandergreifenden Prozessen zusammensetzt. Die operative Ebene bilden dabei regelmäßig zusammentretende Expertengruppen zu den jeweiligen spezifischen Vorhaben. Darüber wacht eine NATO-EU Core Group mit Monitoring- und Koordi-

10 Europäischer Rat: Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates, 26.2.2021, SN 2/21, S. 4.

11 EU/NATO: Sixth Progress Report on the Implementation of the Common Set of Proposals Endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017, 3.6.2021, S. 3, abrufbar unter: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210603-progress-report-nr6-EU-NATO-eng.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210603-progress-report-nr6-EU-NATO-eng.pdf) (letzter Zugriff: 26.7.2021).

12 Ibid., S. 3.

13 Ibid., S. 3–4.

nierungsfunktion, die die konsistente Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen sicherstellt. Auf der Ebene der leitenden Beamtinnen und Beamten sorgt schließlich eine NATO-EU Steering Group für den politisch-strategischen Ratschlag.<sup>14</sup>

Wie sehr die Zusammenarbeit mit der EU auch Gegenstand bei den Vorüberlegungen für ein neues Strategisches Konzept der NATO war, wird aus dem Bericht ersichtlich, den die vom Generalsekretär eingesetzte Reflection Group unter der Leitung von Thomas de Maizière und Wess Mitchell vorgelegt hat.<sup>15</sup> Der umfangreiche Bericht enthält eine Vielzahl von operationellen Vorschlägen und unterstreicht die Bedeutung der Kooperation zwischen NATO und EU für die politische Fortentwicklung der Allianz. Insbesondere besteht die Notwendigkeit, bei der Streitkräfteplanung und den entsprechenden Prozessen in NATO und EU eine größere Harmonisierung zu erzielen. Die Reflection Group empfiehlt ausdrücklich einen intensiveren Austausch zwischen NATO und EU in Angelegenheiten des gemeinsamen Interesses, um von den jeweiligen Fähigkeiten und Instrumenten zu profitieren. Als besonders zukunftsweisend könnte sich dabei die Anregung auswirken, dass bei dem nächsten NATO-Gipfel ein besonderes Format für die Zusammenkünfte zwischen den Staats- und Regierungschefs der NATO mit denen der EU geschaffen werden sollte.<sup>16</sup> Die beiden Organisationen werden weiterhin aufgefordert, auf der Ebene der Stäbe und Ausschüsse ein zu institutionalisierendes Liaison-Element zwischen dem Internationalen Stab (IS) und dem EAD zu schaffen. Zudem heißt es dort, dass die NATO die Bemühungen der EU um eine stärkere und fähigere europäische Verteidigungskapazität begrüßen sollte, sofern diese die NATO stärken kann, zu einer gerechten transatlantischen Lastenteilung beiträgt und auch Staaten einbeziehen würde, die keine EU-Bündnispartner sind. Darüber hinaus sollten die laufenden europäischen Bemühungen besser genutzt werden, um den Anteil europäischer Bündnispartner zu erhöhen, die die Kapazitätsziele der NATO unterstützen.<sup>17</sup>

Die positive Aufnahme des Berichts bestätigt die EU-weite hohe Sensibilität für die Notwendigkeit einer vertieften Zusammenarbeit und den damit verbundenen institutionellen Veränderungen und neuen Formaten. Dies bestätigt die Einsicht, dass die künftige Kooperation für die politische Wirksamkeit und öffentliche Akzeptanz von NATO und EU entscheidend sein wird.

Die Staats- und Regierungschefs der EU sowie die Außen- und Verteidigungsministerinnen und -minister der Mitgliedstaaten haben bei ihren Zusammenkünften im ersten Halbjahr 2021 die Bedeutung der Zusammenarbeit mit der NATO – ganz auf der Linie der Empfehlungen der Reflection Group – in den Vordergrund ihrer Arbeit gestellt. Im Einklang mit der Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates vom 26. Februar 2021 hat der Rat der Europäischen Union in seinen Schlussfolgerungen zu Sicherheit und Verteidigung vom 10. Mai 2021 zudem die Absicht der EU bekräftigt, auf dem Gebiet der Sicherheit und Verteidigung noch stärker als bisher für die globale und transatlantische Zusammenarbeit auf der Grundlage einer regelbasierten, internationalen Ordnung einzutreten und die Kooperation mit der NATO zu verstärken. Dabei wurde insbesondere darauf

---

14 EU/NATO: Sixth Progress Report, 2017, S. 2.

15 NATO: NATO 2030: United for a New Era, Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General, 25.11.2020, abrufbar unter: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf) (letzter Zugriff: 26.7.2021).

16 NATO: NATO 2030, 2020, S. 15.

17 Ibid., S. 56.

hingewiesen, dass die EU ihre operativen Fähigkeiten in den letzten Jahren erweitern konnte und mit ihren zivilen und militärischen Missionen einen maßgeblichen Beitrag zu Frieden und Sicherheit leiste. Das Dokument hebt die jüngste Annäherung zwischen EU und NATO hervor und unterstreicht die Wichtigkeit einer verstärkten, sich gegenseitig verstärkenden und beiderseitig nutzbringenden strategischen EU-NATO Partnerschaft, um eine echte und konstruktive Beziehung zwischen den beiden Organisationen aufzubauen.<sup>18</sup>

## NATO-Gipfel 2021

Der NATO-Gipfel vom 14. Juni 2021 in Brüssel, zugleich die erste Zusammenkunft des neugewählten amerikanischen Präsidenten Joe Biden mit den europäischen Staats- und Regierungschefs, endete mit der Bekräftigung des amerikanischen Bekenntnisses zur Allianz. Die politischen Unsicherheiten der Amtszeit Donald Trumps, der wiederholt Zweifel am Bündnis und an der Verlässlichkeit der europäischen Alliierten geäußert hatte, wurden überwunden. Zugleich wurde der politische Gestaltungsanspruch an die strategischen und operationellen Veränderungen formuliert, wie er in der Beauftragung des neuen strategischen Konzepts zum Ausdruck kam. Die Richtung ist dabei klar.<sup>19</sup> In dem Maße, in dem sich die Allianz – auch jenseits ihres ursprünglichen Bündnisgebietes – zu einem globalen Akteur entwickelt und die Volksrepublik China als sicherheitspolitische Herausforderung definiert,<sup>20</sup> wird der politischen und militärischen Zusammenarbeit zwischen den europäischen NATO-Mitgliedern, Kanada und den USA eine noch größere Bedeutung zukommen. Wie sehr die Regierung Biden auf die Kooperation mit den europäischen Verbündeten setzt, zeigte der Umstand, dass der NATO-Gipfel unmittelbar von einer Zusammenkunft mit Vertreterinnen und Vertretern der EU gefolgt wurde. In einer Abschlusserklärung wurde die Bedeutung der transatlantischen Beziehungen bekräftigt, eigens die NATO-EU-Zusammenarbeit herausgestellt und die in den gemeinsamen Erklärungen von 2016 und 2018 dargelegten Verpflichtungen und Grundsätze bestätigt.<sup>21</sup>

## Ausblick

Fest steht: Das nächste Kapitel der Kooperation zwischen NATO und EU wird eine deutlich europäischere Handschrift tragen. So signifikant die Fortschritte in der Kooperation zwischen EU und NATO im letzten Jahr gewesen sind, so bleibt mit Blick auf die strategische Tiefe der Zusammenarbeit drängender Handlungsbedarf, wenn das Ziel einer geopolitisch agierenden Europäischen Union tatsächlich erreicht werden soll. Die auch im letzten Jahr fortgesetzte Diskussion um eine „strategische Autonomie“ der EU hat die Verwirklichung weiterer Fortschritte dabei eher behindert als gefördert. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Diskussionen um die Systemkonkurrenz mit China und eine globalere Rolle der Nordatlantischen Allianz, werden die Forderungen nach einer größeren politisch-strategischen Wirksamkeit der Europäischen Union weiter zunehmen. Die wachsenden strategischen Unsicherheiten, die angespannte internationale Lage, zuletzt

18 Rat der EU: Schlussfolgerungen des Rates zu Sicherheit und Verteidigung, 10.5.2021, 8396/21, S. 18.

19 NATO: Pressemitteilung, Brussels Summit Communiqué issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels, 14.6.2021, in: Press Release 86/2021, S. 4.

20 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und China“ in diesem Jahrbuch.

21 Europäischer Rat: EU-US Summit Statement: „Towards a renewed Transatlantic Partnership“, 15.6.2021, 503/21 abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/50758/eu-us-summit-joint-statement-15-june-final-final.pdf> (letzter Zugriff: 10.8.2021), S. 7.



das Scheitern des Westens in Afghanistan und die Umstände des militärischen Rückzuges der Vereinigten Staaten vom Hindukusch haben auch die Debatten um eine größere militärische Rolle der Europäischen Union weiter befördert. Die innere Krise der EU – insbesondere die Uneinigkeit der Mitgliedstaaten über die künftige Ausrichtung der Gemeinschaft – wird die für die Zusammenarbeit zwischen NATO und EU essentielle Frage der stringenteren strategischen Orientierung der Europäischen Union dabei nicht erleichtern. Der Druck zum Handeln wird weiter zunehmen.

### Weiterführende Literatur

- Sven Biscop: EU and NATO Strategy: A Compass, a Concept, and a Concordat, EGMONT Security Policy Brief 141/2021, 16.3.2021, abrufbar unter: <https://www.egmontinstitute.be/eu-and-nato-strategy-a-compass-a-concept-and-a-concordat/> (letzter Zugriff: 21.7.2021).
- Nele Marianne Ewers-Peters: Brexit's implications for EU-NATO cooperation: Transatlantic bridge no more?, in: *The British Journal of Politics and International Relations*, 8.11.2020, S. 1–17.
- Barbara Kunz: Time for Big Picture Thinking, in: *Internationale Politik Quarterly* 1/2021, 6.1.2021, abrufbar unter: <https://ip-quarterly.com/en/time-big-picture-thinking> (letzter Zugriff: 21.7.2021).
- Thierry Tardy: For a New NATO-EU Bargain, in: EGMONT Security Policy Brief 138/2021, 25.2.2021, abrufbar unter: <https://www.egmontinstitute.be/for-a-new-nato-eu-bargain/> (letzter Zugriff: 21.7.2021).

# Die Europäische Union und die OSZE

Wolfgang Zellner

Wie in jedem Jahr seit 2014 stand auch 2020 und 2021 die Regelung des Ukraine Konflikts an erster Stelle der Agenda der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Hierzu fanden Aktivitäten auf drei Ebenen statt: Die OSZE-Sonderbeobachtungsmission (Special Monitoring Mission, SMM) beobachtete die Einhaltung des Waffenstillstands. Die Trilaterale Kontaktgruppe (Trilateral Contact Group, TCG), bestehend aus der Ukraine, Russland und der OSZE, versuchte, die Vorgaben der sogenannten Normandie-Gruppe (Ukraine, Russland, Deutschland, Frankreich) umzusetzen und verhandelte temporäre und örtliche Waffenstillstände, um die humanitäre Notlage der Bevölkerung zu lindern und Infrastruktur zu reparieren. Die Normandie-Vier hatten im September 2014 und Februar 2015 die beiden Minsker Abkommen ausgehandelt, die einen Waffenstillstand und einen groben Fahrplan zur Lösung des Konflikts vorsehen. Zuletzt hatten sich die vier Staats- und Regierungschefs am 9. Dezember 2019 in Paris und die Außenminister im April 2020 zu einer virtuellen Sitzung getroffen. Seitdem hat es keine weiteren hochrangigen Treffen mehr gegeben. Auf den albanischen OSZE-Vorsitz folgte ab Januar 2021 Schweden, 2022 wird Polen den Vorsitz übernehmen, 2023 Nordmazedonien.

## Die Aktivitäten der OSZE im Konflikt in und um die Ukraine

Die Verhandlungsformate für den Ukraine Konflikt<sup>1</sup> schließen die beiden Konfliktparteien Ukraine und Russland sowie die Vermittler Deutschland, Frankreich und die OSZE ein. Das gilt für das Normandie-Format ebenso wie für die SMM und die von der OSZE-Sonderbeauftragten, der Schweizer Botschafterin Heidi Grau, geleitete TCG. Letztere ist auch für die Verhandlungen mit den de facto-Autoritäten der Gebiete Donetsk und Luhansk (CADLR) zuständig, ohne dass diese Mitglieder der TCG wären. Normandie, TCG und SMM sind personell miteinander verknüpft: Die OSZE-Sonderbeauftragte nimmt bis zur Ebene der stellvertretenden Außenminister an den Normandie-Sitzungen teil, während die Arbeitsgruppe Sicherheit der TCG vom Chief Monitor der SMM geleitet wird. Die drei Gremien stellen zusammen eine informelle Entscheidungs- und Implementierungshierarchie dar. Die von allen 57 OSZE-Staaten mandatierte SMM setzt die Vorgaben der Normandie-Vier um, obwohl die Konstruktion „Normandie“ im SMM-Mandat keinerlei Erwähnung findet.

Ungeachtet des Ausbleibens nachhaltiger Impulse seitens des Normandie-Formats gelang es der TCG unter Einschluss der CADLR-Repräsentanten am 23. Juli 2020, sich auf Maßnahmen zur Stärkung des Waffenstillstandes zu einigen. Dazu gehörte ein Verbot von offensiven und Sabotageoperationen, ein Verbot, das Feuer zu eröffnen und ein Verbot, schwere Waffen in Siedlungen und ziviler Infrastruktur zu stationieren.<sup>2</sup> Die

---

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Ukraine“ in diesem Jahrbuch.

2 OSZE: Press Statement of Special Representative Grau after the regular Meeting of Trilateral Contact Group on 22 July 2020, 23.7.2020, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/457885> (letzter Zugriff: 7.6.2021).

Maßnahmen führten dazu, dass sich die Waffenstillstandsverletzungen von 299 633 im Jahr 2019 auf 134 783 im Jahr 2020 reduzierten. Laut OSZE ist der jetzige Waffenstillstand der längste und erfolgreichste seit Ausbruch des Konfliktes.<sup>3</sup> Die bessere Einhaltung des Waffenstillstands hielt bis Frühjahr 2021. Mitte März 2021 stellte die Sonderbeauftragte einen allmählichen Anstieg der Waffenstillstandsverletzungen fest, Mitte April hatten diese einen neuen Jahreshöchststand erreicht. Gleichzeitig war ein signifikanter Anstieg an Behinderungen und Einschränkungen der Beobachtungstätigkeit der SMM zu verzeichnen.<sup>4</sup>

Aufgrund der Covid-19-Pandemie verschlechterte sich die Situation der Zivilbevölkerung weiter. Die fünf Übergänge zwischen CADLR-Territorium und der Ukraine wurden zwischen Ende März und Anfang Juli 2020 geschlossen, danach wurden nur zwei Übergänge wieder geöffnet. Im Ergebnis ging die Zahl der Zivilisten, die an den Übergängen registriert wurden, zwischen März und November 2020 um 92 Prozent zurück. Zieht man in Betracht, dass der Gang über die Kontaktlinie nicht nur zu Verwandtschaftsbesuchen, sondern auch aus medizinischen Gründen oder einfach deshalb notwendig ist, um die Rente ausgezahlt zu bekommen, ist dies eine dramatische Entwicklung. Wie in den Vorjahren bemühten sich TCG und SMM, örtliche Waffenstillstände („windows of silence“) zu erreichen, was im Jahre 2020 1573 Mal gelang. Zusätzlich konnten Reparaturen an 119 Einheiten kritischer Infrastruktur (vor allem Wasser und Gas) durchgeführt werden.<sup>5</sup>

Die SMM umfasste zum 14. Juni 2021 1321 Mitglieder, davon 715 internationale BeobachterInnen aus 44 OSZE-Staaten, darunter auch 34 aus Russland<sup>6</sup>. Die Mission berichtet über die Sicherheitssituation und die humanitäre Situation der Bevölkerung und unterstützt humanitäre Hilfslieferungen.<sup>7</sup> Im Jahr 2020 führte die SMM 16 323 Patrouillen und 3795 Aufklärungsflüge mit Drohnen durch.<sup>8</sup> Am 31. März 2021 verlängerte der Ständige Rat das Mandat der SMM um ein Jahr und nahm den SMM-Haushalt in Höhe von 91,315 Mio. Euro an.<sup>9</sup>

## Andere Regionalkonflikte

Im Konflikt zwischen der Republik Moldau<sup>10</sup> und deren sezessionistischer Entität Transnistrien konnten wie im Vorjahr keine weiteren Fortschritte über praktische Maßnahmen zur Erleichterung des Lebens der Bevölkerung erzielt werden. Der Verhandlungsprozess dazu wurde jedoch fortgeführt. Allein im Jahr 2020 unterstützte die OSZE-Mission in

---

3 OSZE: OSCE Annual Report 2020, S. 75, abrufbar unter: [https://www.osce.org/files/f/documents/e/e/485321\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/e/e/485321_0.pdf) (letzter Zugriff: 7.6.2021).

4 OSZE: Press Statement of Special Representative Grau after the regular Meeting of Trilateral Contact Group on 17 March 2021, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/481498> (letzter Zugriff: 7.6.2021); OSZE: Press Statement of Special Representative Grau after the regular Meeting of Trilateral Contact Group on 14 April 2021, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/483503> (letzter Zugriff: 7.6.2021).

5 OSZE: Annual Report 2020, S. 75–77.

6 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die EU und Russland“ in diesem Jahrbuch.

7 OSZE: Special Monitoring Mission to Ukraine, Status Report as of 14 June 2021, abrufbar unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/c/489935.pdf> (letzter Zugriff: 22.6.2021).

8 OSZE: OSCE Annual Report 2020, S. 77.

9 OSZE: Permanent Council, Decision No. 1401, Extension of the Mandate of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, 13.3.2021, abrufbar unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/484139.pdf> (letzter Zugriff: 22.6.2021).

10 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Moldau“ in diesem Jahrbuch.

Moldau 14 online und 13 physische Treffen zwischen Arbeitsgruppen und den ChefunterhändlerInnen der beiden Seiten. Zudem beobachtete die Mission die Implementierung bereits erzielter Abkommen, etwa den Zugang zu Ackerland oder das Überqueren der internen Demarkationslinie durch SchülerInnen, die an Schulen in Transnistrien in lateinischer Schrift unterrichtet werden.<sup>11</sup> Im Juni 2021 schien wieder etwas Bewegung in die Verhandlungen zu kommen. Die MediatorInnen und BeobachterInnen des 5+2-Formats (Moldau, Transnistrien, OSZE, Russland, Ukraine sowie EU und USA) besuchten Chisinau und Tiraspol und begrüßten die Bereitschaft beider Seiten, im Herbst ein ergebnisorientiertes Treffen des 5+2-Formats in Stockholm durchzuführen.<sup>12</sup> Die Tatsache, dass der Moldau-Transnistrien-Konflikt im Vergleich zu anderen Regionalkonflikten noch am ehesten einer Lösung zugänglich ist, wurde auch dadurch unterstrichen, dass dies der einzige Regionalkonflikt war, zu dem sich der Ministerrat in Tirana 2020 auf eine Erklärung einigen konnte.<sup>13</sup>

Im Rahmen der Genfer Internationalen Diskussionen (GID) fanden Gespräche zwischen Georgien<sup>14</sup> und seinen sezessionistischen Landesteilen Abchasien und Südossetien statt, an denen unter dem Vorsitz der Vereinten Nationen (VN)<sup>15</sup>, der OSZE und der EU, VertreterInnen Georgiens, Abchasiens, Südossetiens, Russlands und der USA<sup>16</sup> teilnahmen. Obwohl das Format alle am Konflikt Beteiligten einschließt, ist es mit Statusproblemen beladen: So nahmen die TeilnehmerInnen nicht als RepräsentantInnen ihrer Staaten beziehungsweise Entitäten, sondern lediglich unter ihrem persönlichen Namen teil. Wegen der Covid-19-Pandemie konnte im Jahr 2020 nur eine einzige Sitzung am 11. Dezember 2020 stattfinden, gefolgt von einer weiteren am 26. März 2021. In letzterer wurde diskutiert über die Sicherheitssituation, die Bedürfnisse der Bevölkerung in der Pandemie, Festnahmen, vermisste Personen und der Zugang zu Land.<sup>17</sup> Dabei ist an eine Lösung der Konflikte nicht zu denken, die bloße Verhinderung einer weiteren Konflikteskalation kann bereits als Erfolg gesehen werden.

Praktische Fragen vor Ort wurden in den beiden Incident Prevention and Response Mechanisms (IPRM) besprochen, die regelmäßig unter dem Vorsitz der VN für Abchasien in Gali und der OSZE für Südossetien in Ergneti zusammentreten. Gesprächsgegenstände waren die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, humanitäre Fragen und die zunehmende Abschottung der Grenzen. Am 15. Juni 2021 nahmen OSZE-Generalsekretärin Schmid und die für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU zuständige Direktorin Joan-

11 OSZE: SCE Annual Report 2020, Mission to Moldova, S. 73.

12 OSZE: Joint Statement by the mediators and the observers in the Permanent Conference on Political Issues in the Framework of the Negotiation Process on the Transdnistrian Settlement in the 5+2 format following their 3–4 June 2021 visit to Chisinau and Tiraspol, 4.6.2021, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/488530> (letzter Zugriff: 22.6.2021).

13 OSZE: Ministerrat, Tirana 2020, Ministererklärung zu den Verhandlungen über den Prozess zur Beilegung der Transnistrienfrage im „5+2“-Format, 4.12.2020, MC.DOC/3/20, abrufbar unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/f/474432.pdf> (letzter Zugriff: 22.6.2021).

14 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Georgien“ in diesem Jahrbuch.

15 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die Vereinten Nationen“ in diesem Jahrbuch.

16 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die USA“ in diesem Jahrbuch.

17 OSZE: Press Communiqué of the Co-Chairs of the Geneva International Discussions, 11.12.2020, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/473550> (letzter Zugriff: 1.6.2021); OSZE: Press Communiqué of the Co-Chairs of the Geneva International Discussions, 26.3.2021, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/482499> (letzter Zugriff: 1.6.2021).

neke Balfort an der 100. Sitzung des Ergneti-IPRM teil und lenkten damit Aufmerksamkeit auf diesen Konfliktverhütungsmechanismus.<sup>18</sup>

Über den Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidshan über die Region Berg-Karabach verhandelten beide Staaten unter der Vermittlung der drei Ko-Vorsitzenden (Frankreich, Russland, USA) der sogenannten Minsk-Gruppe und des langjährigen OSZE-Sonderbeauftragten Andrzej Kasprzyk. Die Entität Berg-Karabach ist nicht Teil dieses wenig inklusiven Formats, wird aber konsultiert.

Trotz einer Reihe von Statements konnten die Ko-Vorsitzenden nicht verhindern, dass nach einzelnen im Juli 2020 beginnenden Scharmützeln am 27. September 2020 ein vollentwickelter Krieg ausbrach, der erst am 10. November 2020 durch einen von Armenien, Aserbaidshan und Russland unterzeichneten Waffenstillstand beendet werden konnte. Russland hatte nicht militärisch in den Konflikt eingegriffen, dem über 5 000 Personen, überwiegend Militärangehörige, zum Opfer fielen. Mit dem Waffenstillstand verlor Armenien nicht nur die aserbeidschanischen Gebiete, die es als Pufferzone besetzt hatte, sondern auch Teile Berg-Karabachs. Der Waffenstillstand wird in Kooperation mit der Türkei durch knapp 2 000 russische SoldatInnen gesichert, die die Waffenstillstandslinie und den Latschin-Korridor, der das Gebiet von Berg-Karabach mit Armenien verbindet, absichern.<sup>19</sup>

Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Berg-Karabach-Frage derzeit von Russland und der Türkei geregelt wird. Die westlichen Staaten einschließlich der beiden Ko-Vorsitzenden Frankreich und USA sind außen vor. Dies ist auch das Ergebnis mangelnden Engagements dieser beiden Staaten und des Westens insgesamt. Nur wenn sich dies ändert, können auch die Minsk-Gruppe und ihre Ko-Vorsitzenden wieder an Bedeutung erlangen.

Der Karabach-Konflikt schlug auch auf die allgemeine Konsensfähigkeit der OSZE durch. So musste die Annual Security Review Conference verschoben werden, da man sich wegen des Streits zwischen Armenien und Aserbaidshan nicht auf eine Tagesordnung einigen konnte.

## **Konventionelle Rüstungskontrolle und Strukturierter Dialog**

Von den drei Abkommen, die den Rüstungskontrollacquis unter dem Dach der OSZE ausmachten, sind zwei kollabiert, das dritte müsste reformiert werden. Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) ist nach seiner Suspendierung durch Russland 2007 politisch tot und militärisch weitgehend bedeutungslos. Der Vertrag über den offenen Himmel wurde kurz vor dem Ende der Amtszeit von Präsident Trump von den USA und im Juni 2021 auch von Russland gekündigt. Das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen 2011 (WD11) müsste dringend überarbeitet werden, wenn es weiterhin Transparenz und Berechenbarkeit schaffen soll.

Auf der Grundlage eines Beschlusses des Hamburger Ministerratstreffens 2016<sup>20</sup> findet seit 2017 in einer informellen Arbeitsgruppe ein „Strukturierter Dialog“ statt, der Grund-

---

18 OSZE: 99th Incident Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti, 27.4.2021, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/484850> (letzter Zugriff: 1.6.2021); OSZE, 100th Incident Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti, 15.6.2021, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/489803> (letzter Zugriff: 22.6.2021).

19 OSZE: Press Statement by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group, 13.7.2020, abrufbar unter: <https://www.osce.org/minsk-group/457225> (letzter Zugriff: 1.6.2021); Bonn International Center for Conversion (BICC)/Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung IHSFK/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)/Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen (INEF): Friedensgutachten 2021, Bielefeld 2021, S. 68–71.

lagen für einen Neustart der konventionellen Rüstungskontrolle schaffen soll. Im Jahr 2020 wurden Fragen von Transparenz, Risikoreduzierung und der Verhinderung von gefährlichen militärischen Zwischenfällen behandelt.<sup>21</sup> 2021 wurde der Dialog mit zwei Online-Veranstaltungen im März und im Juni fortgesetzt. Aus deutscher Sicht soll so Substanz aufgebaut werden, um zu neuen Rüstungskontrollabkommen zu kommen. Eine Reihe von Staaten steht dem Strukturierten Dialog jedoch ablehnend gegenüber und versucht, ihn durch die Einführung von Themen abseits der Rüstungskontrolle, wie dem Klimawandel, zu verwässern.

### **Wahlbeobachtung und menschliche Dimension**

Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) ist die zentrale Institution der OSZE für die Arbeit in der sogenannten menschlichen Dimension – unter anderem Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Die bekannteste Aktivität des BDIMR sind seine Wahlbeobachtungsmissionen, die das Büro zusammen mit den Parlamentarischen Versammlungen der OSZE, des Europarat, der NATO und dem Europäischen Parlament durchführt. Im vergangenen Jahr wurden sieben begrenzte Wahlbeobachtungsmissionen mit jeweils 20–40 Personen sowie 15 kleinere wahlbezogene Aktivitäten durchgeführt.<sup>22</sup> Die sonst üblichen vollen Wahlbeobachtungsmissionen mit Hunderten von KurzzeitbeobachterInnen entfielen in Folge der Covid-19-Pandemie.<sup>23</sup> So musste auch das Human Dimension Implementation Meeting, sonst mit mehr als 1000 Teilnehmenden die größte Menschenrechtskonferenz Europas, abgesagt werden.

### **Organisations- und Personalfragen, Arbeiten unter Covid-19-Bedingungen**

Die wohl größte Herausforderung für den albanischen OSZE-Vorsitz 2020 war die Wiederbesetzung der vier seit 18. Juli 2020 vakanten exekutiven Spitzenpositionen der OSZE. Erst mit dem Ministerratstreffen in Tirana am 4. Dezember 2020 gelang eine Paketlösung. OSZE-Generalsekretärin wurde Helga Schmid (Deutschland), die erste Frau auf diesem Posten. Matteo Mecacci (Italien) wurde zum BDIMR-Direktor und Teresa Ribeiro (Portugal) zur Beauftragten für Medienfreiheit gewählt. Mit Kairat Abdrachmanow, dem früheren kasachischen Außenminister, rückte erstmals ein Vertreter eines postsowjetischen Staates in ein OSZE-Spitzenamt ein, in diesem Fall als Hoher Kommissar für nationale Minderheiten.<sup>24</sup>

Mitte Juni 2021 war der OSZE-Haushalt noch immer nicht verabschiedet. Dies schädigt der Arbeit aller OSZE-Einrichtungen enorm. Auffällig ist, dass der Haushalt der SMM immer rechtzeitig, der ordentliche Haushalt der OSZE jedoch seit Jahren erst mit mehreren Monaten Verspätung verabschiedet wird. Der Grund dafür ist einfach: Während bei einer drohenden Verzögerung des SMM-Haushalts die Hauptstädte sofort intervenieren, ist dies beim OSZE-Haushalt nicht der Fall.

20 OSZE: Ministerrat, Hamburg 2016, Von Lissabon bis Hamburg. Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE, in: MC(23) Journal Nr. 2, Punkt 7 der Tagesordnung, 9.12.2016.

21 Auswärtiges Amt: Jahresabrüstungsbericht 2020, Berlin 2021, S. 48.

22 OSZE: Elections in 2020; Elections in 2021; abrufbar unter: <https://www.osce.org/odihr/elections> (letzter Zugriff: 23.6.2021).

23 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.

24 OSZE: OSCE Chairperson-in-Office Rama announces appointments of senior OSCE officials, commends one of “most productive” Ministerial Councils in many years, 4.12.2020, abrufbar unter: <https://www.osce.org/charmanship/472749> (letzter Zugriff: 23.6.2021).

Unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie schlug die OSZE einen vorsichtigen Kurs ein und folgte in Wien der Orientierung der österreichischen Behörden. Vom Spätherbst 2020 bis Frühjahr 2021 fanden nahezu alle Aktivitäten virtuell statt. Darauf folgte eine Phase im „blended format“, also virtuelle Sitzungen plus eine Person pro Delegation in physischer Sitzung (1+0), ab Mitte Juni wurde auf 1+1 (zwei Personen pro Delegation) umgestellt. Ende Juni wurden die MitarbeiterInnen des Sekretariats aufgefordert, wieder ins Büro zu kommen. Der Covid-Kurs wurde ab Ende 2020 von einem Medical Officer, einem Arzt mit Missionserfahrung koordiniert.

### Weiterführende Literatur

- Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.): OSCE Insights 2020. Corona, Krieg, Führungskrise, Baden-Baden 2021, abrufbar unter: <https://ifsh.de/publikationen/osce-insights> (letzter Zugriff: 16.7.2021).
- Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.): OSZE-Jahrbuch, Bd. 1 (1995) – Bd. 25 (2019), Baden-Baden 1995–2021.
- Wolfgang Zellner: Die Bedeutung der OSZE für die deutsche Diplomatie, in: Ifri Notes du Cerfa 163/2021, abrufbar unter: <https://www.ifri.org/de/publications/notes-de-ifri/notes-cerfa/die-bedeutung-der-osze-fuer-die-deutsche-diplomatie> (letzter Zugriff: 22.7.2021).

# Die Europäische Union und die Vereinten Nationen

Günther Unser

Mit einem bescheidenen Festakt zum 75. Jahrestag der Gründung der Vereinten Nationen (UN) wurde die neue Sitzungsperiode der Generalversammlung am 21. September 2020 in New York eröffnet. Auf dem „hochrangigen Jubiläumsgipfel“ übermittelten angesichts der sich weltweit ausbreitenden Covid-19-Pandemie rund 140 Staats- und Regierungschefs ihre Statements nur virtuell.<sup>1</sup> Beim Auftakt der „hochrangigen Sitzung“ der Generalversammlung zum Gedenken an das UN-Jubiläum – dem US-Präsident Donald Trump erwartungsgemäß fernblieb – beschwor UN-Generalsekretär António Guterres die internationale Zusammenarbeit, indem er „einen Überschuss an multilateralen Herausforderungen und ein Defizit an multilateralen Lösungen“ konstatierte.<sup>2</sup>

In seiner Stellungnahme wies der Präsident des Europäischen Rats Charles Michel mit einem sehr persönlichen Bezug auf die Bedeutung des 1945 geschaffenen „Friedensprojekts“ hin.<sup>3</sup> In der ebenfalls virtuellen Generaldebatte zu Beginn der neuen Sitzungsperiode sicherte er den Vereinten Nationen die „unerschütterliche Unterstützung“ der EU zu.<sup>4</sup> Auch er verwies auf den hohen Stellenwert des Multilateralismus und die Notwendigkeit der Schaffung eines „kraftvollen und effektiven multilateralen Systems“, das allerdings schlagkräftigere Vereinte Nationen erfordere, mit einem stärkeren und entschlosseneren Europa an der Seite.

Auf ihrer Website hatte die EU zum UN-Jubiläum eine umfangreiche Dokumentation (Celebrating the 75th Anniversary of the United Nations<sup>5</sup>) über ihre langjährige Verbundenheit mit dem UN-System zusammengestellt. In der am Jubiläumstag verabschiedeten „Erklärung zum fünfundsiebzigsten Jahrestag des Bestehens der Vereinten Nationen“<sup>6</sup> wird die Pandemie von der Generalversammlung als die „größte globale Herausforderung“ eingestuft, die sich nur durch einen „erstarkten Multilateralismus bewältigen“ ließe.

Die gebetsmühlenartige Beschwörung der Neubelebung des Multilateralismus wird – nicht zum ersten Mal – zur durchweg bestimmenden Leitlinie des Handelns in allen Aufgabenbereichen und Gremien der Weltorganisation.

---

1 Mariana Beisheim: UN@75: Weder versammelt noch vereint, in: SWP-Aktuell 90/2020, 9.11.2020.

2 António Guterres: Remarks at General Assembly Ceremony marking the 75th Anniversary of the United Nations, 21.9.2020, abrufbar unter: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-09-21/remarks-general> (letzter Zugriff: 16.9.2021).

3 Charles Michel: Speech by the President of the European Council at the UN General Assembly High-level meeting on the 75th Anniversary of the United Nations, 21.9.2020, abrufbar unter <https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/85507/speech> (letzter Zugriff: 16.9.2021).

4 Charles Michel: Address by President of the European Council Michel at the 75th United Nations General Assembly General Debate, 25.9.2020, abrufbar unter: <https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/85777/address> (letzter Zugriff: 16.9.2021).

5 European Union External Action Service: Celebrating the 75th Anniversary of the United Nations. The EU commemorates 75 years of the UN, abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-home\\_page\\_en/81494/The%20EU%20commemorates%2075%20years%20of%20the%20UN](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-home_page_en/81494/The%20EU%20commemorates%2075%20years%20of%20the%20UN) (letzter Zugriff: 16.9.2021).

6 Vereinte Nationen: Resolution der Generalversammlung am 21. September 2020, 28.9.2020, A/RES/75/1.



## EU-Prioritäten

Bereits 2019 hatten der Europäische Rat und die Europäische Kommission für den Zeitraum 2019–2024 zwei außenpolitische Strategiedokumente<sup>7</sup> verabschiedet, in denen die EU – zum wiederholten Mal – die zentrale Rolle der Vereinten Nationen im Rahmen einer multilateralen Weltordnung betont. Die alljährlichen Vorgaben für das Agieren der EU in der anstehenden UN-Sitzungsperiode waren am 13. Juli 2020 vom Rat der Europäischen Union beschlossen worden.<sup>8</sup> Das 16 Seiten umfassende Prioritätenpapier stand unter dem etwas sperrigen Motto: „Für die Förderung des Multilateralismus sowie starke und wirk-same Vereinte Nationen, die Ergebnisse für alle zeigen“.<sup>9</sup>

Wie die Überschrift schon vermuten lässt, zieht sich auch hier das Bekenntnis zum Multilateralismus wie ein Leitfaden durch das Dokument, wobei immer wieder betont wird, dass die zusätzliche Herausforderung durch den Ausbruch von Covid-19 die „multi-laterale Zusammenarbeit mehr denn je unverzichtbar“ macht.

Nach der übergreifenden Einleitung, in der die EU versichert, sich „auch weiterhin an vorderster Front“ dafür einzusetzen, „die Vereinten Nationen wirksamer und effizienter zu gestalten“, beschäftigt sich der erste Teil überraschenderweise nicht – wie bisher – mit der UN-Friedenssicherung, sondern mit der UN-Menschenrechtspolitik. Die EU als „weltweit führende Kraft für die Förderung und den Schutz aller Menschenrechte“ unterstützt nicht nur nachdrücklich den Aufruf des UN-Generalsekretärs, die Menschenrechte in den „Mittelpunkt der Reaktion auf die Covid-19-Krise zu stellen“. Diese sollten vielmehr als Querschnittsaufgabe in den „Mittelpunkt der Agenda der Vereinten Nationen“ rücken.

Mit einem speziellen Papier legte zudem der Rat auf 13 Seiten die Prioritäten der EU in den UN-Menschenrechtsgremien im Jahr 2021 fest,<sup>10</sup> wobei die Unterstützung des UN-Menschenrechtssystems durch die EU als ein Eckpfeiler ihres auswärtigen Handelns eingestuft wird.

Die „Förderung von Frieden und Sicherheit“ ist Thema des zweiten Teils des EU-Katalogs zur 75. Generalversammlung. Vor dem Hintergrund zunehmender geopolitischer Spannungen bedarf es eines Ausbaus der Fähigkeiten zum gemeinsamen Handeln mit Partnern. Um dieses Ziel zu erreichen und die UN-Friedenssicherung zu stärken, ist die „Überprüfung der Architektur der Friedenskonsolidierung durch die Vereinten Nationen im Jahr 2020 von entscheidender Bedeutung“. Mit einer Reihe konkreter Vorgaben mahnt die EU eine verbesserte Leistungsfähigkeit der Konsolidierungsmaßnahmen und insbesondere der Friedensbemühungen an. Sicherzustellen sei zudem eine „angemessene, vorher-sehbare und nachhaltige Finanzierung“.

Da die Friedenseinsätze der Vereinten Nationen die nach wie vor wichtigsten friedens-politischen Instrumente sind, unterstützt die EU die Reforminitiative des UN-Generalsekretärs „Aktion für Friedenssicherung“. Die EU ist fest entschlossen, die strategische Partnerschaft mit der Weltorganisation im Bereich Friedenseinsätze und Krisenbewälti-

---

7 Europäischer Rat: Eine neue Strategische Agenda 2019–2024, 20.6.2019; Ursula von der Leyen: Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa. Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024, 16.7.2019, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf) (letzter Zugriff: 16.9.2021).

8 Rat der EU: Schlussfolgerungen, Prioritäten der EU bei den Vereinten Nationen und für die 75. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (September 2020 bis September 2021), 13.7.2020, 9401/20.

9 In der englischen Fassung: “Championing multilateralism and a strong and effective UN that delivers for all”.

10 Rat der EU: Schlussfolgerungen, Prioritäten der EU in den VN-Menschenrechtsgremien im Jahr 2021: Rat der Europäischen Union, 22.2.2021, 6326/21.

gung zu festigen, und verweist dabei auf die anstehende Unterzeichnung des EU-UN-Rahmenabkommens über die gegenseitige Unterstützung bei ihren jeweiligen Missionen. Darüber hinaus wird eine verstärkte friedenssichernde Koordinierung mit anderen Organisationen propagiert, wobei der trilateralen Partnerschaft zwischen der Afrikanischen Union („unser zentraler Partner“), den Vereinten Nationen und der EU besondere Relevanz zukommt.

Im Kontext der Friedenssicherung greift das Papier recht ausführlich ein Thema auf, das in der internationalen Politik derzeit wenig Beachtung findet: Abrüstung, Nichtverbreitung und Rüstungskontrolle. Die EU will ihre Bemühungen auch im Rahmen der Vereinten Nationen intensivieren, um die „Umsetzung der internationalen Abrüstungs- und Rüstungskontrollinstrumente voranzubringen“ – auf eine Reihe von Projekten wird dabei hingewiesen.

Im Hinblick auf die „Gestaltung einer fairen Globalisierung“ drängt die EU auf die beschleunigte Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung „mittels eines rechtsbasierten Entwicklungsansatzes“. In der Programmplanungsphase nach 2020 will die EU noch enger mit dem UN-System zusammenarbeiten, fordert aber eine „stärker integrierte, kohärentere, wirksamere und stärker ergebnisorientierte Präsenz der Vereinten Nationen vor Ort“. Angesichts der derzeitigen Covid-19-Krise sei eine universelle Gesundheitsversorgung unabdingbar, dabei müsste die WHO als „führendes Gremium der Vereinten Nationen für globale Gesundheit“ in vollem Umfang unterstützt und Lehren aus ihren gesundheitspolitischen Reaktionen gezogen werden. Die EU verweist hier auf die von ihr und ihren Mitgliedstaaten eingebrachte entsprechende Resolution der Weltgesundheitsversammlung.

Mit den Herausforderungen in der Klima- und Umweltpolitik befasst sich der vierte Teil des Dokuments, wobei die EU pauschal die „Beschleunigung des globalen Übergangs zu einer nachhaltigen Entwicklung“ einfordert. Sie versteht sich auch in diesem Politikfeld als „weltweit führender Akteur“ und verweist dabei recht ausführlich auf ihr Engagement. Weniger konkret sind die Aussagen über entsprechende EU-Aktivitäten in der Weltorganisation selbst: Zusammenarbeit und Unterstützung werden zugesichert, etwa bei der „raschen und vollständigen Umsetzung“ des Pariser Klimaabkommens oder auf den zahlreichen speziellen UN-Umwelt- und Klimakonferenzen.

Der Kompromisscharakter des einstimmig verabschiedeten Perspektivpapiers ist offensichtlich, auf substantiell einschneidende Vorschläge wurde verzichtet, ebenso auf Kritik am Verhalten von Staaten im UN-System, zum Beispiel bei der Bewältigung der Pandemie.

Der mit der Ausarbeitung der jährlichen Entschliebung des Europäischen Parlaments im Vorfeld der 75. Sitzungsperiode der UN-Generalversammlung beauftragte Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten (AFET) legte im Oktober 2020 einen fünfseitigen „Entwurf eines Berichts“ vor.<sup>11</sup> Danach wurden insgesamt 268 Änderungsanträge<sup>12</sup> eingebracht und schließlich eine Vorlage erstellt, über die der Ausschuss im März 2021 abstimmen sollte. Da zu diesem Zeitpunkt die 75. UN-Sitzungsperiode längst begonnen hatte, schlug die zuständige Berichterstatterin Maria Soraya Rodriguez vor, dass sich die Entschliebung sowohl auf die 75. als auch auf die 76. Generalversammlung beziehen soll-

---

11 Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts über die Empfehlungen des Europäischen Parlaments an den Rat zur 75. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, 15.10.2020, AFET\_PR(2020)658932.

12 Ibid.

te.<sup>13</sup> Die entsprechende AFET-Abstimmung erfolgte dann im Mai 2021 und einen Monat später verabschiedete das Plenum die Empfehlung an den Rat.<sup>14</sup>

Das nunmehr elf engzeilige Seiten umfassende Dokument ist eine überarbeitete und erweiterte Fassung des Entwurfs – allerdings zu sehr mit Details überfrachtet. Das Parlament „begrüßt“ ausdrücklich die Schlussfolgerungen des Rats vom Juni 2020 und stimmt grundsätzlich mit deren Tenor überein. Das wiederholte Bekenntnis zum multilateralen Handeln fehlt ebenso wenig wie der Aufruf an die EU und ihre Mitgliedstaaten, dafür „zu sorgen, dass die Vereinten Nationen ein effizientes und wirksames Forum zum Nutzen der internationalen Gemeinschaft bleiben“. Inhaltlich werden Positionen und Handlungsanweisungen in den zentralen Politikfeldern der UN aufgelistet. Völlig neu im Vergleich zu früheren Stellungnahmen des Parlaments ist der abschließende Appell an den Rat, „sich eng mit dem Europäischen Parlament über den Prozess der Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rats [zu beraten]“ und das Parlament in alle Politikbereiche einzubeziehen, in denen es parlamentarische Kompetenzen besitzt.

Im Klartext: Das in Art. 36 EUV verankerte Recht des Parlaments, Empfehlungen an den Rat zu richten, sollte auch konkrete Stellungnahmen des Rats nach sich ziehen. Fakt ist, dass der Rat bisher die jährlichen Empfehlungen des Parlaments weder aufgegriffen noch kommentiert hat.

### Die Relevanz der EU-UN-Zusammenarbeit

Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie waren seit März 2020 nicht nur die beherrschende Herausforderung der Generalversammlung und der WHO, sondern beeinträchtigten auch die Arbeitsmethoden in den UN-Organen, wie beispielsweise im Sicherheitsrat.

Die EU war im Jahr 2020 mit fünf Staaten im Sicherheitsrat vertreten (mit den nicht-ständigen Mitgliedern Belgien, Deutschland<sup>15</sup> und Estland), 2021 gehörten nach dem Brexit nur drei EU-Staaten dem Machtzentrum der Weltorganisation an (die Nichtständigen Estland und Irland). Im letzten Jahr bezog die EU, vertreten durch ihre Delegation, im Rat nur sporadisch Stellung, so zum Beispiel nach den Gewaltausbrüchen im Gaza im Mai 2021, als Olof Skoog Israel die volle Unterstützung der EU zusicherte, gleichzeitig aber auch sehr entschieden die israelische Siedlungspolitik verurteilte.<sup>16</sup> Nur wenige Tage später äußerte sich der EU-Delegationsleiter in gleicher Weise in der Generalversammlung („on behalf of the EU“),<sup>17</sup> was bedeutet, dass die EU im Sicherheitsrat, in der Generalversammlung und in den Ausschüssen eine mit den Mitgliedstaaten abgestimmte Position vertritt.

Mit der Zusicherung, die strategische Partnerschaft mit der Weltorganisation zu vertiefen, begrüßten in einem außergewöhnlichen Statement am 10. Juni 2021 die gegenwärtigen und die vormaligen EU-Mitglieder im Sicherheitsrat und die EU-Delegation die Teil-

---

13 Information von David McAllister, Vorsitzender des AFET, in einer Mail vom 1.3.2021 an den Autor.

14 Europäisches Parlament: Empfehlung vom 9. Juni 2021 an den Rat zu der 75. und 76. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (2020/2128(INI)), 9.6.2021, P9\_TA(2021)0278.

15 Richard Gowan: Bilanz der deutschen Amtszeit im UN-Sicherheitsrat, in: Vereinte Nationen, 1/2021, S. 3–8.

16 Olof Skoog: Statement at the Security Council Open Debate on “The situation in the Middle East, including the Palestinian question”, 16.5.2021, abrufbar unter: <https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/98511/eu-sta> (letzter Zugriff: 1.10.2021).

17 Olof Skoog: Statement at the UN General Assembly joint Debate on Agenda item 37: “The situation in the Middle East” and Agenda item 38: “The Question of Palestine”, 20.5.2021, abrufbar unter: <https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/98785> (letzter Zugriff: 1.10.2021).

nahme des Hohen Vertreters an einer Sitzung des Rats über die Zusammenarbeit mit der EU.<sup>18</sup> In seinem Video-Beitrag<sup>19</sup> beklagte Josep Borrell eingangs die phrasenhafte Propagierung des Multilateralismus und mahnte ein entsprechendes Handeln der Politik an. Für die EU sei der Rat – inzwischen auch mit Klima- und Gesundheitsfragen befasst – nach wie vor in der Friedenssicherung das Entscheidungszentrum der Weltorganisation, das angesichts der zahlreichen internationalen Krisen nicht durch Vetos und politische Machtkämpfe paralyisiert werden dürfe. Mit konkreten Beispielen wies Borrell auf die „unerschütterliche“ Unterstützung der Vereinten Nationen durch die EU in deren drei Aufgabensäulen hin: Friedenssicherung, Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechtsschutz.

Bereits am 20. April 2021 hatte der EU-Delegationsleiter den Sicherheitsrat in einer Grundsatzdebatte im Namen des verhinderten Präsidenten des Europäischen Rats, Charles Michel, über die friedenssichernde EU-UN-Zusammenarbeit unterrichtet.<sup>20</sup> Er verwies dabei auf die weltweite Unterstützung der Friedensprozesse, indem er die Strategie und das Engagement der EU in aktuellen Konfliktfeldern wie Syrien, Zentralafrika, Iran und Ukraine skizzierte.

Durch eine Reihe von Partnerschaftsvereinbarungen über Frieden und Sicherheit wurde die EU-UN-Zusammenarbeit auf diesem Gebiet seit 2003 immer stärker institutionalisiert. Am 29. September 2020 unterzeichneten der UN Unter-Generalsekretär für Operative Unterstützung, Atul Khare, und der EU-Delegationsleiter Olof Skoog in New York ein weiteres „Rahmenabkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinten Nationen über gegenseitige Unterstützung bei ihren jeweiligen Missionen und Operationen vor Ort“<sup>21</sup>. Mit dieser Übereinkunft wird ein spezifischer Koordinierungs- und Kooperationsmechanismus für Krisen- und Postkonfliktsituationen geschaffen, in dem der „Rahmen für die Bereitstellung gegenseitiger Unterstützung in den Bereichen Logistik, Verwaltung und Sicherheit durch VN-Missionen und EU-Operationen, die [...] vor Ort eingesetzt sind“, festgelegt wird.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten beteiligten sich auch im letzten Jahr nachhaltig personell und finanziell (mit rund 25 Prozent am UN-Peacekeeping Budget) an den überwiegend multidimensionalen UN-Friedensmissionen und unterstützten den Aufbau einer afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur. Die zunehmende Verzahnung der EU-UN-Friedenssicherung zeigt sich auch darin, dass 13 der 17 EU-Missionen in denselben Konfliktgebieten stationiert sind wie die UN-Missionen, so etwa in Mali, in der Zentralafrikanischen Republik oder in Libyen.

18 Current and Former EU Members of the UN Security Council (Estonia, France, Ireland and Belgium, Germany): Statement on cooperation between the United Nations and the European Union, 10.6. 2021, abrufbar unter: <https://new-york-un.diplo.de/un-en/news-corner/-/2465348> (letzter Zugriff: 17.9.2021).

19 Josep Borrell: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell on cooperation with regional organisations, 10.6.2021, abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/99887](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/99887) (letzter Zugriff: 1.10.2021).

20 Olof Skoog: Statement by the European Union at the open Debate on Enhancing Cooperation between the United Nations and Regional and Subregional organisations in Enhancing Confidence building and Dialogue in Conflict Prevention and Resolution, 19.4.2021 abrufbar unter: <https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/96877> (letzter Zugriff: 17.9.2021).

21 Beschluss (GASP) 2020/1726 des Rates vom 14. September 2020 über die Unterzeichnung und den Abschluss — im Namen der Union — des Rahmenabkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinten Nationen über gegenseitige Unterstützung bei ihren jeweiligen Missionen und Operationen vor Ort, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 389, 19.11.2020.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten, die beim Zustandekommen der Agenda 2030 eine führende Rolle spielten, sind nicht nur eine treibende Kraft bei deren Umsetzung, sondern auch weltweit größter Geldgeber für Entwicklungszusammenarbeit im UN-System (2019 mit mehr als 75 Mrd. Euro).

Zum fünften Jahrestag des Pariser Klimaabkommens hat sich die EU im Dezember 2020 gegenüber den Vereinten Nationen zu einem neuen Klimaziel verpflichtet, in dem sie ihre Treibhausgase bis zum Jahr 2030 um mindestens 55 Prozent verringern wird.

Ein Blick nach vorn: Im Juni 2021 wurde die von der EU vorbehaltlos befürwortete zweite Amtszeit des amtierenden UN-Generalsekretärs durch die UN-Generalversammlung einstimmig beschlossen.<sup>22</sup> Während ab Januar 2022 mit António Guterres weiterhin ein Europäer an der Spitze der Weltorganisation steht und somit eine Kontinuitätslinie sichtbar wird, bleibt jedoch die Frage „Wird der Brexit die Europäische Union bei den Vereinten Nationen schwächen?“<sup>23</sup> (zunächst) unbeantwortet.

### Weiterführende Literatur

Sebastian Borchmeyer/Wasim Mir: Increasing the impact of the European Union at the United Nations in New York, Konrad Adenauer Stiftung, New York, Dezember 2020.

Richard Gowan: Separation Anxiety: European Influence at the UN after Brexit, in: Policy Brief, European Council on Foreign Relations, Mai 2018.

---

22 Vereinte Nationen: Resolution adopted by the General Assembly, 18.6.2021, A/RES/75/286.

23 Richard Gowan: Der „Brexit“, die EU und die UN, in: Vereinte Nationen 1/2019, S. 9–13.

## **9. Die Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union**



# Belgien

Christian Franck\*

Am 1. Oktober 2020, 492 Tage nach den mit der Wahl zum Europäischen Parlament und den Regionalwahlen gekoppelten Parlamentswahlen vom 26. Mai 2019, bekam Belgien endlich eine neue Bundesregierung. Sie vereint sieben Parteien<sup>1</sup>, die zu vier politischen Familien zählen: der sozialistischen, liberalen, ökologischen sowie sozial-christlichen. Diese neue Regierungskoalition (mit 87 von 150 Sitzen) erhielt den Spitznamen „Vivaldi“ mit Bezug zu den „Vier Jahreszeiten“ des venezianischen Komponisten.

## Schwierige Regierungsbildung

Da sich die beiden größten flämischen Gruppierungen mit den meisten Parlamentssitzen – die Nationalisten der Nieuw Vlaams Alliantie (25) und die rechtsextreme Partei Vlaams Belang (18) – sowie 3 Abgeordnete der extremen Linken in der Opposition befinden, sind die Abgeordneten der Regierungskoalition in der niederländischsprachigen Parlamentariergruppe in der Minderheit (41 von 87 Sitzen).

Um diesen Nachteil auszugleichen, fiel der Posten des Ministerpräsidenten an den flämischen Liberalen Alexander de Croo und nicht an den wallonischen Sozialisten Paul Magnette.<sup>2</sup> Die Zuweisung besonders wichtiger Ministerien (Finanzen, Inneres, Justiz, Asyl und Migration) sollte ebenfalls die starke flämische Einbindung in die Regierung zum Ausdruck bringen. Das Verteidigungsministerium jedoch ging an eine junge wallonische Sozialistin und das Außenministerium an Sophie Wilmès, die die erste Premierministerin Belgiens war, nachdem sie am 26. Oktober 2019 auf Charles Michel folgte, als dieser Präsident des Europäischen Rates wurde. Die Regierung, der Sophie Wilmès seit dem 21. Dezember 2018 vorstand, sollte die Amtsgeschäfte nur bis zur Bildung einer neuen Koalition führen. Für die erforderlichen Maßnahmen im Kampf gegen die Covid-19-Pandemie gewährte sich diese Minderheitsregierung (38 Sitze von 150) Ende März 2021 umfangreiche Sonderbefugnisse und Vollmachten.

In der vorherigen Regierung (2014–2019) hatte das pro-europäische Engagement des Ministerpräsidenten den Ton für das Regierungshandeln innerhalb der Europäischen Union (EU) angegeben. Seine Ansichten – die weitgehend denen des französischen Präsidenten Emmanuel Macron entsprachen – waren geprägt vom Willen, Belgien einen Platz im „Cockpit des Aufschwungs“ zuzuweisen, einem Leitmotiv der EU-Politik von Charles Michel. Die größte flämische Partei in dieser „schwedisch“ genannten Koalition, die nationalistische und konservative Nieuw Vlaams Alliantie, deren vier EU-Abgeordnete in Straßburg in der von den britischen Tories dominierten Fraktion der Europäischen Konser-

---

\* Übersetzt aus dem Französischen von Friederike Nonhoff.

1 Es sind die sozialistischen, liberalen und ökologischen Parteien vertreten, sowohl flämisch als auch französischsprachig und wallonisch, allerdings nur die flämischen Christlich-Sozialen der CD&V, während ihre Kollegen der französischsprachigen Zentristen der CDH zur Opposition gehören.

2 Wir finden hier eine Analogie zur vorherigen Regierung, in der der Posten des Ministerpräsidenten dem französischsprachigen Liberalen Charles Michel zuerkannt worden war, um die schwache Repräsentation des Südens des Landes zu kompensieren, die aus drei flämischen Parteien und nur einer frankophonen Gruppierung bestanden hatte, des liberalen Mouvement réformateur.



vativen und Reformer (EKR) saßen, schaute in eine andere Richtung: in jene von David Cameron. Die N-VA zeigte Verständnis für die im November 2015 vom britischen Premier gemachten Vorschläge für einen Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Union, inbegriffen des Vorschlags, aus der Präambel des EU-Vertrags die Klausel der „immer enger werdenden Union zwischen den Völkern von Europa“ zu streichen. Für den Präsidenten der N-VA, Bart de Wever, bedeutete der Brexit „den Verlust eines Verbündeten gegen die Bedrohung eines europäischen Super-Staates“.<sup>3</sup>

Immerhin schloss sich die N-VA nicht einer gemeinsamen Erklärung von ungefähr 15 „patriotisch“ genannten Parteien an, die sich am 2. Juli 2021 für ein Europa ausgesprochen haben, das sich dem Schutz der Nationen, der Familien und der christlichen Werte verschreibt. Im Gegenzug dazu gehörte die Vlaams Belang zu den Unterzeichnern, eine rechtsextreme flämische und separatistische Partei, deren drei Europa-Abgeordnete in der Fraktion Identität und Demokratie (ID) sitzen.

Die „Vivaldi“-Koalition von Alexander De Croo wird in Bezug auf Europa nicht den Kontrast erleben, der mit der doppelten Polarisierung pro-Macron und pro-Cameron in der Regierung Michel einherging. Die sieben „Vivaldi“-Parteien zeigen eine gemeinsame europäischen Richtung. Die Regierungsvereinbarung vom 30. September 2020 spricht sich entschieden für eine feste pro-europäische Haltung aus.<sup>4</sup> Diese soll inspiriert werden von den verabschiedeten Eckpunkten der Europäischen Kommission unter Ursula von der Leyen, Ausdruck finden in den Arbeiten der Konferenz zur Zukunft Europas<sup>5</sup> und Orientierung bieten für die belgische Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2024. Der Regierungstext hebt zudem die Vorteile für Belgien hervor, die ein „starkes und solidarisches Europa“ bietet, das 750 Mrd. Euro für das Programm NextGenerationEU (NGEU) bereitstellen wird. In diesem Zusammenhang ist die Vorbereitung des nationalen Aufbau- und Resilienzplans (PNRR) eine vordringliche Aufgabe. Der junge Sozialist Thomas Dermine, Staatssekretär für Reformen und strategische Investitionen in der Regierung, ist speziell mit seiner Vorbereitung beauftragt. Seine Mittel belaufen sich Ende April 2021 auf fast 6 Mrd. Euro europäischer Subventionsgelder für öffentliche Investitionen in Belgien.

Nach vier Tagen harter Verhandlungen wurde im Europäischen Rat in den frühen Morgenstunden des 21. Juli 2020 die politische Einigung über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 sowie über das europäische Konjunkturprogramm NGEU gefunden, die bis Ende Dezember 2020 von den 27 Mitgliedstaaten noch einstimmig verabschiedet werden musste. Dies war hypothetisch aufgrund der ablehnenden Haltung Polens und Ungarns, die die Verknüpfung von Zuweisungen der EU-Mittel an den Bestand der Rechtsstaatlichkeit nicht akzeptieren wollten. Es oblag der deutschen Ratspräsidentschaft, diese Blockade zu überwinden. „Wir sind bereit, die Sorgen (von Budapest und Warschau) zu berücksichtigen“, äußerte sich Ende November Alexander de Croo, „wir werden aber nicht die Grundprinzipien antasten“ (Einhaltung der rechtsstaatlichen Verpflichtungen).<sup>6</sup> In diesem Punkt fanden die Benelux-Staaten nach ihrer Entzweiung

---

3 Bart de Wever: *Opinie*, in: *De Tijd*, 16.5.2018.

4 *Accord de gouvernement* 30.9.2020, S. 88, abrufbar unter: [http://www.belgium.be/sites/default/files/Accord\\_de\\_gouvernement\\_2020.pdf](http://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf) (letzter Zugriff: 12.10.2021).

5 Die Regierung de Croo insistiert auf der Dimension partizipativer Demokratie der Konferenz, hat sich aber noch nicht zu den erwarteten Ergebnissen dieser am 9. Mai 2021 in Straßburg eingebrachten vielgestaltigen Aufgabe geäußert.

6 Olivier le Bussy: *Les leaders européens reportent à plus tard la discussion qui fâche avec la Hongrie et la Pologne*, in: *La Libre Belgique*, 20.11.2020.

bezüglich NGEU<sup>7</sup> wieder zu einer gemeinsamen Haltung, indem sie eine Abschwächung des im Juli 2020 getroffenen Mechanismus ablehnten. Am Ende unterstützen die drei Länder aber doch den Kompromiss der deutschen Ratspräsidentschaft vom 10. Dezember 2020, der als Voraussetzung für die Bereitstellung der EU-Gelder die Einhaltung der rechtsstaatlichen Verpflichtungen verlangt, aber den Verweigerern das Recht zubilligt, die Rechtsgültigkeit dieser Verpflichtung vom Europäischen Gerichtshof prüfen zu lassen, bevor der Mechanismus in Gang gesetzt wird.

### Der belgische Aufbau- und Resilienzplan (PNRR)

Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (672,5 Mrd. Euro) – des Herzstücks von NGEU – war für Belgien die Summe von 5,1 Mrd. Euro europäischen Subventionsgeldes aus vergemeinschafteten Schulden vorgesehen. Letztendlich wird sich der Betrag auf 5,926 Mrd. Euro belaufen.<sup>8</sup> Die Erstellung des PNRR begann im November 2020 und wurde vom Staatssekretär für Reformen Thomas Dermine in drei Schritten verantwortet. Der erste war die Aufforderung zur Einreichung von Projektvorschlägen, der die unterschiedlichen Komponenten des föderalen Belgiens beinhaltete, die zu Anfragen von über 20 Mrd. Euro Investitionsmitteln führten (viermal soviel wie als Fördersumme festgesetzt worden war). Der zweite war der Verteilungsschlüssel. Am 11. Januar 2021 einigten sich der Bundesstaat und die gliedstaatlichen Gebietskörperschaften: 21 Prozent der Summe gehen an den Bundesstaat, 38 Prozent an Flandern, 25 Prozent an Wallonien, der Rest wird unter der Region Brüssel und den anderen gliedstaatlichen Ebenen aufgeteilt. Letztendlich wurden 85 Investitionsprojekte am 30. April 2021 der Kommission vorgelegt. Sie beinhalten zu 50 Prozent Projekte zum ökologischen und 50 Prozent zum digitalen Wandel. Ihnen beigelegt wurden 36 strukturelle Reformprojekte, die relativ vage blieben. Am 23. Juni 2021 teilte Ursula von der Leyen mit, dass der belgische Aufbau- und Resilienzplan gebilligt wurde,<sup>9</sup> die Genehmigung durch den Rat für Wirtschaft und Finanzen kam im Juli. Eine erste vorgezogene Überweisung von 770 Mio. Euro wurde für Anfang August 2021 zugesagt.

### Der Brexit

Neben den Schlussverhandlungen über den Haushalt 2021–27 mussten zum Jahresende 2020 nach dem britischen Austritt zum 31. Januar auch die Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen zwischen London und der EU zum Abschluss kommen. Da auf das Vereinigte Königreich 9 Prozent der belgischen Ausfuhren und 5 Prozent der Importe fallen<sup>10</sup>, war der No Deal, der die Wiedereinführung der Zollltarife der Welthandelsorganisation bedeutet hätte, das schlimmste Szenario. Daher wurde der Abschluss vom 24. Dezember 2020, der den freien Austausch zwischen den beiden Parteien vorsieht, als kleineres Übel begrüßt. Für Alexander De Croo „erlaubt er, den größten Teil des Schocks zu

7 Entgegen seiner Amtskollegen in Belgien und Luxemburg gehörte der niederländische Premierminister Mark Rutte zu der Gruppe der „Frugals“ – der Sparsamen, die sich gegen die Fördermittel von NextGenerationEU und die als zu exzessiv bewerteten Subventionen in Bezug auf die Höhe der Anleihen stark machten; vgl. hierzu auch den Beitrag „Niederlande“ in diesem Jahrbuch.

8 Es ist anzumerken, dass Belgien nicht von dem zur Verfügung stehenden zweiten Darlehen Gebrauch machen wird, da es auf dem Finanzmarkt bereits Zugang zu Negativzinsen hat.

9 Patricia Labar: 5,9 milliards d’euros pour la Belgique, in: *Le Soir*, 24.6.2021.

10 80 Prozent des Handels zwischen Belgien und dem Vereinigten Königreich betreffen den flämischen Teil des Landes.

absorbieren“<sup>11</sup>, da lediglich Gesundheitskontrollen sowie administrative Schranken wieder eingeführt wurden. Was die Fischerei betrifft – die Hälfte der Einnahmen belgischer Fischer stammt aus britischen Gewässern – wird der weiterhin für fünfeinhalb Jahre ermöglichte Zugang als akzeptables Resultat gewertet, auch wenn er um 25 Prozent verringert wurde. Es muss hier zudem noch angemerkt werden, dass Belgien 375 Mio. Euro von den fünf Mrd. Euro der Brexit-Anpassungsreserve (Brexit Adjustment Reserve) erhält, die bestimmt ist für die am meisten vom Austritt des Vereinigten Königreichs betroffenen Länder.

### **Covid-19 und Freizügigkeit**

Seit Ausbruch der Pandemie im März 2020 hat Belgien mehr als 25 000 Todesfälle zu verzeichnen. Die Lockdown-Maßnahmen und die im Januar 2021 begonnene Impfkampagne führen zu einer engen Abstimmung zwischen Bundesstaat und den Gliedstaaten. Zwei belgische Firmen beteiligen sich an der Impfstoffproduktion, eine in Puurs in Flandern (BioNtech/Pfizer), die andere in Seneffe in Wallonien (AstraZeneca). Auf die vor allem von den südlichen EU-Ländern geforderte Einführung eines europäischen digitalen Impfpasses reagierte die Regierung zunächst zögerlich aufgrund der Befürchtung, die Freizügigkeit im Schengen-Raum könne beeinträchtigt werden, während es weder einen allgemeinen Zugang zum Impfstoff noch eine Impfpflicht gebe.<sup>12</sup> Die Regierung schloss sich aber dennoch der Maßnahme an und stellte das Covid Digital Certificate ab dem 15. Juni 2021 zur Verfügung. Das Verbot nicht notwendiger Reisen ins Ausland ab dem 27. Januar 2021 führte allerdings zur Missbilligung durch die Europäische Kommission, die die Maßnahme mit der Begründung als unverhältnismäßig beurteilte, der Schengener Grenzkodex erlaube die zeitlich befristete Aussetzung der Einreiseerlaubnis in ein Land, aber nicht das Verbot der Ausreise, selbst wenn vor dieser abgeraten werden könne.<sup>13</sup>

### **Weiterführende Literatur**

François Reman: Après la crise, quelle relance, in: La Revue Nouvelle, März–April 2021.

Francesca Colli/Benjamin Bodson: Belgium: clearly pro-CoFoE, but unclear on the details, in: Minna Åalander et al. (Hrsg.): Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe, EPIN Report, 24.6.2021, S. 12–13.

---

11 Alexander De Croo: Statement on the Brexit Agreement, 24.12.2020, abrufbar unter: <https://www.premier.be/en/brexit-agreement> (letzter Zugriff: 1.10.2021).

12 Le Soir: Sophie Wilmès: „Il n'est pas question de lier la vaccination à la liberté de se déplacer en Europe“ 1.3.2021.

13 Elodie Lamer: La tension monte autour du caractère disproportionné de l'interdiction belge des voyages non-essentiels, in: Le Soir, 17.2.2021.

# Bulgarien

Johanna Deimel

Sie sind über Wochen auf die Straße gegangen im Herbst 2020: Landesweit haben viele tausende BulgarInnen gegen Korruption, Misswirtschaft und für die Absetzung sowohl des seit 2009 fast ununterbrochen regierenden Ministerpräsidenten Boiko Borissov (Bürger für eine europäische Entwicklung in Bulgarien – GERB) als auch des Generalstaatsanwalts Ivan Geshev demonstriert. Schon die Wahl Geschevs hatte 2019 öffentlichen Unmut und Demonstrationen provoziert, da ihm enge Verflechtungen mit Oligarchen und politischen Netzwerken, insbesondere mit dem Medienmogul Delyan Peevski und mit der Partei der türkischen Minderheit Bulgariens, „Bewegung für Rechte und Freiheit“ (DPS), nachgesagt werden.

## Nach mehr als 30 Jahren seit der Wende: Wo bleibt ein funktionierender Rechtsstaat?

Freedom House charakterisiert Bulgarien 2021 als semi-konsolidierte Demokratie auf dem Weg hin zu einem hybriden Regime<sup>1</sup> – und das nach 30 Jahren Demokratisierung seit der Wende vom November 1989 in Bulgarien. Der Kooperations- und Verifikationsmechanismus (KVM), der die Defizite und Errungenschaften des Landes in den Bereichen Justiz und Kampf gegen Korruption und organisierte Kriminalität benennen und für Reformschübe sorgen sollte, soll zukünftig durch den für alle EU-Mitgliedstaaten ab 2020 jährlichen Länderbericht zur Rechtsstaatlichkeit für Bulgarien ersetzt werden, eine endgültige Entscheidung darüber steht noch aus. Der erste Rechtsstaatlichkeitsbericht der Europäischen Kommission für Bulgarien<sup>2</sup> vom September 2020 ist im Grunde eine Fortsetzung des KVM in Inhalt und Duktus. Punkte, die in dem Bericht kritisch zur Sprache kommen, sind die mangelnde Strafverfolgung bei Korruption und die Befugnisse des Generalstaatsanwalts. Ivan Geshev, seit 2019 im Amt, sollte nach dem Willen Borissovs im September 2019 durch eine Verfassungsänderung zusätzliche Machtbefugnisse erhalten und im Gegenzug sollten die Zuständigkeiten des Präsidenten und des Justizministers eingeschränkt werden. Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht des Europarates (Venedig-Kommission) kritisierte diese Vorhaben und bemängelte, dass die Verfassungsänderungen ohne jedwede öffentliche Debatte von der Parlamentsmehrheit hätten durchgedrückt werden sollen.<sup>3</sup>

Zahlreiche Korruptionsskandale und die von Geshev veranlasste Razzia in den Büroräumen des Staatspräsidenten Rumen Radev haben den massiven Protesten der BürgerInnen weitere Gründe geliefert, um auf der Straße den Rücktritt der Regierung zu fordern. In den Augen der Protestierenden hat eine oligarchische Mafia den Staat gekapert und ihren

- 
- 1 Freedom House: Freedom in the World 2021 – Bulgaria, abrufbar unter: <https://freedomhouse.org/country/bulgaria/freedom-world/2021> (letzter Zugriff: 3.9.2021).
  - 2 Europäische Kommission: 2020 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Bulgaria, 30.9.2020, SWD(2020) 301 final.
  - 3 Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig Kommission): Bulgaria. Urgent Interim Opinion on the Draft New Constitution, in: Opinion 1002/2020, 20.11.2020, S. 23.

Einfluss tief in Institutionen der Justiz, die Medien und die Sicherheitsdienste ausgedehnt. Umfragen des Transparency International Global Corruption Barometer 2021 zeigen, dass 68 Prozent der BulgarInnen der Ansicht sind, dass die Regierung von ein paar großen Interessen geführt wird. Für 67 Prozent der Befragten gelten die Parlamentsabgeordneten und für 56 Prozent der Ministerpräsident als korrupt. Insgesamt wird in Bulgarien die Korruption als ein durchdringendes und gravierendes Problem wahrgenommen. Die im Juni 2020 veröffentlichten Ergebnisse eines Sonderberichts von Eurobarometer zu Korruption innerhalb der Europäischen Union (EU) zeigen, dass 80 Prozent der BulgarInnen der Ansicht sind, dass Korruption weit verbreitet ist und 51 Prozent, dass sie in den letzten drei Jahren noch zugenommen hat. Dies paart sich, wie der Bericht ebenfalls zeigt, mit einem tiefen Misstrauen der BürgerInnen gegenüber dem Rechtswesen (Gerichte und Staatsanwaltschaft), da nur 9 Prozent dort eine Strafverfolgung bei Korruptionsverdacht richtig behandelt sehen.<sup>4</sup>

Über viele Jahre haben die negativen Entwicklungen in Bulgarien weit weniger internationale Aufmerksamkeit erregt als die in Ungarn und in Polen. Solange Boiko Borissov und seine GERB-Partei, die seit 2009 fast ununterbrochen an der Macht ist, sich im pro-europäischen Mainstream bewegten, hat die europäische Öffentlichkeit weggeschaut. Seit Jahren gibt es Anschuldigungen wegen Missbrauch von EU-Geldern. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) hat im Februar 2020 empfohlen, fast 6 Millionen Euro an europäischen Geldern zurückzufordern und ein Strafverfahren gegen Beamte des Innenministeriums einzuleiten, nachdem diese SUVs anstelle von 350 Geländewagen mit den Fördergeldern eingekauft hatten. Insgesamt, so erklärte OLAF im Juli 2021, geht die Organisation derzeit 29 Verdachtsfällen nach, von denen die meisten im Bereich Landwirtschaft und Regionalentwicklung liegen sollen.<sup>5</sup> Die seit Anfang Mai 2021 amtierende Übergangsregierung machte öffentlich, dass allein bei Reparaturen von Stauseen hunderte Millionen Euro „im wahrsten Sinne des Wortes versickert sein“ sollen.<sup>6</sup> Während die DemonstrantInnen ein Einschreiten gegen die Missstände und den Missbrauch von EU-Geldern forderten und um Aufmerksamkeit seitens der EU und besonders der deutschen Ratspräsidentschaft 2020 baten, gab es von dieser Seite keine offiziellen Reaktionen. Anders die USA: Im Juni 2021 sanktionierten die USA im Rahmen des Global Magnitsky Human Rights Accountability Act drei prominente Bulgaren – darunter den Oligarchen Delyan Peeveski – wegen Korruption in Bulgarien sowie 64 mit ihren Netzwerken verbundene Unternehmen. Damit wurde das Problem Bulgarien auf die internationale Bühne gehoben und die EU in ihrer Unfähigkeit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu schützen, im Grunde vorgeführt.

In seiner Rangliste der Pressefreiheit setzt Reporter ohne Grenzen Bulgarien 2021 auf den letzten Platz in Europa, auf Platz 112. Die politische Signalwirkung dieser Platzierung ist groß. Der Europarat zeigte sich besorgt über die zum Teil unverhältnismäßig massive Polizeigewalt gegen DemonstrantInnen und JournalistInnen, die trotz Video-Belege seitens der Staatsanwaltschaft nicht geahndet wurden. Auch das Europäische Parlament betonte seine ernststen Bedenken wegen der kontinuierlichen Verschlechterung der Presse-

---

4 Europäische Kommission: Special Eurobarometer 502 – Corruption. Juni 2020, S. 32. und S. 129.

5 World Today News: OLAF is investigating 29 allegations of fraud with EU funds in Bulgaria – Europe, 13.7.2021.

6 Christopher Nehring: Korruption statt Corona. Steht Bulgarien vor einem Machtwechsel?, in: Deutsche Welle, 8.7.2021.

freiheit in Bulgarien in den vergangenen zehn Jahren.<sup>7</sup> Dass die Medien in so schlechter Verfassung sind und daher andere Informationskanäle genutzt werden, wirkt sich auch auf die Bekämpfung von Covid-19 aus: Bulgarien hat bei weitem die niedrigste Impfquote in Europa (Ende Juni 2021 waren nur 11,2 Prozent voll geimpft) – was zum einen auf das geringe Vertrauen in staatliche Institutionen und das Gesundheitssystem und zum anderen auf Verschwörungstheorien und Fake News in den weit verbreiteten sozialen Netzwerken zurückgeführt wird.

### Wahlen – Wahlen – Wahlen

In politisch turbulenten Zeiten und unter Pandemiebedingungen ist das ärmste Land der EU am 4. April 2021 zu regulären Parlamentswahlen aufgerufen worden, bei denen Borissovs GERB die meisten Stimmen erhielt. Allerdings gab es eine, wie Ivan Krastev treffend formulierte, „negative Mehrheit“, die zwar gegen die Regierung ist, aber letztlich keine neue Regierung gewählt hat. Denn es bildete sich eine starke anti-GERB-Front heraus, und Bulgarien stimmte im Grunde für einen Wandel, da drei neue politische Formationen in die Nationalversammlung einzogen: „Es gibt ein solches Volk“ (ITN), angeführt von dem Fernsehshowman Slavi Trifonov; die Koalitionsformation „Aufstehen! Diebe raus“ (ISMV) geführt von der der Bulgarischen Sozialistischen Partei (BSP) nahestehenden Maja Monolova, die aus den Protesten hervorging, und „Demokratisches Bulgarien“ unter dem Vorsitz des ehemaligen Justizministers Hristo Ivanov. Ebenfalls ins Parlament gewählt wurde die BSP, die mit ihrem nationalkonservativen Kurs unter Kornelia Ninova schwere Verluste hinnehmen musste, und die DPS, die unter den türkischen Bulgaren eine stabile Unterstützung genießt. Sowohl die mit extrem rechten und antisemitischen Positionen agierende „Ataka“ als auch der Koalitionspartner von GERB, die Bulgarisch-Nationale Bewegung (VMRO) unter Krasimir Karakachanov, die mit ihren nationalistischen Politiken – wie in der Frage zu Nordmazedonien – die Regierung Borissov vor sich hergetrieben hatte, haben das Quorum nicht geschafft. Eine Regierungsbildung aber war schwierig, da keine der anti-Regierungsparteien mit GERB und der DPS in irgendeiner Weise zusammenarbeiten wollte.

Auch nach drei Versuchen konnte daher keine Regierung gebildet werden, so dass Präsident Rumen Radev für den 11. Juli 2021 Neuwahlen ansetzte. Seit Mitte Mai 2021 wird das Land von einer geschäftsführenden Interimsregierung unter der Leitung von Stefan Yanev regiert. Die Übergangsregierung hat innerhalb weniger Wochen große Sympathien in der Bevölkerung erworben und spricht von einem legalisierten Chaos des Borissov-Regimes. Bei einer Wahlbeteiligung von 42,19 Prozent (April: 50,61) konnte Trifonov hauchdünn gegenüber GERB gewinnen. Eine Regierungsbildung mit den anderen Protestparteien ist schwierig. Trifonov hat diese mit seiner Kabinettsliste mehr oder weniger vor ein fait accompli gestellt und zwingt Manolova und Ivanov entweder in eine sehr fragile Minderheitsregierung unter seinen Bedingungen oder zu erneuten Wahlen im Herbst zusammen mit den regulär stattfindenden Präsidentschaftswahlen.

7 Europäisches Parlament: Resolution on the rule of law and fundamental rights in Bulgaria, 8.10.2020, 2020/2793(RSP).

| Ergebnis Wahlen 4.4.21 / 11.7.21     | Prozent April / Juli | Sitze April / Juli             |
|--------------------------------------|----------------------|--------------------------------|
| GERB – Boiko Borissov                | 25,80 / 23,51        | 75 (– 20 im Vergleich zu 2017) |
| ITN – Slavi Trifonov                 | 17,40 / 24,08        | 51 (neu) / 65                  |
| BSP – Kornelia Ninova                | 14,79 / 13,39        | 43 (– 37) / 36                 |
| DPS – Mustafa Haradaj                | 10,36 / 10,71        | 30 (+ 4) / 29                  |
| DB – Hristo Ivanov / Atanas Atanasov | 9,31 / 12,64         | 27 (neu) / 34                  |
| ISMV – Maja Manolova                 | 4,65 / 5,01          | 14 (neu) / 13                  |

Quelle: Zentrale Wahlkommission Bulgarien – [https://results.cik.bg/pi2021\\_07/rezultati/index.html](https://results.cik.bg/pi2021_07/rezultati/index.html) (letzter Zugriff: 27.9.2021).

Es gehört zu den bulgarischen Charakteristika der letzten Jahrzehnte seit Ende der Sowjetunion, dass es immer wieder „Heilsbringer“ gibt, die sich als populistische politische Alternative für das Bestehende anbieten und auch gewählt werden. Das galt für Simeon Sakskoburgotski (Premierminister 2001–2005) ebenso wie für Borissov in seinen politischen Anfangsjahren und jetzt auch für den Showman Slavi Trifonov. Bekannt durch seine Fernsehsendungen, ohne politische Erfahrung, aber in der Kritik gegenüber der Regierung wortstark, schaffte es Trifonov mit populistischen Parolen und ohne Programm in der obersten Machtliga mitzuspielen. Das Rätselraten, wer hinter Trifonov stecken könnte, was dieser Mann tatsächlich politisch verfolgt, ist in der nationalen bulgarischen Debatte ebenso virulent wie unter internationalen BeobachterInnen.

### Bulgariens EU-Blockade – Streit mit Nordmazedonien

Intensive Konsultationen seitens der deutschen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020, doch noch ein Einlenken Sofias im Streit mit Nordmazedonien zu erwirken, scheiterten. Bulgarien verweigert den Beginn von EU-Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und setzt damit das europäische Integrationsprojekt insgesamt aufs Spiel. Dabei pocht Sofia auf die Einhaltung des Nachbarschaftsvertrages zwischen beiden Ländern, um historische Deutungshoheiten und die Frage, ob Mazedonisch eine eigene Sprache ist. Nordmazedonien hat Anfang Juli 2021 eigene rote Linien gezogen und parteiübergreifend eine Resolution zum Schutz der nationalen mazedonischen Identität und Sprache im Parlament verabschiedet.<sup>8</sup> Angesichts der politischen Krise in Bulgarien dürfte mindestens bis in den Herbst 2021 hinein keine weitere Bewegung zur Beilegung der Differenzen zwischen den beiden Nachbarländern zu erwarten sein.

### Weiterführende Literatur

Südosteuropa-Gesellschaft: Panel Discussion: Scandal-Scattered Bulgaria after Snap Elections on 11 July – Quo Vadis?, [Video], YouTube, 20.7.2021, abrufbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=B2H5FBLNLkk> (letzter Zugriff: 3.9.2021).

Georgi Karasimeonov (Hrsg.): Polit-Barometer. Year 21, Issues 5 and 6, Friedrich Ebert Stiftung, Sofia.

Freedom House: Nations in Transit 2021, Bulgaria, abrufbar unter: <https://freedomhouse.org/country/bulgaria/nations-transit/2021> (letzter Zugriff: 27.9.2021).

<sup>8</sup> Sinisa Jakov Marusic: North Macedonia MPs Adopt ‘Red Lines’ in Bulgaria Talks, in: Balkan Insight, 29.7.2021.

# Bundesrepublik Deutschland

Katrin Böttger/FundaTekin\*

Die Europapolitik Deutschlands hat in den letzten zwölf Monaten zwei Extreme durchlaufen. Während die zweite Jahreshälfte 2020 aufgrund der deutschen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union (Rat) einen Zeitraum von besonders großer Aktivität darstellte, rückten Themen der Außen- und Europapolitik ab Frühjahr 2021 aufgrund der ihre Schatten vorauswerfenden Bundestagswahl am 26. September 2021 weitestgehend in den Hintergrund. In beiden Zeiträumen wurde die deutsche Europapolitik vom europäischen Ausland mit großem Interesse verfolgt. Einerseits waren die Erwartungen an Deutschlands Führungsqualitäten während einer Ratspräsidentschaft in Zeiten der globalen Covid-19-Pandemie und zahlreicher außenpolitischer Herausforderungen groß. Andererseits wurde mit Spannung der Bundestagswahlkampf verfolgt, denn mit den Wahlen zum 20. Bundestag würde die 16 Jahre andauernde Ära von Bundeskanzlerin Angela Merkel zu Ende gehen.

Hier soll entsprechend zum einen eine Bewertung der deutschen Ratspräsidentschaft vorgenommen werden.<sup>1</sup> Deutschland hatte diese Funktion vorher im Jahr 2007 zum letzten Mal inne. Merkel durfte also sowohl gleich zu Anfang als auch zum Ende ihrer Zeit als Bundeskanzlerin den Vorsitz im Rat übernehmen, und in beiden Fällen befand sich die EU im Krisenmodus. 2007 musste ein Kompromiss zum neuen Vertragswerk der EU gefunden werden und im Jahr 2020 galt es einen gemeinsamen Weg zur Bewältigung der Pandemie und ihrer Auswirkungen<sup>2</sup> zu finden. Das Motto der Ratspräsidentschaft lautete daher „Together for Europe’s Recovery“.<sup>3</sup> Das entsprechende Programm war pandemiebedingt im Juni 2020 kurzfristig angepasst und überarbeitet worden. Dennoch gab es während der Ratspräsidentschaft einige unvorhergesehene Herausforderungen zu meistern. Eine Aufgabe, die verfahrensgemäß nach Art. 50 EUV zum 31.12.2020 zum Abschluss gebracht werden musste, waren die Verhandlungen zum Abkommen über die zukünftigen Beziehungen mit dem Vereinigten Königreich.

Zum anderen müssen mit Blick auf 2021 die für die deutsche Europapolitik strukturell und inhaltlich relevanten Faktoren diskutiert werden. Hierzu zählten die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie genauso wie die Vorbereitungen auf und der tatsächliche Wahlkampf zu den Bundestagswahlen. Als europapolitisch relevante Themen sind die außenpolitischen Herausforderungen, die Rechtsstaatssituation in der EU, die Konferenz zur Zukunft Europas und die Umsetzung des europäischen Aufbauplans „NextGenerationEU“ (NGEU) zu analysieren. Abschließend und ausblickend werden die Ergebnisse der Bundestagswahl, mögliche Koalitionen für eine

---

\* Die Autorinnen bedanken sich bei Annika Memmel und Christina Goßner für die hilfreiche Unterstützung bei den Recherchen.

1 Für eine umfassende Analyse siehe Katrin Böttger/Mathias Jopp: Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020: selektive Föderalisierung des Integrationsprozesses, in: *integration* 1/2021, S. 3–22.

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.

3 Auswärtiges Amt: Deutsche Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union, abrufbar unter: <https://www.eu2020.de/> (letzter Zugriff: 28.1.2021).



neue Bundesregierung und ihre Bedeutungen für die zukünftige Europapolitik Deutschlands in den Blick genommen.

### **Der Post-Brexit Prozess und sein theatralischer Schlussakkord in der deutschen Ratspräsidentschaft**

Für die Bundesregierung waren für die Verhandlungen über die Gestaltung der künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich<sup>4</sup> zwei Prinzipien leitgebend. Der Zusammenhalt der EU-27 musste gestärkt werden und der EU-Binnenmarkt<sup>5</sup> mit seinen vier Freiheiten erhalten bleiben. Letzteres schloss Sonderzugangsrechte für das Vereinigte Königreich etwa bei Finanzdienstleistungen aus. Während der Ratspräsidentschaft machte die Bundesregierung zugleich deutlich, dass die Europäische Kommission, wie in der Gemeinsamen Handelspolitik üblich, die Verhandlungen führte und stand von Anfang an hinter ihrem Brexit-Chefunterhändler Michel Barnier.<sup>6</sup> Hierbei war die Verbindung zwischen Merkel und der Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, zu Barnier in den letzten Verhandlungsphasen genauso hilfreich wie die zu Sabine Weyand, der Generaldirektorin der Generaldirektion Handel der Kommission, die früher zum Verhandlungsteam Barniers gehörte. Das Vertrauen in dieses Team war groß und die Bundeskanzlerin verbreitete bis zum Abschluss der Verhandlungen Optimismus. Mit einer nicht zu überbietenden Theatralik<sup>7</sup> wurden die Verhandlungen dann ausgerechnet an Heiligabend, dem 24.12.2020, durch eine Einigung auf das „Abkommen über Handel und Zusammenarbeit“<sup>8</sup> abgeschlossen. Von deutscher Seite wurde dies aufgrund der traditionell intensiven Handelsbeziehungen zum Vereinigten Königreich<sup>9</sup> mit großer Erleichterung aufgenommen.<sup>10</sup> Merkel nannte die erzielte Einigung nach viereinhalb Jahren „Springprozeession“ mit den Briten mit Fug und Recht „historisch“.<sup>11</sup> Damit blieben die Interessen der Bundesregierung sowie der deutschen Wirtschaft gewahrt, die wenigstens ein zoll- und kontingentfreies Handelsabkommen gefordert hatten, um einen ungeregelten Brexit zu verhindern.

### **Außenpolitische Herausforderungen – Deutschlands Vermittlerqualitäten auf dem Prüfstand**

Im Zeitraum der deutschen Ratspräsidentschaft manifestierten sich zahlreiche außenpolitische Herausforderungen. In der Nachbarschaft sorgten Spannungen und Konflikte im östlichen Mittelmeerraum für eine Zuspitzung der bereits konfliktreichen EU-Türkei-Be-

---

4 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Brexit“ und „Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich“ in diesem Jahrbuch.

5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Binnenmarktpolitik“ in diesem Jahrbuch.

6 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Pressemitteilung, Bundeskanzlerin Merkel zum Brexit: Ein tiefer Einschnitt für uns alle, 31.1.2020, abrufbar unter: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/bundeskanzlerin-merkel-zum-brexit-ein-tiefer-einschnitt-fuer-uns-alle-1717480> (letzter Zugriff: 28.01.2021).

7 Vgl. auch zur Dramaturgie des gesamten Brexitprozesses: Nicolai von Ondarza: Bekanntes Brexit-Theater: neue Rahmenbedingungen, in: SWP Kurz gesagt, 22.9.2020.

8 Abkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 149/10, 30.4.2021, S. 2560.

9 Lisandra Flach et.al.: Wie abhängig sind Deutschland und die EU vom Vereinigten Königreich? Produktabhängigkeiten und die Auswirkungen des Brexit, in: ifo Schnelldienst 12/2020, S. 6–12.

10 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Brexit-Handelspakt: Merkel nennt Einigung historisch, 25.12.2020.

11 Ibid.

ziehungen.<sup>12</sup> Nach Konfrontationen zwischen türkischen Militärschiffen sowohl mit denen Griechenlands im Energiestreit vor der Küste Zyperns als auch mit französischen Militärschiffen im Zusammenhang mit dem Libyen-Konflikt im Sommer 2020 wurden Sanktionsmöglichkeiten gegen die Türkei im Europäischen Rat diskutiert.<sup>13</sup> Zwar erkennt Deutschland den Verstoß „gegen das völkergewohnheitsrechtliche Seerecht“ durch die Türkei an.<sup>14</sup> Im Gegensatz zu den Hardlinern in der EU (Griechenland, Zypern und Frankreich) befürwortet die Bundesregierung jedoch traditionellerweise eine weniger harte Gangart gegenüber der Türkei. Als Inhaberin der Ratspräsidentschaft konnte sie eine Mittlerposition einnehmen, wobei sie gelegentlich die direkte Verbindung zwischen Merkel und dem türkischen Präsidenten Recep Tayyip Erdoğan nutzen konnte, um etwa im Spätherbst 2020 die Türkei zum Rückzug ihres Bohr- und Explorationsschiffes Oruc Reis zu bewegen. Letztlich einigten sich die EU-Mitgliedstaaten in einer Reihe von Sitzungen des Europäischen Rates auf einen dualen Ansatz für die EU-Türkei-Beziehungen, bei dem das Engagement der EU „auf abgestufte, verhältnismäßige und umkehrbare Weise“<sup>15</sup> strukturiert sein soll.

Weniger erfolgreich konnte Deutschland hingegen hinsichtlich der EU-Russland-Beziehungen vermitteln.<sup>16</sup> Ein Giftanschlag auf den russischen Oppositionspolitiker Alexej Nawalny hatte im August 2020 für Aufsehen gesorgt. Deutschland positionierte sich zwar klar, da Nawalny in der Berliner Charité behandelt wurde und ein Speziallabor der Bundeswehr später das Nervengift der Nowitschok-Gruppe nachwies.<sup>17</sup> Allerdings fachte dieser Vorfall auch die Diskussion um die Fertigstellung der Ostseepipeline Nord Stream 2 wieder an. Aufgrund der diesbezüglichen innerdeutschen und innereuropäischen Differenzen war Deutschland nicht in der Lage eine Vermittlerrolle einzunehmen. So konnten während der deutschen Ratspräsidentschaft keine Fortschritte in den Beziehungen zwischen Russland und der EU erreicht werden.

Einen Erfolg konnte die Bundesregierung allerdings in Bezug auf die EU-China-Beziehungen verbuchen.<sup>18</sup> China ist der bedeutendste Markt für die deutsche Außenwirtschaft.<sup>19</sup> Zwar war es Deutschland aufgrund der Covid-19-Pandemie nicht möglich, den für während der Ratspräsidentschaft geplanten EU-China-Gipfel durchzuführen. Dennoch konnten am 30. Dezember 2020 – sozusagen in allerletzter Minute der deutschen Ratspräsidentschaft – die sieben Jahre währenden Verhandlungen zu einem Investitionsabkommen mit China abgeschlossen werden. Es soll die Wettbewerbsbedingungen und den Zugang für europäische Investitionen in China ohne Joint Venture-Zwang verbessern.<sup>20</sup> Gleichzeitig betonte die Bundeskanzlerin trotz großer weltwirtschaftlicher Bedeutung

12 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Mittelmeerpolitik“ und „Türkei“ in diesem Jahrbuch.

13 Siehe hierzu Funda Tekin: Türkei, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration, Baden-Baden 2020, S. 465–470.

14 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Seevölkerrechtliche Bewertung der türkisch-libyischen Vereinbarung über die Abgrenzung ihrer maritimen Interessenssphären im östlichen Mittelmeer, 17.1.2020, WD 2-3000-143/19, S.18.

15 Europäischer Rat: Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates, 25.3.2021, SN 18/2021, S. 6; für weitere Details vgl. hierzu auch den Beitrag „Türkei“ in diesem Jahrbuch.

16 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und Russland“ in diesem Jahrbuch.

17 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA): Pressemitteilung, Erklärung der Bundesregierung im Fall Nawalny, 2.9.2020, 306.

18 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und China“ in diesem Jahrbuch.

19 Auswärtiges Amt: Deutsch-chinesische Wirtschaftsbeziehungen, abrufbar unter: <https://china.diplo.de/cn-de/themen/wirtschaft/wirtschaft-bilateral> (letzter Zugriff: 20.10.2021).

20 Zeit Online: Europäische Union: EU und China einigen sich auf Investitionsabkommen, 30.12.2020.

Chinas die Notwendigkeit eines selbstbewussten und entschlossenen Auftretens gegenüber der chinesischen Regierung.<sup>21</sup>

Am 30. Juni 2021 endete der Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan. Die Taliban nutzten den schrittweisen Abzug der internationalen Truppen und übernahmen die Macht in den Regionen aus denen die internationalen Streitkräfte abgezogen wurden. Durch die instabile Lage versammelten sich viele Botschaftsmitarbeitende, Ortskräfte und andere Personen, die unter dem Regime der Taliban um ihr Leben fürchteten im August 2021 am Flughafen Kabul, an dem es zu Tumulten kam. Der Rat bekräftigte am 21. September 2021 in seinen Schlussfolgerungen den Einsatz der EU für Frieden und Stabilität in Afghanistan und für die Unterstützung der Bevölkerung. Er bestätigte, dass sich das europäische Engagement mit der Taliban-Regierung anhand der fünf von den EU-Außenministern beim Gymnich-Treffen am 3. September 2021 beschlossenen Benchmarks orientieren würde.<sup>22</sup> Diese umfassen unter anderem die Verpflichtung, dass Afghanistan nicht als Basis für Terrorismus für andere Länder dienen wird, sowie die Achtung der Menschenrechte, insbesondere der Frauenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Medienfreiheit<sup>23</sup>, stehen jedoch vor hohen Hürden. Der Abzug der internationalen Truppen aus Afghanistan und seine Wirkungen werden noch im Detail zu analysieren sein, aber es stellt alles andere als ein Glanzstück nationaler, europäischer und internationaler Außenpolitik dar. In Deutschland gerieten sowohl Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer als auch Außenminister Heiko Maas unter extremen Druck. So kurz vor den Bundestagswahlen kam es allerdings nicht zu personellen Konsequenzen.

### Europäischer Aufbauplan – genügend Impulse für die deutsche Wirtschaft?

Ein großer Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft bestand in der Annahme des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027 und des europäischen Aufbauplans NGEU mit einem Gesamtvolumen von über 1,8 Bio. Euro.<sup>24</sup> Es handelt sich hierbei um die größte Summe, die haushaltspolitisch je im Rahmen der EU verhandelt wurde.<sup>25</sup> Das Ergebnis ist auch deshalb besonders bemerkenswert, weil die Bundesregierung erstmalig einer umfangreichen Geldaufnahme der EU am Kapitalmarkt zustimmte, nachdem während der Krise im Euroraum durch die Finanz- und Staatsschuldenkrise genau dies von deutscher Seite immer abgelehnt worden war.<sup>26</sup> Das bedeutet aber nicht, dass in Deutschland die Diskussion um eine mögliche Etablierung einer dauerhaften

---

21 Angela Merkel: Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Rahmen der Veranstaltung „Außen- und Sicherheitspolitik in der deutschen EU-Ratspräsidentschaft“ der Konrad-Adenauer-Stiftung, 27.5.2020, abrufbar unter: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-im-rahmen-der-veranstaltung-aussen-und-sicherheitspolitik-in-der-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-der-konrad-adenauer-stiftung-am-27-mai-2020-1755884> (letzter Zugriff: 7.10.2020).

22 Rat: der EU: Pressemitteilung, Afghanistan: Schlussfolgerungen des Rates mit dem Standpunkt der EU und Angaben zum weiteren Vorgehen, 21.9.2021, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/09/21/afghanistan-council-conclusions-set-out-the-eu-s-position-and-next-steps/> (letzter Zugriff: 1.11.2021).

23 Slowenische Ratspräsidentschaft: Pressemitteilung, EU Foreign Ministers at Brdo focused on the Union's efforts in Afghanistan, 3.9.2021, abrufbar unter: <https://slovenian-presidency.consilium.europa.eu/en/news/eu-foreign-ministers-at-brdo-focused-on-the-union-s-efforts-in-afghanistan/> (letzter Zugriff: 1.11.2021).

24 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Haushaltspolitik“ und „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

25 Peter Becker: Nach dem EU-Gipfel: Historische Integrationsschritte unter Zeitdruck, in: SWP Kurz gesagt, 23.7.2020; Peter Becker: Der Haushalt der EU als Chance in der Krise, in: SWP-Aktuell 56/2020, 24.6.2020.

gemeinsamen Schuldenaufnahme verstummt ist. Obwohl die Schuldenaufnahme durch die EU für NGEU lediglich als eine einmalige Ausnahme zur Pandemiebekämpfung konzipiert wurde, motivierte dies einige Offizielle in Brüssel und Frankfurt zum lauten Nachdenken über eine dauerhafte Einrichtung des Wiederaufbaufonds. Während auch der deutsche Finanzminister Olaf Scholz diesen als wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer Fiskalunion sieht, lehnt die CDU/CSU eine dauerhafte gemeinsame Schuldenaufnahme ab. Das „Bündnis Bürgerwille“ vom ursprünglichen Gründer der Alternative für Deutschland (AfD) Bernd Lucke hat sogar einen Eilantrag zur Verhinderung von NGEU und die AfD-Bundestagsfraktion selbst eine Organklage gegen den EU-Eigenmittelbeschluss beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eingereicht. Im April 2021 lehnten die Richter des BVerfG jedoch den Eilantrag ab, da sie aufgrund der Tatsache, dass Dauer und Zweck sowohl der durch die Kommission aufzunehmenden Mittel als auch der möglichen Haftung Deutschlands begrenzt seien, keinen Verfassungsverstoß feststellen konnten.<sup>27</sup> Was dies für die Möglichkeiten einer dauerhaften gemeinsamen Schuldenaufnahme bedeutet, bleibt dennoch erst einmal abzuwarten. In jedem Fall waren dadurch die Weichen für Deutschlands Ratifizierung von NGEU gestellt.

Am 27. April 2021 hat das Bundeskabinett unverzüglich den Deutschen Aufbau- und Resilienzplan angenommen und am darauffolgenden Tag an die Europäische Kommission übermittelt. Solche nationalen Aufbau- und Resilienzpläne sind die Grundlage für die NGEU-Mitteluweisung. Im deutschen Plan sind 42 Prozent der Investitionen für die Umsetzung von Klimazielen, 52 Prozent für die Umsetzung der Digitalisierungsziele und 6 Prozent für Maßnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Resilienz Deutschlands vorgesehen. Damit sieht die Bundesregierung die Zielvorgaben durch die Kommission bei weitem erfüllt.<sup>28</sup> Dennoch gibt es auch Kritik, und dies vor allem aus den Reihen der Wirtschaftsverbände sowie der Brüsseler und Berliner Grünen. Vor allem wird bemängelt, dass ein Großteil der vorgesehenen Maßnahmen bereits im Konjunkturprogramm enthalten gewesen seien und dass somit das Ziel, die NGEU-Gelder nicht zur Finanzierung des eigenen Haushaltes zu nutzen, verfehlt worden sei. Dieser „Copy-Paste-Plan des deutschen Konjunkturprogramms“ sei demzufolge zu ambitionslos und könne „keinen zusätzlichen Wachstumsimpuls für echten Klimaschutz“<sup>29</sup> geben. Wachstumsimpulse sind für die deutsche Wirtschaft jedoch dringend nötig. Im Jahr 2020 rutschte Deutschland mit einem negativen Wirtschaftswachstum von –5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes in die siebte Rezession der Nachkriegsgeschichte.<sup>30</sup> Auch wenn die Prognosen der deutschen Wirtschaft für das

26 Katharina Gnath et.al.: Deutschland und die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2021, S. 287–300.

27 Tobias Kaier et.al.: Nach dem Urteil zum Wiederaufbaufonds bleibt das Rätsel um die AfD-Klage, in: Welt.de, 21.4.2021.

28 Bundesministerium der Finanzen: Scholz: Klares Signal für Klimaschutz und Digitalisierung, 27.4.2021, abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/04/2021-04-27-deutscher-aufbau-und-resilienzplan-beschlossen.html> (letzter Zugriff: 20.10.2021).

29 Sven Giegold: Die deutsche Umsetzung des EU-Wiederaufbaufonds: ein schlechtes Beispiel für Europa, 27.4.2021, abrufbar unter: <https://sven-giegold.de/darp-schlechtes-beispiel-fuer-europa/> (letzter Zugriff: 20.10.2021).

30 Die Zahlen variieren leicht je nach Quelle. Hier Statistisches Bundesamt: Wirtschaftliche Auswirkungen. Statistiken mit Bezug zu COVID-19. Langfristige Wirtschaftsentwicklungen in Deutschland, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Corona/Wirtschaft/kontextinformationen-wirtschaft.html;jsessionid=D253560CB4FD3B73655B3A4AF918D5D0.live732#BIP> (letzter Zugriff: 20.10.2021).

Jahr 2021 wieder ein Wachstum voraussagen, so fällt dieses vor allem aufgrund von Lieferengpässen mit 2,5 Prozent doch geringer als erwartet aus.<sup>31</sup>

### Rechtsstaatlichkeit in der EU

Als ein weiterer Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft gilt die Einigung auf einen Rechtsstaatsmechanismus im MFR der EU.<sup>32</sup> Da Art. 7 EUV sich bei den rechtsstaatlichen Verwerfungen in Polen und Ungarn, wo zusehends die Unabhängigkeit der Justiz untergraben und die Medien- und Pressefreiheit eingeschränkt wurden,<sup>33</sup> als wenig wirksam erwiesen hatte, gab es schon seit Längerem die Idee, die Vergabe von EU-Mitteln an die Befolgung des Wertekanons von Art. 2 EUV zu binden. Bei den entsprechenden Verhandlungen musste Deutschland als Ratsvorsitz als ehrlicher Makler zwischen Rat und Europäischem Parlament (EP) vermitteln. Das EP befürwortete den Vorschlag der Kommission, der den Schutz der Haushaltsinteressen der Union „im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip“<sup>34</sup> auf dem Grundsatz des umgekehrten qualifizierten Mehrheitsprinzips regeln wollte.<sup>35</sup> Der Europäische Rat reduzierte dann aber im Juli 2020 den Rechtsstaatsmechanismus viel stärker auf den „Schutz finanzieller Interessen“ der EU und sah anstelle eines Sanktionsautomatismus einen Beschluss des Rates mit qualifizierter Mehrheit über die Kürzung von EU-Fördergeldern vor.<sup>36</sup> Letztlich kam es zu einer Einigung am 5. November 2020, die die Letztentscheidungsbefugnis des Rates mit qualifizierter Mehrheit bestätigte. Darüber hinaus haben betroffene Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den Europäischen Rat als Konsensgremium mit einer Diskussion zu befassen und dadurch in jedem Fall Zeit zu gewinnen. Damit war die Aufgabe für den Deutschen Vorsitz im Rat jedoch noch nicht abgeschlossen, da Ungarn und Polen das Verfahren blockierten. Erst im Dezember 2020 konnte eine endgültige Einigung durch eine politische Erklärung in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, dass es jedem Mitgliedstaat offen stehe eine Nichtigkeitsklage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) anzustreben,<sup>37</sup> erreicht werden.

Wie nicht anders zu erwarten gewesen ist, haben Ungarn und Polen von diesem Recht Anfang 2021 Gebrauch gemacht und eine entsprechende Klage vor dem EuGH eingereicht. Die mündliche Verhandlung hat erst im Oktober 2021 begonnen. Gleichzeitig hat das EP Ursula von der Leyen ein Ultimatum für die Einleitung des Rechtsstaatsmechanismus gegen die beiden Länder gesetzt und die Kommission Ende Oktober auf der Grundlage von Art. 265 AEUV wegen Untätigkeit verklagt. Das Urteil des polnischen Verfassungsgerichts, das festgestellt hat, dass Teile des EU-Primärrechts gegen das nationale Verfassungsrecht verstoßen, hat die Brisanz auf die Spitze getrieben. Die Positionierung der sich verabschiedenden Bundesregierung hierzu kann als ambivalent bezeichnet werden. Während Merkel die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit noch als eines der Leitprinzipien der deutschen Ratspräsidentschaft ausgerufen hatte,<sup>38</sup> rät sie aktuell der Europäischen Kommission davon ab, den Rechtsstaatsmechanismus zu aktivieren solange die Nichtigkeitsklagen von Ungarn und Polen vor dem EuGH noch anhängig seien. Sie

---

31 Ifo Institut: Konjunkturprognose Herbst 2021: Lieferengpässe in der Industrie bremsen gesamtwirtschaftliche Erholung, 22.9.2021, abrufbar unter: <https://www.ifo.de/prognosen> (letzter Zugriff: 20.10.2021).

32 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rechtsstaatlichkeit“ in diesem Jahrbuch.

33 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Ungarn“ und „Polen“ in diesem Jahrbuch.

34 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts, 2.5.2018, COM(2018) 324 final.

35 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäisches Parlament“ in diesem Jahrbuch.

36 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 21.7.2020, EUCO 10/20, S. 15–16, Ziffer 22–23.

37 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 11.12.2020, EUCO 22/20, S. 2.

empfiehlt eine Lösung im Gespräch und Kompromiss zu finden.<sup>39</sup> Der deutsche Außenminister Heiko Maas hat jedoch gemeinsam mit seinem französischen Amtskollegen Jean-Yves Le Drian der Kommission vollste Unterstützung zugesagt, damit sie ihre Rolle als „Hüterin der Verträge“ wahrnehmen kann.<sup>40</sup>

## Deutsche Europapolitik im Vorfeld der Bundestagswahlen 2021

Nach der zweiten Jahreshälfte 2020, in der Europathemen die deutsche Politik stark dominierten, traten diese spätestens seit April 2021, als die politischen Parteien in Deutschland begannen, sich für den Bundestagswahlkampf aufzustellen, in den Hintergrund. Die Sozialdemokraten (SPD) hatten bereits im August 2020 Olaf Scholz als ihren Kanzlerkandidaten nominiert. Die Christdemokraten (CDU/CSU) taten sich in der K(anzler)-Frage allerdings recht schwer. Zunächst musste Anfang 2021 ein neuer Parteivorsitz für die CDU gewählt werden, nachdem Annegret Kramp-Karrenbauer ihren Posten zur Verfügung hatte stellen müssen. Nach einem öffentlichen Bewerbungsmarathon von Armin Laschet, Norbert Röttgen und Friedrich Merz konnte sich am Ende Armin Laschet durchsetzen und wurde am 22. Januar 2021 zum Parteivorsitzenden der CDU gewählt. Dies bedeutete jedoch nicht, dass er automatisch für die Union als Kanzlerkandidat in den Bundestagswahlkampf ziehen würde. Aufgrund sehr guter Umfragewerte für den CSU-Vorsitzenden Markus Söder, der sich als Ministerpräsident Bayerns bei der Pandemiebekämpfung hatte profilieren können, stellte dieser ebenfalls Ansprüche auf die Kanzlerkandidatur. Es kam zu einem Machtkampf zwischen Laschet und Söder, der sich nicht ausschließlich entlang Parteigrenzen vollzog, da Söder auch viele Befürworter in den Reihen der CDU fand. Letztendlich wurde Laschet am 20. April 2021 vom Parteipräsidium zum Kanzlerkandidaten berufen, was der CDU/CSU viele Stimmen in den Umfragen kostete. Während die Union somit einen sehr holprigen Start in den Bundestagswahlkampf hatte, konnte das BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN anfangs auf einer Erfolgswelle reiten. Aufgrund erstaunlich guter Umfragewerte von über 20 Prozent im April 2021 entschied sich die Partei zum ersten Mal eine/einen Kanzlerkandidatin/-kandidaten aufzustellen. Nachdem die Grünen ohne viel sichtbare Kontroversen Annalena Baerbock am 19. April 2021 als ihre Kanzlerkandidatin verkündet hatten, zog die Partei in den Umfragen sogar an den ehemaligen Volksparteien SPD und CDU/CSU mit 28 Prozent der Befragten vorbei.<sup>41</sup> Dieser grüne Höhenflug hielt jedoch aufgrund einiger Strategie- und Kommunikationsfehler der Kandidatin und ihres Wahlteams nicht allzu lange an.

Die dieses Mal recht kontroverse wie spannende K-Frage hat somit im Frühjahr 2021 viel Aufmerksamkeit in der öffentlichen Debatte und den Medien gebunden. Allerdings ist festzustellen, dass auch während des Bundestagswahlkampfes außen- und europapolitische Fragen – wenn überhaupt – lediglich am Rande thematisiert wurden.

38 Angela Merkel: Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 vor dem Europäischen Parlament, 8.7.2020, abrufbar unter: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-zur-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-2020-vor-dem-europaeischen-parlament-am-8-juli-2020-in-bruessel-1767368> (letzter Zugriff: 15.10.2021).

39 Redaktionsnetzwerk Deutschland: Merkel stärkt von der Leyen den Rücken – die ist wegen ihrer Untätigkeit gegenüber Polen und Ungarn unter Druck, 15.10.2021.

40 Auswärtiges Amt: Gemeinsame Erklärung der Außenminister von Frankreich und Deutschland zur Entscheidung des Verfassungstribunals von Polen vom 7. Oktober, 8.10.2021, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2488380> (letzter Zugriff: 20.10.2021).

41 Darstellung und Auswertung von Wahlumfragen: Wahlumfrage zur Bundestagswahl von Kantar (Emnid), 25.4.2021, abrufbar unter: <https://dawum.de/Bundestag/Emnid/2021-04-25/> (letzter Zugriff: 20.10.2021).

*Tabelle 1: Übersicht zu Europathemen in den Wahlprogrammen von SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP, DIE LINKE und AfD*

| Themen                                                                        | SPD | CDU / CSU                     | BÜNDNIS 90 /<br>DIE GRÜNEN                                       | FDP           | DIE LINKE         | AfD                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----|-------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Institutionelle Reformen</b>                                               |     |                               |                                                                  |               |                   |                                                                                                                                           |
| Transnationale Listen                                                         | –   | –                             | Ja                                                               | Ja            | –                 | Die AfD fordert den Austritt Deutschlands aus der EU sowie die Gründung einer neuen europäischen Wirtschafts- und Interessengemeinschaft. |
| Spitzenkandidaten-Prinzip                                                     | –   | Ja                            | Ja                                                               | Ja            | –                 |                                                                                                                                           |
| Europäische Wahlrechtsreform                                                  | Ja  | Ja                            | –                                                                | Ja            | –                 |                                                                                                                                           |
| Konstruktives Misstrauensvotum                                                | –   | –                             | Ja                                                               | Ja            | Ja                |                                                                                                                                           |
| Initiativrecht des EP                                                         | Ja  | Ja                            | Ja                                                               | Ja            | Ja                |                                                                                                                                           |
| Verkleinerung der Europäischen Kommission                                     | –   | Ja                            | -                                                                | Ja            | –                 |                                                                                                                                           |
| Stärkung des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik        | Ja  | –                             | Ja                                                               | Ja            | –                 |                                                                                                                                           |
| Sanktionierung von Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit                    | Ja  | Ja                            | Ja                                                               | Ja            | Ja                |                                                                                                                                           |
| Abschaffung des Erfordernisses der Einstimmigkeit in der Außenpolitik         | Ja  | Ja                            | Ja                                                               | Ja            | –                 |                                                                                                                                           |
| Vertragsänderungen als Folge der Konferenz zur Zukunft Europas                | –   | Möglich                       | Ja                                                               | Ja            | –                 |                                                                                                                                           |
| Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten                                    | –   | Ja                            | Ja                                                               | Ja            | –                 |                                                                                                                                           |
| Europäische Verfassung                                                        | –   | –                             | Ja                                                               | Ja            | Ja                |                                                                                                                                           |
| <b>Außenpolitik</b>                                                           |     |                               |                                                                  |               |                   |                                                                                                                                           |
| Aufbau europäischer Streitkräfte                                              | Ja  | Ja                            | Ja<br>(vorhandene Streitkräfte sollen besser koordiniert werden) | Ja            | Nein              | –                                                                                                                                         |
| Stärkung der NATO                                                             | Ja  | Ja                            | Ja                                                               | Ja            | Nein              | Ja                                                                                                                                        |
| Gemeinsame Waffen und Abrüstungspolitik                                       | Ja  | Ja                            | –                                                                | Ja            | Ja<br>(Abrüstung) | –                                                                                                                                         |
| Aufrechterhaltung der Sanktionen gegen Russland                               | Ja  | Ja                            | Ja                                                               | Ja            | Nein              | Nein                                                                                                                                      |
| Nord Stream 2                                                                 | –   | –                             | Nein                                                             | Aufschiebung  | –                 | Ja                                                                                                                                        |
| China-Strategie der EU                                                        | Ja  | Ja                            | Ja                                                               | Ja            | –                 | –                                                                                                                                         |
| EU-Beitritt der westlichen Balkanstaaten                                      | Ja  | Ja (aber zunächst Vertiefung) | Ja                                                               | –             | –                 | Nein                                                                                                                                      |
| EU-Beitritt der Türkei                                                        | –   | Nein                          | Ja (bedingt)                                                     | Nein          | –                 | Nein                                                                                                                                      |
| <b>Wirtschaft und Finanzen</b>                                                |     |                               |                                                                  |               |                   |                                                                                                                                           |
| Erweiterung der Währungsunion                                                 | Ja  | Nein                          | Ja                                                               | Nein          | –                 | Nein<br>(Rückkehr zu nationalen Währungen)                                                                                                |
| Gemeinsame Schuldenaufnahme                                                   | –   | Nein                          | –                                                                | Nein          | –                 | Nein                                                                                                                                      |
| Finanztransaktionssteuer                                                      | Ja  | Ja                            | Ja                                                               | Nein          | Ja                | Nein                                                                                                                                      |
| Aufbau- und Resilienzfaszilität und NextGenerationEU als ständiges Instrument | –   | Nein                          | Ja                                                               | Nein          | –                 | Nein                                                                                                                                      |
| Ausweitung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes                               | Ja  | Nein (Reform)                 | ja                                                               | Nein (Reform) | Nein (Auflösung)  | –                                                                                                                                         |
| Aufstockung des EU- Haushalts                                                 | Ja  | –                             | Ja                                                               | Nein          | Ja                | –                                                                                                                                         |

Quelle: Zusammenstellung aus den Wahlprogrammen der Parteien in Tekin/Toygür 2021.

Es ist grundsätzlich keine Besonderheit, dass in Wahljahren nationale Themen im Fokus stehen. Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie sowie die Tatsache, dass der Klimawandel in Deutschland aufgrund des Jahrhunderthochwassers vom Juli 2021 direkt spürbar geworden war, mögen im Besonderen dazu beigetragen haben, dass die Themen soziale Sicherheit, Umwelt und Klima sowie Wirtschaft und Arbeit die Hauptanliegen bei den Wählerinnen und Wählern gewesen sind. Darüber hinaus war ein Wunsch nach einem politischen Wandel nach der Merkel-Ära spürbar.<sup>42</sup>

So war ein detaillierter Blick in die Wahlprogramme der Parteien notwendig, um einen Überblick über die jeweiligen europapolitischen Visionen und Ziele zu erhalten. Die Übersicht in *Tabelle 1* zu den Positionen der im bisherigen Bundestag vertretenen Parteien – SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP, AfD und DIE LINKE – zeigt, dass die Trennlinie möglicher neuer Regierungskoalitionen im Grunde zwischen den Grünen und den Liberalen verläuft. Während die FDP mehr Überschneidungspunkte mit der CDU/CSU aufweist, sind sich die Grünen und die SPD in vielen Punkten näher.

Im Bereich institutioneller Reformen und dem Schutz der Rechtsstaatlichkeit spiegelt sich die grundsätzlich pro-europäische Einstellung Deutschlands wider. Lediglich die Parteien am extrem linken und rechten Rand zeigen sich skeptischer, wobei die AfD sogar den Austritt Deutschlands aus der EU anstrebt. Keine der anderen Parteien schließt mögliche Vertragsänderungen grundsätzlich aus und Unterstützung für demokratische Reformen in der EU ist ebenfalls parteiübergreifend vorhanden. Kontroverser sind die Positionierungen zu Nord Stream 2. Aber auch im Bereich der europäischen Außenpolitik sind die Weichen für eine Stärkung der EU und der NATO unabhängig von der zukünftigen Regierungskoalition gestellt – vorausgesetzt es gibt keine Regierungsbeteiligung der Partei DIE LINKE. Schwieriger gestaltet sich die zukünftige Ausrichtung in Fragen der Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie des grünen Wandels. So möchten die SPD und die Grünen den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt mit Blick auf Nachhaltigkeit und Investitionsstrukturen ausbauen während die CDU/CSU und die FDP die aktuellen Regeln lediglich reformieren möchten.

## Ausblick

Am 26. September 2021 hat Deutschland mit einer Wahlbeteiligung von 76,6 Prozent den 20. Bundestag gewählt. Dabei konnte die SPD zulegen und mit 25,7 Prozent die meisten Stimmen auf sich vereinen. Die CDU/CSU musste hingegen substanzielle Verluste hinnehmen und wurde mit lediglich 24,1 Prozent zweitstärkste Kraft. Das BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erreicht 14,8 Prozent und die FDP 11,5 Prozent der Stimmen. Auch die AfD musste Stimmenverluste hinnehmen, blieb mit 10,3 Prozent aber zweitstellig. Die Partei DIE LINKE rettete lediglich mit Hilfe von drei Direktmandaten den Einzug in den Bundestag und somit war eine rot-rot-grüne Koalition rechnerisch schon nicht mehr möglich. Die sogenannte Jamaika- (CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP) oder die Ampel-Koalition (SPD, FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) waren wahrscheinlichsten Konstellationen; aber auch eine erneute große Koalition (SPD, CDU/CSU) konnte nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Schlussendlich nahmen die Parteispitzen von SPD, Grünen und FDP am 21. Oktober 2021 Koalitionsgespräche für eine Ampel-Koalition auf. Die konkrete Programmatik für die deutsche Europapolitik wird von diesen Verhandlun-

42 Siehe hierzu Holger Schwesinger: Wie der Wunsch nach Wandel die Wahl prägte, in: tagesschau.de, 26.9.2021.



gen abhängen. Es ist zu wünschen, dass diese nicht zu lange dauern werden, damit die Leerstelle, die Angela Merkel nach ihrer 16-jährigen Kanzlerschaft, auch in Brüssel hinterlässt, schnell neu besetzt werden und Deutschland somit wieder aktiv in die Europapolitik einsteigen kann. Die zahlreichen aktuellen Herausforderungen wie Klimaschutz, Pandemiebekämpfung, Migration oder auch Europas Souveränität müssen auf europäischer Ebene angegangen werden und hierzu kann Deutschland einen Beitrag leisten. So konnte Deutschland während seiner Ratspräsidentschaft seine eigene Handschrift hinterlassen, denn viele der Bereiche, in denen es die EU in diesem Zeitraum vorangebracht hat, beziehen sich auf Finanzfragen und Handelsvereinbarungen, die für Deutschland als größter Nettozahler und als Exportnation besonders wichtig sind. Das betrifft in letztgenannter Hinsicht vor allem die Handels- und Investitionsabkommen mit dem Vereinigten Königreich und China und in erstgenannter Hinsicht das Megafinanzpaket der EU, bei dem ein direkter Weg in eine dauerhafte gemeinsame Schuldenaufnahme durch die Absicherung über den Eigenmittelbeschluss und Rückzahlungsmodalitäten verhindert wurde. Aktuell bietet die Konferenz zur Zukunft Europas einen willkommenen Gestaltungsrahmen. Insbesondere Fragen zum Klimawandel, zur Demokratie in Europa und zur EU in der Welt werden hier diskutiert. Neben institutionellen Vertretern, gibt es für Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, sich bei nationalen und europäischen Bürgerforen sowie auf einer eigens eingerichteten Webseite an der Debatte zu beteiligen. Die alte wie neue Bundesregierung sind Befürworter dieses Prozesses. Allerdings hat es Deutschland bisher noch nicht geschafft, eine klare Position zur Konferenz zu formulieren. Die FDP und die Grünen sehen gemäß ihren Wahlprogrammen in der Zukunftskonferenz die Gelegenheit, einen Grundstein für einen Europäischen Föderalstaat zu legen. Somit bleibt abzuwarten, wie die neue Bundesregierung die Zukunftskonferenz mitgestalten wird.

### Weiterführende Literatur

Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2021.

Katrin Böttger/Mathias Jopp: Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020: selektive Föderalisierung des Integrationsprozesses, in: *integration* 1/2021, S. 3–22.

Funda Tekin/Ilke Toygür: What's in the German ballot box for European Integration? Continuity and change, in: Elcano Royal Institute Working Paper 83/2021, 13.10.2021.

# Dänemark

Anne Pintz

Im vergangenen Jahr wurde die Politik in Dänemark vorwiegend von der Covid-19-Pandemie und den Bemühungen der dänischen Regierung und der Europäischen Union (EU), die Konsequenzen der Pandemie abzufedern, geprägt. Im Gegensatz zu den Vorjahren, in denen eine europafreundlichere dänische Politik, auch im Zuge des Brexit, diskutiert wurde, war die dänische Europapolitik im letzten Jahr in der Tendenz etwas europaskeptischer. Dies zeigte sich unter anderem in Dänemarks Haltung in den Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen und dem NextGenerationEU.

## Covid-19-Pandemie

Als einer der ersten EU-Mitgliedstaaten führte Dänemark im Frühjahr 2020 coronabedingte Beschränkungen in Wirtschaft und Gesellschaft ein. Während diese Maßnahmen über den Sommer schrittweise gelockert wurden, kam es im Herbst 2020 wie in vielen weiteren europäischen Ländern im Zuge der „zweiten Welle“ zu erneuten Verschärfungen. Nach einer de-facto Schließung des gesellschaftlichen Lebens im Dezember 2020 wurde das Land seit März 2021 schrittweise wieder geöffnet.<sup>1</sup> Die Diskussionen um die Restriktionen wurden zudem von Debatten um Nerz-Tötungen und das neue Epidemiegesetz begleitet.<sup>2</sup>

Die dänische Regierung setzte auf eine ambitionierte Teststrategie und baute Testkapazitäten schnell aus. Schon im Oktober 2020 sah die Teststrategie vor, bis zu 80.000 Personen pro Tag zu testen. Im März 2021 gab es etwa 500 Teststandorte mit Kapazitäten von täglich 400 000 Tests. Dies stellte ein zentrales Element des Wiedereröffnungsplanes der Regierung dar. Nur Personen, die einen negativen Test oder eine Impfung vorwiesen, erhielten Zugang zu bestimmten Dienstleistungen. Dies konnte mit einem digitalen Coronapass nachgewiesen werden, welcher seit März 2021 ausgestellt wird.<sup>3</sup>

Im Dezember 2020 begann Dänemark mit der Impfkampagne und konnte schnell Fortschritte vorweisen. Die dänische Regierung hatte zunächst geplant, bis zum 27. Juni 2021 allen Menschen über 16 Jahren einen Impfstoff anzubieten. Im April 2021 ließ Dänemark als erstes Land in Europa allerdings den Covid-19-Impfstoff von AstraZeneca aufgrund von Sorgen über seltene Fälle von Hirnvenenthrombosen fallen, im Mai 2021 den von Johnson&Johnson. Dies hat die dänische Impfkampagne um mehrere Wochen verzögert. Seitdem setzt das Land seine Impfbemühungen mit den Impfstoffen von Pfizer/BioNTech und Moderna fort. Der aktuelle Endtermin der Kampagne liegt am 12. September 2021.

---

1 Julie Ottosen/Malthe Ancher-Jensen: Tidlinje over Coronakrisen: Hvad skete der og hvornår?, in: Tænketanken EUROPA, 11.6.2021.

2 Carsten Schmiester: Angst vor Corona-Mutationen: Dänemark lässt Millionen Nerze töten, in: SWR, 20.10.2020; Thomas Knudsen: Befristetes Sonderrecht, in: Neues Deutschland, 12.4.2021.

3 Sundhedsministeriet: COVID-19: Teststrategi, abrufbar unter [https://sum.dk/Media/E/2/COVID-19\\_Teststrategi\\_250321.pdf](https://sum.dk/Media/E/2/COVID-19_Teststrategi_250321.pdf) (letzter Zugriff: 12.6.2021).

Mit den Präparaten von AstraZeneca und Johnson&Johnson können sich Menschen in Dänemark seit Ende Mai 2021 nur nach vorheriger ärztlicher Beratung impfen lassen.<sup>4</sup>

### **Dänemark, die EU und Covid-19**

Das Bewusstsein über die Notwendigkeit der europäischen Einheit ist während der Pandemie auch in Dänemark gewachsen. Allerdings spiegelte sich dies nicht unbedingt in der dänischen Politik wider.

Unabhängig von den gemeinsamen Bemühungen der europäischen Impfstrategie kündigten Dänemark, Israel und Österreich im März 2021 eine Allianz zur Entwicklung und Herstellung von Coronavirus-Impfstoffen der nächsten Generation an. Hierzu planen die drei Länder einen gemeinsamen Forschungs- und Entwicklungsfonds, ohne jedoch einen konkreten Fondsbetrag oder Produktionsziele anzugeben. Innerhalb der EU stieß der Plan auf Kritik und wurde vielfach als Misstrauenserklärung an Brüssel verstanden.<sup>5</sup>

Dänemark gehörte auch zu den elf EU-Mitgliedstaaten, die vor dem europäischen Sozialgipfel im Mai 2021 in Porto eine gemeinsame Erklärung herausgaben, in der sie warnten, die nationale Zuständigkeit bei der Politikgestaltung in Bereichen wie Arbeit, Rente, Bildung und Kinderbetreuung zu respektieren. Auch dies kann als Misstrauensvotum gegenüber der EU verstanden werden und ist ein klares Zeichen der Zurückhaltung, Brüssel mehr Kompetenzen zu verleihen.<sup>6</sup>

Diese Tendenzen zeigten sich auch in der Einstellung der DänInnen gegenüber der EU. Laut einer Umfrage aus dem Winter 2020 war mehr als die Hälfte der EuropäerInnen der Meinung, dass die EU einen größeren Haushalt brauche, um die Folgen der Pandemie zu bewältigen. In Dänemark hingegen, dem Schlusslicht der Umfrage, wurde dies nur von 31 Prozent befürwortet. Dies kontrastiert mit der Haltung der DänInnen zur Frage, inwieweit die EU mehr Kompetenzen im Umgang mit Krisen wie der Covid-19-Pandemie haben sollte. Hier rangiert das Land etwa mit 62 Prozent Befürwortung im Mittelfeld des europäischen Einstellungsspektrums (EU-Durchschnitt: 66 Prozent). Vor diesem Hintergrund sehen KommentatorInnen die Möglichkeit, dass die Covid-19-Pandemie neben anderen Entwicklungen in der EU (wie dem Brexit) die Einstellung vieler DänInnen zur Notwendigkeit der europäischen Zusammenarbeit ändern könne. Hierbei sei es aber entscheidend, dass die EU nicht nur als eine marktbasierende Initiative verstanden wird, sondern DänInnen auch durch Themen wie Gesundheit, Klima und Sicherheit die EU mit einer sicheren Zukunft in Verbindung bringen.<sup>7</sup>

### **NextGenerationEU**

Als die EU-Mitgliedstaaten im Juli 2020 nach zähen Verhandlungen einen Kompromiss im Streit um das Haushalts- und Finanzpaket gefunden hatten, gehörte Dänemark zusammen mit Schweden, den Niederlanden und Österreich zu den sogenannten „Sparsamen Vier“. Diese stimmten dem Konjunktur- und Investitionsprogramm NextGenerationEU in Höhe von 750 Mrd. Euro zur Abfederung des Wirtschaftseinbruchs in Folge der

---

4 Thomas Prakash: Fra i dag er der grønt lys til at vælge skrottede vacciner: Sådan bliver ordningen, in: DR Nyheder, 20.5.2021.

5 Euractiv: Israel, Denmark, Austria agree deal for vaccine development, 5.3.2021.

6 David M. Herzenshorn: Ahead of EU summit, 11 countries tell Brussels to back off on social policy, in: Politico, 22.4.2021.

7 Catharina Sørensen: Corona kan rykke ved Danskernes lyst til EU, in: Tænk tanken EUROPA, 18.11.2020.

Covid-19-Pandemie nur unter Bedingungen zu. So setzt sich das Programm nunmehr aus 390 Mrd. Euro Zuschüssen, die nicht zurückgezahlt werden müssen, und Krediten in Höhe von 360 Mrd. Euro zusammen (geplant waren 500 Mrd. Zuschüsse und 250 Mrd. Kredite).<sup>8</sup> Die Auszahlung der Hilfgelder soll zudem an die Umsetzung von Reformen in den Ländern gebunden sein. Die „Sparsamen Vier“ bekommen außerdem deutlich höhere Nachlässe auf ihre Einzahlungen in den EU-Haushalt als ursprünglich vorgesehen.

Dänemark zeigte sich mit dem verabschiedeten Kompromiss zufrieden. Insbesondere die im Vorfeld angebrachte Kritik an der „Vergemeinschaftung der Schulden“ sahen die „Sparsamen Vier“ als ausreichend adressiert. Aus Perspektive der dänischen Wirtschaft hat der Fonds das Potenzial, eine starke Exportförderung für das Land zu werden. Dies erfordert jedoch, dass Regierung und Wirtschaft ihre Exportbemühungen in bestimmte Länder verstärken. Nach Italien, Spanien, Frankreich und Polen, welche den Großteil der Fondsmittel erhalten, gehen heute nur 21 Prozent der dänischen Exporte in EU-Länder.<sup>9</sup>

Ende April 2021 gehörte Dänemark zu den ersten EU-Mitgliedstaaten, die der Europäischen Kommission ihren „Plan zur Wiederherstellung und Widerstandsfähigkeit“ vorlegten – eine Voraussetzung für Gelder aus dem Fonds. Laut dem Plan will das Land einen Großteil des Fonds für das Erreichen des ehrgeizigen dänischen Klimaziels verwenden. Circa 60 Prozent des dänischen Anteils am EU-Krisenfonds sollen für grüne Initiativen bereitgestellt werden, deutlich mehr als die geforderten 37 Prozent.<sup>10</sup>

### Konferenz zur Zukunft Europas

Die Konferenz zur Zukunft Europas begann am 9. Mai 2021 mit gut eineinhalb Jahren Verspätung, die nicht nur auf die Pandemie, sondern auch auf Streit zwischen Europäischem Parlament, Europäischer Kommission und Mitgliedstaaten über die Machtbefugnisse der Konferenz zurückgeht.<sup>11</sup> Die dänische Regierung befürchtete, dass die Konferenz eine Gefahr für eigene Entscheidungsbefugnisse darstellen könne. Gemeinsam mit elf anderen Mitgliedstaaten verwahrte sich das Land schon im Vorhinein dagegen, dass die Konferenz „rechtliche Verpflichtungen schaffe oder die etablierten Gesetzgebungsverfahren unangemessen beeinträchtige“.<sup>12</sup>

Nichtsdestotrotz wird erwartet, dass die Zukunftskonferenz die EU-Debatte in Dänemark prägen kann. Das Regierungsabkommen von 2020 sieht ein neues zwischenparteiliches Abkommen über die dänische Europapolitik vor, welches die meisten dänischen Parteien an ein gemeinsames Verständnis der Rolle Dänemarks in der EU binden würde. Die Pläne über ein solches Abkommen sind jedoch in die Zukunft verschoben worden, zunächst aufgrund der Covid-19-Pandemie. Zuletzt ließ die Regierung verlauten, dass sie mit dem Start der Debatte bis nach der Konferenz abwarten werde, wenn mehr Klarheit über die zukünftige Richtung der EU gegeben sei. Dies stieß auf Kritik, vor allem vor dem Hintergrund, dass sich als Folge des Brexit die traditionellen Bündnismuster in der EU auflösen. Um hierbei dänische Interessen zu wahren, wäre ein solches Abkommen eine große Unterstützung.

8 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

9 Jan Høst Schmidt/Lykke Friis: Genopretningsfonden – Danmarks største eksportfremstød, in: Tænketanken EUROPA, 23.3.2021.

10 Finansministeriet: Denmark's Recovery and Resilience plan, abrufbar unter [https://fm.dk/media/18771/denmarks-recovery-and-resilience-plan-accelerating-the-green-transition\\_web.pdf](https://fm.dk/media/18771/denmarks-recovery-and-resilience-plan-accelerating-the-green-transition_web.pdf) (letzter Zugriff 12.6.2021).

11 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Konferenz über die Zukunft Europas“ in diesem Jahrbuch.

12 Malte Born et al.: Die EU will reden, in: ZEIT Online, 9.5.2021.

## Brexit

Die Konsequenzen des britischen EU-Austritts wurden sowohl in wirtschaftlicher als auch in politischer Hinsicht in Dänemark diskutiert. So wurden negative Auswirkungen auf die volkswirtschaftlichen Ziele des Landes erwartet. Neuere Studien zeigen jedoch, dass der Brexit geringere Folgen für Großhandel und Fischereibetrieb hat als befürchtet und sich bisher nicht negativ auf den dänischen Konsum auswirkt.<sup>13</sup>

Auf politischer Ebene besteht ein breiter Konsens, dass für Dänemark ein enger Verbündeter verloren geht und sich als Folge des Austritts die üblichen Koalitionsmuster in der EU auflösen. Eine 2020 vom Think Tank „EUROPA“ veröffentlichte Studie zur „dänischen Freundesjagd“ post-Brexit macht deutlich, dass Dänemark oft als eher wenig einflussreicher Akteur an der Peripherie Europas angesehen wird.<sup>14</sup> Bei der zukünftigen Allianzbildung wird es deshalb auch darum gehen, sich in einer ressourcenknappen Welt möglichst viel Einfluss zu sichern. Hierbei machen vor allem die langfristigen Klimaschutzbemühungen Dänemark zu einem wichtigen und glaubwürdigen Akteur. Auch bei der Digitalisierung wird dem Land großer Einfluss zugeschrieben. Damit hat Dänemark durchaus Potenzial, als attraktives Partnerland gesehen zu werden.

Vor diesem Hintergrund wird vermehrt die Bedeutung der relativ neuen Allianz der „Sparsamen Vier“ hervorgehoben. Sollte es dem Bündnis gelingen, zu einem dauerhaften Machtfaktor in der EU zu werden, kann dies die Situation Dänemarks nach dem Brexit verbessern. Die dänische Ministerpräsidentin Mette Frederiksen unterstützt eine solche Zusammenarbeit. Es gibt Anzeichen dafür, dass dies nicht ganz unrealistisch ist. So zeigen neueste Umfragen, dass zumindest Schweden und die Niederlande stärker als noch vor zwei Jahren Dänemark als eines der Länder wahrnehmen, mit denen sie in EU-Fragen am meisten in Kontakt treten.<sup>15</sup>

## Fazit

Das vergangene Jahr war politisch stark von den Bemühungen der dänischen Regierung und Gesellschaft geprägt, die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie abzufedern. Der europafreundlichere Trend der dänischen Politik und Gesellschaft der letzten Jahre setzte sich nicht fort. Für die Zukunft bleibt abzuwarten, wann und wie die Debatte um das neue zwischenparteiliche Abkommen über die dänische Europapolitik startet, das vermutlich einen klareren Ausblick auf die Zukunft der dänischen Europapolitik geben wird.

## Weiterführende Literatur

David Olganier/Trine H. Mogensen: The Covid-19 pandemic in Denmark: Big lessons from a small country, in: Cytokine & Growth Factor Reviews, 53/2020, S. 10–12.

Maja Kluger Dionigi/Marlene Wind: Denmark: Ambivalence Towards the EU – from Foot-Dragging to Pacesetters?, in: Michael Kaeding et al. (Hrsg.): Euroscepticism and the Future of Europe, London 2021, S. 35–38.

---

13 København Universitet: Brexit får mindre konsekvenser for økonomi og beskæftigelse i fiskeindustrien end frygtet, 8.4.2021.

14 Tænk tanken EUROPA: Sådan kan EU's genopretningsfond blive Danmarks hidtidigt størsteskspørgsmål, 23.3.2021, abrufbar unter <http://thinkeuropa.dk/sites/default/files/genopretningsbrief.pdf> (letzter Zugriff 12.6.2021).

15 Catharina Sørensen: Kan sparebanden blive vigtig for Danmark efter Brexit?, in: Tænk tanken EUROPA, 27.8.2020.

# Estland

Tobias Etzold

Nach einem zunächst relativ milden Pandemieverlauf verschlechterte sich die Infektionslage in Estland Ende 2020. Zudem kam es im Januar 2021 zu einem außerplanmäßigen Regierungswechsel. Die neue von der Reformpartei geführte Regierung führt die bisherige Europa- und Außenpolitik fort.

## Covid-19-Pandemie

War Estland im Frühjahr und Sommer 2020 noch vergleichsweise gut durch die erste Pandemiewelle gekommen, spitzte sich die Lage Ende des Jahres zu. Estland gehörte zeitweise zu den europäischen Ländern mit der höchsten Infektionsrate. Mitte März 2021 erreichte das Infektionsgeschehen seinen Höhepunkt mit einer 7-Tage-Inzidenz von 799 pro 100 000 Einwohnern bei einer Gesamtbevölkerung von 1,3 Mio. Doch die Lage erholte sich zum Sommer hin, Mitte Juni 2021 lag die 7-Tage-Inzidenz bei 29.<sup>1</sup> Die Gesamtzahl der Infizierten seit Februar 2020 betrug im Juni 127 867 und die der Toten 1270.<sup>2</sup> Immerhin konnte sich die estnische Wirtschaft im ersten Halbjahr 2021 etwas erholen. Nach starken Verlusten 2020 wurde für 2021 ein Wirtschaftswachstum von 6,2 Prozent im Vergleich zum Vorjahr prognostiziert.<sup>3</sup>

## Innenpolitik

Inmitten der Covid-19-Krise vollzog sich im Januar 2021 eine Regierungskrise. Nach Bekanntwerden von Korruptionsvorwürfen gegen seine Partei trat Regierungschef Jüri Ratas von der gemäßigt linken Zentrums Partei zurück. Die estnischen Justizbehörden hatten zuvor Ermittlungen wegen eines staatlichen Hilfskredits in Höhe von ca. 40 Mio. Euro für ein größeres Immobilienprojekt im Sommer 2020 gegen die Partei eingeleitet. Der Kreditentscheidung waren wohl unerlaubte Absprachen vorausgegangen.<sup>4</sup> Damit stand der Weg frei für die über viele Jahre bereits regierende liberale Reformpartei und ihre Vorsitzende Kaja Kallas, eine neue Regierung zu bilden. Kallas hatte bereits die Parlamentswahlen 2019 gewonnen, war aber bei der Regierungsbildung von Ratas ausgebremst worden, der lieber die rechte Konservative Volkspartei Estlands (EKRE) ins Boot holte, um selbst Ministerpräsident bleiben zu können. Dieser Zug war sehr umstritten, zumal die Volkspartei wiederholt mit problematischen rechtspopulistischen Äußerungen gegenüber Migranten und Europa negativ auffiel, die dem fortschrittlichen Ruf Estlands schaden. Im November 2020 musste EKRE-Innenminister Mart Helme gar zurücktreten, nachdem er und sein Sohn, Finanzminister Martin Helme, die Präsidentschaftswahlen in den USA als Betrug und als Zeichen des Niedergangs der USA sowie Joe Biden als

- 
- 1 Corona-in-Zahlen.de: Corona-Zahlen für Estland, abrufbar unter: <https://www.corona-in-zahlen.de/weltweit/estland/> (letzter Zugriff: 1.8.2021).
  - 2 Worldometer: Estonia, abrufbar unter: <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/estonia/> (letzter Zugriff: 30.7.2021).
  - 3 Tagesschau.de: Wie geht es Europas Staaten?, 8.7.2021.
  - 4 Deutsche Welle: Estlands Regierungschef tritt wegen Korruptionsaffäre zurück, 13.1.2021.

„korrupten Drecksack“ bezeichnet hatten.<sup>5</sup> Im Januar 2021 kam es also doch noch zur ersten Regierungskoalition zwischen Reform- und Zentrumspartei mit einer komfortablen Mehrheit im Parlament (59 von 101 Sitzen) und mit Kaja Kallas als erster Ministerpräsidentin Estlands. Schwerpunkte der fast paritätisch aus sieben Ministerinnen und acht Ministern bestehenden neuen Regierung sind die Bewältigung der Coronakrise, die wirtschaftliche Entwicklung des Landes, Umwelt, die Steuerpolitik sowie eine Reform des Schulsystems.<sup>6</sup>

## Europa- und Außenpolitik

In einer digitalen Rede vor dem estnischen Parlament im März 2021 betonte Kaja Kallas die pro-europäische Haltung der Regierung: es war stets und sei auch weiter im Interesse Estlands, darauf hin zu arbeiten, fest verankert in europäischer Politik und den gemeinsamen Beschlüssen der Europäischen Union (EU) zu sein. Für ein kleines Land sei dies die beste Garantie, sein eigenes Schicksal und seine Zukunft bestimmen zu können. Sie unterstützte und lobte zudem die EU für ihr Management der Covid-19-Krise und hob dabei insbesondere die Beschaffung von Impfstoffen, die Kallas zufolge ohne die EU nicht möglich gewesen sei, und die finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten hervor.<sup>7</sup> Estland war mit dem Ausgang der Verhandlungen über das EU-Budget und den Wiederaufbaufonds NextGenerationEU zufrieden, da das Land mehr Geld als bisher erhalten soll.

Hinsichtlich der Ereignisse in Belarus seit August 2020 wurde sowohl die alte als auch die neue estnische Regierung für zu langsame Reaktionen kritisiert. Immerhin hatte Estland im August 2020 zusammen mit Lettland und Litauen Reisebeschränkungen gegen belarussische Amtsträger, darunter Präsident Aljaksandr Lukaschenka, verhängt. Dagegen scheint Litauen zum Zentrum der Außenpolitik im Baltikum zu werden, zumindest im Hinblick auf den Umgang mit Belarus, was Estland durchaus anerkennt. Laut Analysten sind die baltischen Staaten auf dem Weg fort von ihrer bislang selbstbezogenen Außenpolitik und hin zu einer Politik, in der sich jedes der drei Länder auf seine speziellen Fähigkeiten und Kontakte konzentriert und damit seinen Teil zu einem Großen und Ganzen beiträgt. Im estnischen Fall ist das die ausgeprägte Expertise und Erfahrung in Cyber (-sicherheit) und Digitalisierung sowie seine günstige geographische Position als Ansprechpartner und Bindeglied zwischen den baltischen und nordischen Ländern.<sup>8</sup> Der zu Beginn der Covid-19-Krise eingesetzte Trend zu gegenseitiger Solidarität, Kooperation und Arbeitsteilung setzt sich damit fort. Diese werden auch notwendig sein im schwieriger werdenden Verhältnis Estlands und der anderen Balten zu China, von dem man sich einerseits wichtige Investitionen in Infrastrukturprojekte erhofft, andererseits aber das zunehmend totalitäre Auftreten und den barschen Ton fürchtet. Auch dieses Dilemma wird das kleine Land weiter begleiten.

## Weiterführende Literatur

Viljar Veebel: Bubble trouble: Estonia and the coronavirus crisis, in: European Council on Foreign Relations Commentary, 19.11.2020.

---

5 Kai Strittmatter: Eigentor, in: Süddeutsche Zeitung, 9.11.2020.

6 Tagesschau: Endlich Regierungschefin, 25.1.2021.

7 Regierung Estlands: Prime Minister Kallas: Aiming to be at the core of common European decisions is in the interests of Estonia, 16.3.2021, abrufbar unter: <https://www.valitsus.ee/en/news/prime-minister-kallas-aiming-be-core-common-european-decisions-interests-estonia> (letzter Zugriff: 30.7.2021).

8 Piret Kuusik: Lithuania's Rise in Foreign Affairs: Should Estonia be green with envy?, in: International Centre for Defense and Security Commentary, 2.6.2021.

# Finnland

Tuomas Iso-Markku

Die Bewältigung der Covid-19-Pandemie dominierte im vergangenen Jahr wenig überraschend die politische Agenda und die Berichterstattung der Medien in Finnland. Nachdem über die Krisen-Politik am Anfang der Pandemie noch weitgehend konsensual entschieden worden war, politisierte sich der Kampf gegen das Virus zunehmend – auch im Hinblick auf die Kommunalwahlen, die aufgrund der Pandemie auf Juni 2021 verschoben wurden. In einer äußerst politisierten Atmosphäre wurden auch die Debatten über den europäischen Wiederaufbauplan NextGenerationEU (NGEU) und vor allem sein Kernstück, die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), geführt, die das mit Abstand wichtigste europapolitische Thema darstellte. Die Ratifizierung des einschlägigen Eigenmittelbeschlusses dauerte in Finnland bis Mai 2021 an und es war zeitweise nicht sicher, ob das finnische Parlament ihn annehmen würde.

## Covid-19-Krise: Erfolge und Kontroversen

In den Sommermonaten 2020 verlief das Infektionsgeschehen in Finnland ruhig, was eine Gelegenheit bot, aus der ersten Covid-19-Welle Bilanz zu ziehen. Obwohl das finnische Bruttoinlandsprodukt im zweiten Quartal 2020 laut Eurostat um 3,2 Prozent geschrumpft war, schnitt Finnland damit besser ab als die anderen 19 EU-Volkswirtschaften, für die Daten erhältlich waren.<sup>1</sup> Auch die meisten BürgerInnen schienen die erste Covid-19-Welle gut verkraftet zu haben: Dem Eurobarometer zufolge hatte Finnland mit 73 Prozent EU-weit den höchsten Anteil an Befragten, die angaben, dass es für sie relativ oder sehr einfach gewesen war, mit den Einschränkungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie zurechtzukommen.<sup>2</sup>

Trotz steigender Fallzahlen blieb die Lage auch in den folgenden Monaten vergleichsweise gut. Ausländische Medien lobten das erfolgreiche Krisenmanagement der von Ministerpräsidentin Sanna Marin geführten Mitte-Links-Regierung.<sup>3</sup> Der innenpolitische Konsens, der die Pandemie-Politik im Frühjahr 2020 getragen hatte, fing aber an, zunehmend zu bröckeln. Im Oktober griffen die Oppositionsparteien die Regierung hart an, weil sie erst im August eine Empfehlung abgegeben hatte, Gesichtsmasken zu tragen, was Ministerpräsidentin Marin damit begründete, dass Masken im Frühjahr 2020 kaum vorhanden gewesen waren.<sup>4</sup>

Im November nutzte Marin das positive internationale Medienecho auf ihre Regierungsführung, um für eine gemeinsame Covid-19-Strategie der EU einzutreten. Im Online-Magazin Politico plädierte sie unter anderem dafür, die Testpraxen, Kontaktnach-

---

1 Adam Oliver Smith: Economic data shows Finnish economy fared better than any other country during spring shutdown, in: Helsinki Times, 23.8.2020.

2 Europäische Kommission: Standard-Eurobarometer 93, Sommer 2020, S. 42.

3 Richard Milne: How Finland kept Covid in check, in: Financial Times, 24.9.2020.

4 Tulikukka De Fresnes/Matti Kontinen: Oppositio roimi hallitusta hämärästä koronaviestinnästä – Marin myönsi, että maskisuositus jäi keväällä antamatta, koska maskeja ei ollut saatavilla, in: YLE Uutiset, 8.10.2020.



verfolgung und Quarantäneregeln der Mitgliedstaaten besser zu koordinieren.<sup>5</sup> Eine Woche später gab sie der Financial Times ein Interview, in dem sie die gleiche Botschaft wiederholte und warnte, dass populistische Parteien profitieren würden, falls Europa die Pandemie nicht in den Griff bekommen würde.<sup>6</sup> Damit spielte sie auch auf die Situation in Finnland an, wo die rechtspopulistischen Basisfinnen in Umfragen Marins Sozialdemokratischer Partei auf den Fersen waren.

KritikerInnen wiesen darauf hin, dass Finnland selbst kein gutes Beispiel für europäische Koordinierung sei, da es an strengen Regeln für Reisende aus dem EU-Ausland festhielt.<sup>7</sup> Tatsächlich riefen Finnlands Einreisekriterien immer wieder Verstimmung in den Nachbarstaaten, vor allem in Estland, hervor. Im Juni 2021 wandte sich Estlands Ministerpräsidentin Kaja Kallas in einem dramatischen offenen Brief an Marin, um den normalerweise regen Verkehr zwischen den beiden Ländern von seinen starken Einschränkungen zu befreien.<sup>8</sup>

Die Impfungen gegen Covid-19 begannen in Finnland am 27. Dezember 2020. Anders als beispielsweise in Deutschland hielt sich die Kritik an den gemeinsamen Impfstoffkäufen der EU in Grenzen. Obwohl der stockende Start der Impfkampagne auch in Finnland bedauert wurde, betonte Europaministerin Tytti Tuppurainen, dass Finnland es als kleines Land schwer gehabt hätte, allein im globalen Wettlauf um den Impfstoff zu bestehen.<sup>9</sup>

Im Frühjahr 2021 verschlechterte sich die pandemische Lage in Finnland rapide. Am 1. März riefen die Regierung und der Präsident wieder den Ausnahmezustand aus. Wenige Tage später bestätigte die Justizministerin die Verschiebung der auf den 18. April angesetzten Kommunalwahlen auf Juni 2021. Die Regierung wollte auch weitgehende Ausgangsbeschränkungen in und um die Hauptstadt Helsinki sowie die Hafenstadt Turku einführen. Der Verfassungsausschuss des finnischen Parlaments bescherte der Regierung jedoch eine herbe Niederlage, als er große verfassungsrechtliche Bedenken an dem Plan äußerte.<sup>10</sup> Ende April krachte es auch innerhalb der Regierung selbst. Als die agrar-liberale Zentrumspartei einem mühsam ausgehandelten Haushaltskompromiss nicht zustimmte, sah es zwischenzeitlich so aus, als würde die Koalition auseinanderbrechen. In der letzten Minute wurde eine Regierungskrise aber noch abgewendet.<sup>11</sup>

Bei den Kommunalwahlen im Juni 2021 siegte die oppositionelle liberal-konservative Nationale Sammlungspartei, die landesweit 21,4 Prozent der Stimmen an sich vereinen konnte. Marins Sozialdemokratische Partei kam auf 17,7 Prozent und errang den zweiten Platz. Den größten Stimmenzuwachs verzeichneten die Basisfinnen, die mit 14,5 Prozent jedoch deutlich hinter ihren Erwartungen blieben.

---

5 Sanna Marin: Europe must unite to beat coronavirus, in: Politico, 12.11.2020.

6 Richard Mile: Finland's PM warns populists will prosper if Covid is not controlled, in: Financial Times, 19.11.2020.

7 Elisa Hyvärinen: Pääministerin EU-lausuntoja ihmetellään – "ei kovinkaan uskottavaa", in: Verkkouutiset, 22.11.2020.

8 Kaja Kallas: Virolaisten pitää päästä tapaamaan perhettään, in: Helsingin Sanomat, 11.6.2020.

9 Tanja Nuotio: Tytti Tuppurainen puolustaa EU:n yhteistä rokotehankintaa – "Aivan varmasti parempi ratkaisu kuin se, että kukin jäsenmaa olisi lähtenyt yksin kilpajuoksuun", in: Turun Sanomat, 28.1.2021.

10 Maria Stenroos: Analyysi: Hallitus kaatoi liikkumisrajoitukset – hallituksen koronalekasta tuli kerralla romua, YLE Uutiset, 31.3.2021.

11 Melissa Heikkilä: Finnish government avoids collapse, in: Politico, 28.4.2021.

## Die Aufbau- und Resilienzfähigkeit: Eine äußerst politisierte Angelegenheit

Der Vorschlag der Europäischen Kommission zum 750 Mrd. Euro schweren Wiederaufbauplan NextGenerationEU und seinem Kernelement, der ARF, wurde in Finnland von Anfang an kontrovers diskutiert. Dafür gibt es mehrere Gründe. Erstens hallen die hitzigen Debatten aus Zeiten der Eurokrise in Finnland auch heute nach. Damals festigte sich Finnlands Grundposition, welche die Verantwortung der Mitgliedstaaten für ihre eigenen Finanzen und das Einhalten von gemeinsamen Haushaltsregeln betont, gemeinsamen Schulden ablehnend gegenüber steht und strenge Bedingungen für Finanzhilfen befürwortet.<sup>12</sup> Zweitens bewerteten viele finnische PolitikerInnen die rechtliche Basis der ARF als dünn. Das verstärkte bereits vorhandene Sorgen um die Glaubwürdigkeit des EU-Regelwerks in einem Land, das sich stark zur Rechtsstaatlichkeit bekennt.<sup>13</sup> Drittens erkannten die Basisfinnen, die ihren Aufstieg der Eurokrise verdanken, in der Debatte früh eine Gelegenheit, sich wieder mit euroskeptischen Botschaften zu profilieren.<sup>14</sup>

Marins pro-europäische Regierung war bemüht, das richtige Gleichgewicht zwischen ihren Kritikpunkten und ihrer konstruktiven Grundhaltung herzustellen. Sie plädierte für eine kleinere Fazilität, in der Kredite einen höheren Anteil ausmachen würden, und befürwortete eine Kürzung ihrer Laufzeit und der Rückzahlzeit der Schulden.<sup>15</sup> Während der EU-Ausschuss des finnischen Parlaments diese Verhandlungsposition guthieß, zeigte sich der Verfassungsausschuss kritischer und ermahnte die Regierung, die Vereinbarkeit der ARF mit Art. 310 AEUV und Art. 125 AEUV sorgfältig zu prüfen.<sup>16</sup> Mit seiner Position gehörte Finnland eindeutig zu den kritischeren Mitgliedstaaten – und wurde vor allem in den ausländischen Medien als fünftes Mitglied der Gruppe der „sparsamen Vier“ gesehen, mit der es eng zusammenarbeitete, der es aber nie offiziell beitrug.<sup>17</sup>

Nachdem sich der Europäische Rat auf die Details des Wiederaufbauplans und des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) geeinigt hatte, wurde darüber gestritten, wie das Ergebnis aus finnischer Sicht zu bewerten sei. Dabei zeigten sich deutlich die politischen Trennlinien, die auch die späteren Debatten prägten. Ministerpräsidentin Marin und die Regierung verteidigten den in Brüssel erreichten Kompromiss. Marin betonte, dass die Erholung der gesamten Eurozone für Finnland als exportabhängiges Land entscheidend sei, weshalb der Wiederaufbauplan notwendig sei.<sup>18</sup> Die Einigung habe auch die Handlungsfähigkeit der EU unter Beweis gestellt – und sei an den Finanzmärkten positiv aufgenommen worden. Darüber hinaus betonte Marin, dass Finnland sich in vielen Punkten durchgesetzt habe: Der Anteil der nicht zurückzuzahlenden Zuschüsse in der ARF wurde

- 12 Tuomas Iso-Markku: Recovering from the recovery fund: How Finland can reboot its EU policy, European Council on Foreign Relations, 6.1.2021, abrufbar unter: <https://ecfr.eu/article/recovering-from-the-recovery-fund-how-finland-can-reboot-its-eu-policy/> (letzter Zugriff: 13.8.2021).
- 13 Minna Ålander/Paweł Tokarski: Zögerliche Ratifizierung des EU-Wiederaufbaufonds: Ein Weckruf aus Finnland, in: SWP Kurz gesagt, 10.5.2021.
- 14 Iso-Markku: Recovering from the recovery fund, 2021.
- 15 Teemu Muhonen/Jarno Hartikainen: Hallitus linjasi kantansa EU:n koronaelytykseen: Suomi vaatii 750 miljardin euron paketin pienentämistä ja painottamista lainoihin, in: Helsingin Sanomat, 4.6.2020.
- 16 Teemu Muhonen/Petri Sajari: Suuri valiokunta siunasi hallituksen kannan EU:n hätärahoitukseen – Perustuslakivaliokunnalta tiukkaa arvostelua komission ehdotukselle, in: Helsingin Sanomat, 12.6.2020.
- 17 Hanna Ojanen: Why Finland never joined the frugal four, European Council on Foreign Relations, 4.9.2020, abrufbar unter: [https://ecfr.eu/article/commentary\\_why\\_finland\\_never\\_joined\\_the\\_frugal\\_four/](https://ecfr.eu/article/commentary_why_finland_never_joined_the_frugal_four/) (letzter Zugriff: 16.8.2021).
- 18 Regierung Finnlands: Prime Minister's announcement on the multiannual financial framework and the recovery package, 9.9.2020, abrufbar unter: [https://vnk.fi/~paaministerin-ilmoitus-eu-n-monivuotisestarahoituskehyste-ja-elplymiskokonaisuudesta?languageId=en\\_US](https://vnk.fi/~paaministerin-ilmoitus-eu-n-monivuotisestarahoituskehyste-ja-elplymiskokonaisuudesta?languageId=en_US) (letzter Zugriff: 13.8.2021).

reduziert, die Haftung der einzelnen Mitgliedstaaten klar definiert und begrenzt und Finnlands nationaler Beitrag zum MFR nur leicht erhöht. Zudem bekam Finnland 400 Mio. Euro für die Entwicklung des ländlichen Raums und 100 Mio. für die dünn besiedelten Regionen in Nord- und Ost-Finnland zugesprochen.

Die Basisfinnen, die Christdemokraten und die Ein-Mann-Partei „Bewegung Jetzt“ waren nicht überzeugt und lehnten die ARF – und damit das in Brüssel ausgehandelte Gesamtpaket – dezidiert ab. Zwischen der Regierung und der von den Basisfinnen angeführten Gruppe balancierte die ausgesprochen pro-europäische aber fiskalkonservative Sammlungspartei. Einerseits begrüßte sie die Tatsache, dass die EU eine Einigung erzielt hatte. Andererseits wollte sie ihren Unmut über den Wiederaufbauplan und vor allem über die Regierung kundtun.

Die Dramatik nahm zu, als der Verfassungsausschuss des Parlaments im April 2021 einen sehr umstrittenen Entschluss fasste. Mit den Stimmen der Oppositionsparteien und der Zentrumspariei setzte sich dort äußerst knapp eine Lesart durch, wonach die ARF mit einer Übertragung neuer Kompetenzen auf die EU-Ebene gleichzusetzen sei. Dies wiederum bedeutete, dass die Ratifizierung des einschlägigen EU-Eigenmittelbeschlusses im Parlament eine Zweidrittelmehrheit voraussetzte – und die Regierung auf Stimmen aus der Opposition angewiesen war.

Damit kam der Sammlungspartei eine Schlüsselrolle zu. Die Partei verkündete zunächst, sich in der Abstimmung über den Eigenmittelbeschluss zu enthalten, um seine Aufnahme zu ermöglichen, ohne ihn direkt unterstützen zu müssen. Vor der entscheidenden Sitzung vermehrten sich jedoch die Zweifel, ob die Zweidrittelmehrheit zusammenkommen würde. In einem gemeinsamen Aufruf setzten sich 20 namenhafte WirtschaftsvertreterInnen für den Wiederaufbauplan ein<sup>19</sup> – und auch die Regierungsparteien kamen auf die Sammlungspartei zu. Am Ende gab die Sammlungspartei ihren Abgeordneten in der Abstimmung freie Hand, woraufhin die meisten für den Eigenmittelbeschluss stimmten. Er wurde mit 134 Ja- zu 57 Nein-Stimmen angenommen.

Inmitten der Aufregung um den Wiederaufbauplan veröffentlichte die Regierung auch ihren europapolitischen Bericht.<sup>20</sup> Darin skizzierte sie Finnlands Position zu aktuellen EU-Themen, unter anderem zur Idee der „strategischen Autonomie“. Soweit das Konzept als Vehikel benutzt werden kann, um die Rolle der EU als globaler Akteur zu stärken, kann Finnland ihm viel Gutes abgewinnen. Auf seine Verwendung in der Handelspolitik blickt Finnland kritischer und betont, dass strategische Autonomie kein Euphemismus für Protektionismus sein dürfe.

## Weiterführende Literatur

- Saila Heinikoski: Rule-bending debates in recent Finnish EU Policy, in: FIIA Briefing Paper 300/2021.  
Mehreen Khan et al.: Despite historic EU deal, deep rifts remain, in: Financial Times, 22.7.2020.

- 
- 19 Juha Keskinen: Suomalaiset huippujohtajat vetoavat EU:n elvytyspaketin hyväksymisen puolesta, in: Iltalehti, 5.5.2021.  
20 Regierung Finnlands: Government Report EU Policy: Strong and united EU – towards a more sustainable European Union, in: Publications of the Finnish Government 6/2021, 28.1.2021.

# Frankreich

Joachim Schild

Die französische Europapolitik kann im vergangenen Jahr auf einige Erfolge zurückblicken. Dies gilt insbesondere für die Entscheidung der Europäischen Union (EU) zugunsten einer massiven Schuldenaufnahme zur Finanzierung des europäischen Wiederaufbauplans NextGenerationEU (NGEU) und die darin enthaltenen Finanztransfers.<sup>1</sup> Zudem hat das französische Narrativ der strategischen Autonomie und europäischen Souveränität nicht zuletzt als Folge der Covid-19-Pandemie an Anhängern gewonnen. Gleiches gilt für die strategische Industrie- und Außenwirtschaftspolitik mit protektionistischen Akzenten, die Konjunktur auf europäischer Ebene und in einigen Mitgliedstaaten hat. Unterstützung fand Frankreich auch in Bezug auf seine unnachgiebige Haltung zum Brexit und sein Pochen auf Einhaltung der mit dem Vereinigten Königreich abgeschlossenen Abkommen. Auf der anderen Seite sind aber durchaus auch Führungsschwächen der Macron'schen Europapolitik zutage getreten. Das gilt etwa für die Russland- und NATO-Politik. Die französischen Vorstellungen einer strategischen Autonomie der Europäer treffen nicht zuletzt in Osteuropa auf große Skepsis.

## Covid-19 und der Wiederaufbauplan

Nach zeitweisen Grenzsicherungen, nicht zuletzt von Seiten Deutschlands, hat sich Paris wiederholt für eine stärkere gesundheitspolitische Koordinierung auf europäischer Ebene stark gemacht. Auch plädierte Frankreich für eine strategische Autonomie der europäischen Gesundheitsindustrie, um in kritischen Bereichen – von der Impfstoffproduktion bis zur Schutzkleidung – nicht von globalen Lieferketten abhängig zu sein.<sup>2</sup> Europäischen Impfstoffprotektionismus lehnte Paris jedoch ab. Staatspräsident Emmanuel Macron plädierte für umfangreiche europäische Vakzinexporte in Entwicklungsländer, um der Pandemie Herr zu werden.<sup>3</sup>

Das Hauptaugenmerk der französischen Exekutive lag im Pandemiekontext auf der wirtschaftlichen Krisenbewältigung. Von Beginn an plädierte Paris für rasches und energisches Handeln, sowohl auf der nationalen als auch der EU-Ebene, in der Geld- wie in der Fiskalpolitik. Paris begrüßte die rasche Aussetzung der Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ebenso wie die partielle Nichtanwendung der staatlichen Beihilferegeln.

Eine besonders erfolgreiche politische Führungsleistung gelang der französischen Europapolitik mit Anstößen zu einer Ausgabe europäischer Staatsschuldtitel. Als die italienische Regierung für eine zeitlich befristete Ausgabe gemeinsam garantierter Staatsschuldtitel (so genannte „Coronabonds“) plädierte, fand sie dabei Unterstützung Frankreichs in einer Koalition von neun Mitgliedstaaten. Deren Anliegen stießen in Berlin anfänglich auf Widerstand. Diesen konnte Paris jedoch überwinden.<sup>4</sup> Beide Länder einig-

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gesundheits- und Verbraucherpolitik“ in diesem Jahrbuch.

3 Financial Times: Emmanuel Macron urges Europe to send vaccines to Africa now, 19.2.2021.

4 David Howarth/Joachim Schild: Nein to ‘Transfer Union’: the German brake on the construction of a European Union fiscal capacity, in: Journal of European Integration 2/2021, S. 207–224.

ten sich am 18. Mai 2020 auf einen gemeinsamen Vorschlag.<sup>5</sup> Deutschland hatte zwei Bedingungen in Bezug auf die gemeinsame Schuldenaufnahme gestellt: erstens, dass sie temporärer Natur sein müsse; zweitens, dass die Schuldenaufnahme auf EU-Ebene durch die Europäische Kommission erfolge und Deutschland damit nicht für nationale Schuldenaufnahme anderer Mitgliedsländer in Haftung genommen werden könne.<sup>6</sup>

Der deutsch-französische Vorschlag bildete seinerseits die Basis für den Kommissionsvorschlag vom 27. Mai 2020 und die letztlich erzielte Einigung über NGEU in Höhe von 750 Mrd. Euro auf der Sondertagung des Europäischen Rates vom 17. bis 21. Juli 2020. Die Höhe der vereinbarten Transferzahlungen von 390 Mrd. Euro und deren Finanzierung durch eine gemeinsame Schuldenaufnahme der Union wurden in Paris als Erfolg betrachtet. Europastaatssekretär Clément Beaune sprach in Bezug auf die gemeinsame europäische Schuldenaufnahme von der „wichtigsten Integrationsetappe seit dem Euro“.<sup>7</sup> Der Umstand, dass das vor der Pandemie verfolgte französische Projekt eines gesonderten Haushalts für die Eurozone nun vollends aufgegeben wurde, schien vor diesem Hintergrund akzeptabel. Es war im Rahmen der Eurogruppe ohnehin schon vor der Pandemie aufgrund des Widerstands der nordeuropäischen „Neuen Hanse“-Länder zu „homöopathischer Bedeutungslosigkeit“ reduziert worden.<sup>8</sup>

Doch Frankreich begnügt sich nicht mit einem temporären schuldenfinanzierten Transferprogramm. Das Poolen fiskalischer Ressourcen auf europäischer Ebene könne Beaune zufolge auch in zukünftigen Wirtschaftsabschwüngen als Modell dienen.<sup>9</sup> Und Staatspräsident Macron formulierte unmissverständlich: „Das entspricht einer Transferunion, die auf einer gemeinsamen Unterschrift, einer gemeinsamen Verschuldung beruht. Dies ist also ein wirklich entscheidender Punkt, um die Souveränität des Euro aufzubauen und um (...) eine Haushaltssouveränität zu schaffen.“<sup>10</sup> Wenn die gemeinsame Verschuldung und eine Transferunion solcherart als entscheidender Beitrag zur Souveränität des Euro und zur Haushaltssouveränität der Union gepriesen werden, steht zu erwarten, dass Macron auf eine Verstetigung der temporären Transfer- und Verschuldungsunion drängen wird. Dies dürfte zu Konflikten mit der Bundesregierung führen.

Europastaatssekretär Beaune warb auch für ein großes gemeinsames EU-Investitionsprogramm, das NGEU auf einen Zeitraum von zehn Jahren folgen soll. Es solle der ökologischen Transformation und dem Ziel der Digitalisierung der EU-Wirtschaft dienen.<sup>11</sup> Als bevorzugte Felder für massive europäische Investitionen identifizieren Präsident und Regierung die Halbleiterproduktion, Wasserstofftechnologien und das Gesundheitswesen. Dabei könne die Zusammenarbeit, so Wirtschaftsminister Bruno Le Maire, auch in flexiblen, projektbezogenen und intergouvernementalen Formen jenseits des EU-Rahmens

5 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Pressemitteilung, Deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise, 17/3/2020.

6 Le Monde: Pourquoi Merkel s'est convertie au plan de relance, 18.7.2020.

7 Clément Beaune: L'Europe par delà le COVID-19, in: Politique étrangère 3/2020, S. 9–29, hier S. 9.

8 The Economist: The Merkel-Macron plan to bail out Europe is surprisingly ambitious, 23.5.2020.

9 Financial Times: France to push for rule of law sanctions as Part of EU recovery plan, 2.8.2020.

10 Regierung Frankreichs: Interview von Präsident Macron mit der Zeitschrift Le Grand Continent, 12.11.2020, abrufbar unter <https://www.diplomatie.gouv.fr/de/aussenpolitik-frankreichs/neuigkeiten/article/interview-des-franzosischen-prasidenten-emmanuel-macron-in-der-zeitschrift-le> (letzter Zugriff: 27.7.2021).

11 Institut français des relations internationales: Trois questions à Clément Beaune, secrétaire d'État chargé des Affaires européennes, 16.7.2021, abrufbar unter: <https://www.ifri.org/fr/espace-media/videos/trois-questions-clement-beaune-secretaire-detat-charge-affaires-europeennes> (letzter Zugriff: 25.7.2021).

vorangetrieben werden.<sup>12</sup> Diese Forderungen nach einer neuerlichen großen EU-Investitionsanstrengung jenseits von NGEU stoßen in der Eurogruppe bislang allerdings auf wenig Gegenliebe, zumal letzteres ja gerade dem Zweck diene, öffentliche Investitionen zu befördern, so Eurogruppenpräsident Paschal Donohoe.<sup>13</sup>

## Brexit

Frankreich hatte sich schon in der Endphase der Brexit-Verhandlungen als wenig konzessionsbereit gegenüber dem Vereinigten Königreich erwiesen.<sup>14</sup> Diese unnachgiebige Haltung setzte sich nach dem Brexit fort. In den Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen drängte Frankreich auf Garantien gegen ein mögliches Auseinanderdriften von Steuern, Sozialabgaben und Umweltstandards zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich und stand damit im Kreise der Mitgliedstaaten keineswegs allein. Bezüglich der bis zuletzt umstrittenen Fischereirechte drohte Beaufort gar mit einem Veto, würden die französischen Fischer nicht breiten und dauerhaften Zugang zu britischen Gewässern erhalten.<sup>15</sup> Schon kurz nach dem Inkrafttreten des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit zwischen der EU und Großbritannien am 1. Mai 2021 kam es zu einer Konfrontation zwischen Frankreich und dem Vereinigten Königreich über Fischfangrechte um die Kanalinsel Jersey. Als britische Behörden französischen Fischern Fischfangrechte streitig machten, reagierte Frankreich mit Vergeltungsdrohungen. Französische Fischer protestierten vor Jersey. Sowohl die Royal Navy als auch die französische Marine schickten Schiffe zur Kanalinsel. Eine Zuspitzung des Konflikts konnte verhindert werden. Der Streit darüber, ob das Vereinigte Königreich seine vertraglichen Verpflichtungen verletzt hat, schwelt jedoch weiter.<sup>16</sup> Auch in Bezug auf die zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich umstrittene Interpretation von Vertragsbestimmungen zu Kontrollen zwischen Großbritannien und Nordirland nahm Staatspräsident Macron, mit Unterstützung der EU-Partner und der Europäischen Kommission, eine harte Haltung ein: „Nichts ist neu zu verhandeln, alles ist anzuwenden“, so Macron.<sup>17</sup>

## Konferenz zur Zukunft Europas

Die Konferenz zur Zukunft Europas, deren Arbeiten am 9. Mai 2021 pandemiebedingt deutlich verspätet starteten, geht auf einen offenen Brief von Staatspräsident Macron an die „Bürger Europas“ vom März 2019 zurück.<sup>18</sup> In diesem unterbreitete er Reformvorschläge und regte die Konferenz mit breiter Bürgerbeteiligung an. Er konnte die Bundesregierung für diese Idee gewinnen. Paris und Berlin legten im November 2019 ein Non-Paper zu Inhalt und Prozedere vor. Dieses sah einen Fokus der Konferenz auf die Weiterentwicklung europäischer Politiken vor, erwog aber auch die Möglichkeit institutioneller Reformen und einer Vertragsänderung.<sup>19</sup>

12 Le Monde: La France à l'offensive pour un investissement massif des Vingt-Sept, 4.6.2021.

13 Frankfurter Allgemeine Zeitung: 750 Milliarden sind nicht genug, 22.5.2021.

14 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch.

15 The Guardian: France far from isolated in tough Brexit stance, 7.12.2020.

16 The Economist: A fish fight between Britain and France, 8.5.2021.

17 Le Monde: Brexit: Macron et l'UE demandent à Londres le respect de la "parole donnée", Johnson répond par la menace, 13.6.2021.

18 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Konferenz zur Zukunft Europas“ in diesem Jahrbuch.

19 Regierung Deutschlands/Regierung Frankreichs: Conference on the Future of Europe, Franco-German non-paper on key questions and guidelines, 27.11.2019, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf> (letzter Abruf: 27.7.2021).

Im Gegensatz zu seiner mit Reformvorschlägen gespickten Sorbonne-Rede von 2017 hielt Macron zum Auftakt der Zukunftskonferenz am 9. Mai 2021 eine Rede, die viel Rhetorik, aber wenig Substanz enthielt.<sup>20</sup> Prioritätensetzung und konkrete Vorschläge ließ sie vermissen. Mögliche Vertragsänderungen erwähnte er mit keinem Wort. Substantielle Ergebnisse und weitreichende Reformen sind von dieser Konferenz angesichts des engen Zeitplans nicht zu erwarten. Daran wird die pandemiebedingt erschwerte Bürgerbeteiligung gewiss nichts ändern. Insbesondere sind kaum Vorschläge zur Vertragsänderung zu erwarten. Nicht weniger als zwölf Mitgliedstaaten – Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Lettland, Litauen, Malta, die Niederlande, Österreich, die Slowakei, Schweden und die Tschechische Republik – haben sich in einem gemeinsamen Positionspapier gegen institutionelle Reformdiskussionen und Vertragsänderungen gewandt.<sup>21</sup> Auch wäre das Risiko einer Ratifizierungskrise viel zu hoch. Die gesamte Veranstaltung und der für März 2022 geplante Konferenzabschluss dienen wohl in erster Linie als Plattform zur Selbstinszenierung eines Präsidenten auf dem Höhepunkt seines Präsidentschaftswahlkampfes. Wäre Macron ernsthaft an Ergebnissen interessiert, hätte er sich gewiss für eine Verlängerung der Arbeitsphase der Konferenz eingesetzt.

### EU-Außen- und Sicherheitspolitik

Altbekannte französische Vorstellungen eines „Europa als Macht“ (*Europe puissance*) werden von Präsident Macron und seiner Regierung unter dem Label „strategische Autonomie“ zu einem Kernpunkt ihres Europadiskurses erhoben. Insbesondere die Europäische Kommission hat sich diesen Begriff in der modifizierten Form einer „offenen strategischen Autonomie“ zu eigen gemacht. Die durch die Covid-19-Pandemie offengelegte Verwundbarkeit von weltweiten Lieferketten hat diesem Diskurs und seinen protektionistischen Seiten Auftrieb gegeben. Allerdings ist gerade nach der Wahl Joe Bidens zum US-Präsidenten und seinem Bekenntnis zum Multilateralismus und zur Pflege kooperativer Beziehungen zu den NATO- und EU-Partnern auch Kritik an dem französischen Projekt laut geworden, nicht nur in Osteuropa. So bezog die deutsche Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer in ungewöhnlich offener Form Stellung und betonte, dass Illusionen über eine strategische Autonomie Europas enden müssten, da die Europäerinnen und Europäer nicht in der Lage wären, die Rolle der USA als Sicherheitsgarant zu ersetzen.<sup>22</sup> Staatspräsident Macron reagierte umgehend – und verärgert. Er warf Kramp-Karrenbauer eine „Fehlinterpretation der Geschichte“ vor, ein seltener Vorgang in den deutsch-französischen Beziehungen: „Die Vereinigten Staaten werden uns nur als Verbündete akzeptieren, wenn wir uns selbst ernst nehmen und wenn wir in unserer Verteidigung souverän sind“, so Macron.<sup>23</sup>

Einen wichtigen Baustein europäischer verteidigungspolitischer Souveränität bilden aus Pariser Sicht gemeinsame Rüstungs Großprojekte, vor allem mit Deutschland.<sup>24</sup> Diese Projekte – ein Kampfpanzersystem und das größere Projekt eines Kampfflugzeugsystems

---

20 Regierung Frankreichs: Discours du Président de la République à l'occasion du lancement de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, 9.5.2021, abrufbar unter: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/05/09/lancement-de-la-conference-sur-lavenir-de-leurope> (letzter Zugriff: 27.7.2021).

21 Financial Times: EU's dirty dozen pour cold water on Conference on Future of Europe, 23.3.2021.

22 Annegret Kramp-Karrenbauer: Europe still needs America No matter who is in the White House, we are in this together, in: Politico, 2.11.2020.

23 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Macron: Teile Kramp-Karrenbauers Position „ganz und gar nicht“, 17.11.2020.

24 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

– haben im vergangenen Jahr jedoch mehrfach Schlagzeilen wegen langsamer Fortschritte gemacht, sehr zur Verärgerung in Paris.<sup>25</sup> Der Haushaltsausschuss des Bundestages hat jedoch am 23.6.2021 neue Tranchen und Vertragsvergaben bis 2027 im Umfang von 4,4 Mrd. Euro freigegeben.<sup>26</sup> Konkrete Rüstungsprojekte und ad-hoc-Koalitionen für militärische Einsätze, insbesondere in Afrika, sind Paris derzeit wichtiger als eine Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), die aufgrund der Risikoaversion der EU-Partner und der Fähigkeitslücken ihrer Streitkräfte in Paris skeptisch betrachtet wird.<sup>27</sup>

Auch andere außen- und sicherheitspolitischen Themen sorgten für deutsch-französische Irritationen. So hat Staatssekretär Beaune die Bundesregierung aufgefordert, aus dem Bauprojekt der Gaspipeline Nord-Stream-2 auszusteigen.<sup>28</sup> In der Russlandpolitik gab es jedoch auch gemeinsame deutsch-französische Initiativen. Beide Länder betätigten sich als treibende Kräfte bei der Ausweitung der Sanktionen gegen russische Staatsbürger im Kontext des Mordanschlages auf den Kremlkritiker Alexej Nawalny.<sup>29</sup> Weniger Erfolg war hingegen einer schlecht vorbereiteten gemeinsamen Initiative beschieden. Unmittelbar vor dem Treffen des Europäischen Rates am 24. Juni 2021 überraschten beide Länder ihre Partner mit dem Vorschlag, zur Verbesserung des Dialogs mit Russland Gipfeltreffen wiederzubeleben – nach dem Vorbild des Treffens der Präsidenten Biden und Putin. Sie scheiterten damit. Zu stark war der Widerstand vor allem von Seiten zentral- und osteuropäischer Mitgliedsländer. Von französischer Seite handelte es sich dabei um den Versuch, die im August 2019 ebenfalls unkoordiniert gestartete unilaterale Initiative zu einem strategischen Dialog mit Russland zu europäisieren. Letztere hatte ebenfalls zu Irritationen geführt und, trotz der Einsetzung von 14 bilateralen Arbeitsgruppen, aufgrund der Pandemielage und nicht zuletzt wegen des Mordanschlages auf Nawalny keine sichtbaren Ergebnisse gezeitigt.<sup>30</sup> Macrons Reisen nach Litauen und Lettland im Oktober 2020 dienten nicht zuletzt dem Ziel, um Verständnis und Unterstützung für seine Russlandpolitik und für seine Vorstellung einer Stärkung der strategischen Autonomie der Union zu werben.<sup>31</sup>

Gegenüber Washington hat Macron, unterstützt von Bundeskanzlerin Angela Merkel, im Rahmen des G7- und des NATO-Gipfels im Juni 2021 darauf gedrungen, die von der Biden-Administration gewünschte Wortwahl in Bezug auf China abzuschwächen und sich nicht in eine konfrontative Strategie gegen China einspannen zu lassen. Paris beobachtet aber mit einer gewissen Sorge, dass die Biden-Administration Deutschland zum privilegierten europäischen Partner zu machen gedenkt, obwohl Frankreich dank seiner Projektionsfähigkeit und Bereitschaft zum Einsatz militärischer Macht für die USA von Afrika bis zum Indo-Pazifik auf militärischer Ebene ein wichtigerer Partner ist als die Bundesrepublik.

25 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Rollt der deutsch-französische Kampfpanzer?, 20.11.2021; Frankfurter Allgemeine Zeitung: Berlins Tempo verärgert Paris, 25.3.2021.

26 Bundesministerium der Verteidigung: Investitionen in die Luftwaffe der Zukunft, 24.6.2021.

27 Christian Deubner: Frankreichs langer Rückzug aus der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, in: SIRIUS 1/2021, S. 28–40.

28 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Schwierige Kooperation, 6.2.2021.

29 Le Monde: Affaire Navalny: Paris et Berlin pour des sanctions contre Moscou, 9.10.2020.

30 Le Monde: Les Vingt-Sept se divisent sur l'idée d'un sommet avec Poutine, 26.6.2021.

31 Claire Demesmay/Milan Nič: Macron looks East, in: DGAP Kommentar 29/2020.



### **Ausblick auf die Präsidentschaftswahlen und die französische Ratspräsidentschaft**

Inwieweit Frankreich seine europapolitischen Kernanliegen erfolgreich weiter verfolgen kann, hängt entscheidend vom Ausgang der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Frühjahr 2022 ab. Gelingt Staatspräsident Macron eine Wiederwahl und sollte er in der Nationalversammlung eine präsidentielle Mehrheit hinter sich versammeln, könnte er auf europäischer Bühne das Gewicht und den Einfluss Frankreichs stärken. Dies gilt um so mehr, als ein neuer deutscher Bundeskanzler gewisse Zeit benötigt, um sich sein eigenes Standing in Brüssel zu erarbeiten. Zu erwarten wäre im Falle einer Wiederwahl Macrons eine beharrliche Fortführung seiner Bemühungen, dem Schlagwort einer europäischen strategischen Autonomie und Souveränität Substanz zu verleihen, die wirtschaftliche Gouvernanz der Eurozone im Sinne französischer Vorstellungen einer Wirtschaftsregierung mit schuldenfinanzierten europäischen Investitionen fortzuentwickeln und die Fiskalregeln der Währungsunion zu lockern.

Mit dem ehemaligen EU-Kommissar und Brexit-Chefunterhändler Michel Barnier hat ein zweiter erfahrener Europapolitiker, neben Macron, seinen Hut als Präsidentschaftskandidat in den Ring geworfen. Barnier könnte als Kandidat der gemäßigten Rechten eine Wiederholung des Duells zwischen Macron und der europafeindlichen Rechtspopulistin Marine Le Pen verhindern. Allerdings muss er sich erst gegen gewichtige Konkurrenten im rechten Lager behaupten. Auf der linken Seite des politischen Spektrums ist nach derzeitigem Stand eine Vielzahl von Kandidaturen zu erwarten. Sollte die Linke das Bewerberfeld nicht durch strategische Absprachen und Bündnisse lichten können, dürfte kein Kandidat den entscheidenden zweiten Wahlgang erreichen. Steigende Migrantinnen- und Asylbewerberzahlen, nicht zuletzt aus Afghanistan, dürften die Asyl- und Flüchtlingspolitik sowie die Zukunft des Schengen-Systems zu wichtigen europapolitischen Wahlkampfthemen werden lassen.

Der Präsidentschaftswahlkampf verkürzt die Zeit, die für die aktive Gestaltung der französischen Ratspräsidentschaft der Union zur Verfügung steht auf etwa drei Monate. Als ein Schwerpunkt zeichnet sich der Versuch ab, Elemente und Bausteine zu entwickeln, die dem Diskurs über eine strategische Autonomie und Souveränität Europas Substanz verleihen könnten. Die Arbeiten am strategischen Kompass der Union als sicherheitspolitisches Grundlagendokument sollen im März 2022 abgeschlossen werden. Auch die EU-Klimapolitik wird einen Schwerpunkt der französischen Ratspräsidentschaft bilden. Dabei dürfte sich Paris insbesondere für eine CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsabgabe stark machen. Daneben wird Frankreich versuchen, Dossiers wie die europäische Mindestlohnrichtlinie und die Regulierung der Digitalwirtschaft (Digital service act und Digital market act) voranzubringen.

### **Weiterführende Literatur**

Ronja Kempin (Hrsg.): Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Macron, in: SWP-Studie 4/2021.

Ulrich Krotz/Lucas Schramm: An Old Couple in a New Setting: Franco-German Leadership in the Post-Brexit EU, in: Politics and Governance 1/2021, S. 48–58.

# Griechenland

Heinz-Jürgen Axt

Im Oktober 2020 konnten Beobachterinnen und Beobachter noch konstatieren, dass kaum ein anderes europäisches Land besser durch die Covid-19-Pandemie gekommen sei, als Griechenland.<sup>1</sup> Obwohl das Land noch immer die wirtschaftlich katastrophalen Auswirkungen der Schuldenkrise zu tragen habe, eine der ältesten Bevölkerungen in Europa aufweise und die Bürgerinnen und Bürger ungern Regeln einhielten, hätten die strikten Maßnahmen der Regierung dazu geführt, dass Griechenland eine der niedrigsten mit Covid-19 im Zusammenhang stehende Sterblichkeitsrate habe.<sup>2</sup> Auch nach Beginn der zweiten Infektionswelle konnte Griechenland im Januar 2021 noch eine vergleichsweise positive Bilanz vorweisen. Das European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) meldete für Griechenland am 13. Januar 2021 eine Inzidenz von 84,17 pro 100 000 Einwohnern in den letzten 14 Tagen. Nur Finnland lag mit einem Wert von 68,09 darunter.

## Covid-19 breitet sich nach der ersten Infektionswelle aus

Mit 25,28 Todesfällen im Zusammenhang mit Covid-19 pro 100 000 Personen in den letzten 14 Tagen hatte Griechenland aber am 24. März 2021 im europaweiten Vergleich hohe Verluste zu beklagen, was auf Defizite im Gesundheitswesen schließen lässt. Nur Rumänien mit 78,28 und Lettland mit 43,51 erreichten höhere Todesraten.<sup>3</sup> Am 24. Juni 2021 wies Griechenland einen Inzidenzwert von 83,72 Infizierten auf 100 000 Einwohner in den letzten 14 Tagen auf. Lediglich fünf EU-Mitgliedstaaten waren stärker von der Pandemie betroffen.<sup>4</sup> Ab dem 7. März 2021 erklärte das deutsche Robert-Koch-Institut ganz Griechenland zum Risikogebiet.

Bis zum 20. Juni 2021 hat Griechenland bei einer Bevölkerung von knapp 10,4 Mio. Einwohnern insgesamt 8,881 Mio. Dosen an Impfstoff erhalten. Bei den über 18-Jährigen konnten 51 Prozent zumindest eine Impfung und 35,8 Prozent eine vollständige Impfung aufweisen. Unter den EU-Staaten erzielten nur 7 Staaten auf eine höhere Impfquote.<sup>5</sup> Die durchschnittliche Impfquote betrug in der Europäischen Union (EU) bei Erstimpfungen 57,9 Prozent und bei vollständigen Impfungen 34,9 Prozent. Mit mehr als 5000 Tests pro 100 000 Personen befand sich Griechenland im Mai 2021 unter den Spitzenreitern in Europa. Hatten die Impfungen für griechische Staatsbürgerinnen und -bürger im Januar 2021 begonnen, so wurden die ersten sich in Griechenland aufhaltenden Flüchtlinge in

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.

2 Matthew Karnitschnig: Europe's leaders rated on their coronavirus response, in: Politico, 17.10.2020.

3 European Centre for Disease Prevention and Control: COVID-19 situation update for the EU/EEA, abrufbar unter: <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea> (letzter Zugriff: 24.6.2021).

4 Ibid.

5 Spitzenreiter war Malta mit 66,5 Prozent, gefolgt von Ungarn mit 55,4 Prozent, Zypern mit 44,1 Prozent, Luxemburg 51,1 Prozent, Belgien mit 38,4 Prozent, Deutschland mit 37,2 Prozent und Litauen mit 37,2 Prozent; vgl. European Centre for Disease Prevention and Control: COVID-19 Vaccine rollout overview, abrufbar unter: <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/vaccine-roll-out-overview> (letzter Zugriff: 24.6.2021).

ihren Camps ab Anfang Juni 2021 geimpft. Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten kritisierten dies vor dem Hintergrund der Tatsache, dass in den überfüllten Flüchtlingscamps kaum das Gebot der sozialen Distanz einzuhalten sei und außerdem die sanitären Anlagen in schlechtem Zustand seien. Von den 12 100 Asylbewerberinnen und -bewerbern auf den griechischen Inseln in unmittelbarer Nähe zur Türkei leben 9400 in offiziellen Camps.<sup>6</sup>

### **Tourismus drängt auf Lockerungen**

Als sich die Zahl der an Covid-19 Infizierten auf 50 000 steigerte, verhängte die Regierung am 31. Oktober 2020 über Thessaloniki und dann am 7. November 2020 über das ganze Land strikte Einschränkungen des öffentlichen Lebens, die auf drei Wochen beschränkt sein sollten. Nicht systemrelevante Geschäfte wurden geschlossen, die Grundschulen blieben geöffnet. Die Kirche verlangte, von den Beschränkungen ausgenommen zu werden. Schließlich einigte man sich mit der Regierung, dass der Kirchenbesuch beschränkt werden sollte. Einige Priester, die sich über diese Lockdown-Maßnahmen hinwegsetzten, wurden mit Strafen belegt.<sup>7</sup> Mitte Januar 2021 wurden zwar einige Beschränkungen gelockert, mussten gleichwohl Ende des Monats aber wegen steigender Neuinfektionen wieder zurückgenommen und im Februar 2021 noch einmal verschärft werden. Wegen der Ausgangsbeschränkungen benötigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf dem Weg zu ihrer Arbeit spezielle Genehmigungen. Freigestellten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wurde eine Kompensation in Höhe von 800 Euro in Aussicht gestellt. Als im Februar 2021 bereits 5,9 Mrd. Euro der insgesamt für die Unterstützungsmaßnahmen vorgesehenen 7,5 Mrd. Euro verausgabt waren, wurde der Druck auf Lockerung der Restriktionen und Wiederbelebung insbesondere des Tourismus größer.<sup>8</sup> Der Tourismus kommt in Griechenland für ungefähr ein Fünftel des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf. Einer von fünf Beschäftigten arbeitet in diesem Sektor. Entsprechend wurde im Februar 2021 ein Abkommen mit Israel geschlossen, das es geimpften Israelis erlaubte, wieder ohne Auflagen nach Griechenland einzureisen. Die Europäische Kommission hielt den einseitigen Schritt Griechenlands für verfrüht und drängte auf ein abgestimmtes Vorgehen.<sup>9</sup> Griechenland wurde bei seinem Streben nach Reisefreiheit von Spanien, Zypern und Portugal unterstützt. Deutschland, Frankreich, Belgien und die Niederlande rieten dagegen von touristischen Reisen ab.<sup>10</sup> Griechenland erlaubte ab dem 14. Mai 2021 Touristen aus der Europäischen Union, den Vereinigten Staaten, dem Vereinigten Königreich, Serbien und den Vereinigten Arabischen Emiraten mit den entsprechenden Negativtests ohne Quarantäne einzureisen. Damit kleinere Inseln als „Corona-frei“ touristisch vermarktet werden konnten, wurde hier die Impfreiheitsfolge nach Alterspriorisierung abgeschafft, was bei vielen Griechinnen und Griechen, die auch über die Osterfeiertage Anfang Mai 2021 nicht frei reisen konnten, auf Unverständnis stieß.<sup>11</sup> Am 10. Mai 2021 kehrten Schülerinnen und Schüler und Lehrkräfte in die Schulen

---

6 Reuters: Greece rolls out COVID vaccines in migrant camps, 3.6.2021.

7 Ekathimerini.com: Churches allowed to open for Epiphany services despite lockdown ban, 6.1.2021.

8 Stavros Papantoniou: Athens placed under strict lockdown, in: Ekathimerini.com, 10.2.2021.

9 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Urlaub mit Impfpass? 15.3.2021, S. 3.

10 Thomas Gutschker: Verhärtete Fronten beim Thema Reisefreiheit für Geimpfte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.2.2021, S. 2.

11 Wasillis Aswestopoulos: Das Experiment: Griechenland probt den Tourismus, in: Telepolis, 21.4.2021.

zurück, öffneten Kindergärten, Museen, Freilichtkinos und wurden Beschränkungen in der Gastronomie zurückgenommen.

Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zeigten sich deutlich in den wirtschaftlichen Kennzahlen Griechenlands: Die Einnahmen aus dem Tourismus gingen 2020 um 75 Prozent zurück. Die zwar bescheidenen, aber dennoch positiven Wachstumsraten der Vorgängerjahre konnten 2020 nicht fortgesetzt werden. Das BIP brach in diesem Jahr um 8,2 Prozent ein.<sup>12</sup> Nach dem Ausbruch der Schuldenkrise im Jahr 2009 hatte Griechenland sein Haushaltsdefizit kontinuierlich zurückgeführt. Kam das Defizit 2011 noch auf 10,5 Prozent des BIP, so waren es 2019 nur noch 1,1 Prozent. 2020 steigerte sich dann das Defizit auf 9,7 Prozent des BIP. Für die EU-27 gab Eurostat ein durchschnittliches Defizit von 6,9 Prozent an.<sup>13</sup> Der öffentliche Bruttoschuldenstand Griechenlands stieg von 180,5 Prozent des BIP im Jahr 2019 auf 205,6 Prozent 2020.<sup>14</sup> Neben Polen war Griechenland das einzige EU-Land, wo die Arbeitslosenrate 2020 nicht anstieg, sondern sogar fiel. 2019 meldeten sich 17,3 Prozent der Beschäftigten arbeitslos, 2020 waren es bloß 16,3 Prozent.<sup>15</sup> Expertinnen und Experten erklären das mit den Kurzarbeitsregelungen, finanziellen Ausgleichszahlungen und dem Verbot von Entlassungen.<sup>16</sup>

### Der EU-Wiederaufbauplan

Bei einem der ersten EU-Staaten hieß die Europäische Kommission den Aufbau- und Resilienzplan der griechischen Regierung gut. Am 17. Juni 2021 verkündete Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in Gegenwart des griechischen Ministerpräsidenten Kyriakos Mitsotakis auf der antiken Athener Agora: „Es ist mir eine Ehre, heute zu verkünden, dass die Kommission grünes Licht für den griechischen Wiederaufbauplan gegeben hat, einen Plan, der dem griechischen Volk gehört und die griechische Wirtschaft verändern wird.“<sup>17</sup> Der griechische Plan, „Greece 2.0.“ genannt, lag nicht nur sehr früh vor, er hielt sich auch eng an die Vorgaben aus Brüssel. 37 Prozent der Investitionen sollen in den Klimaschutz fließen und 20 Prozent in die Digitalisierung. Klimaschädliche Vorhaben sollen nicht finanziert werden. Außerdem sollen die bislang weitgehend ignorierten Reformempfehlungen der Europäischen Kommission berücksichtigt werden. Lob kam von Abgeordneten des Europäischen Parlaments. Der Abgeordnete der Europäischen Volkspartei (EVP) Markus Ferber bescheinigte dem Plan „pfiffige Ideen“ und für den Abgeordneten der Grünen Sven Giegold setzte die griechische Regierung die richtigen Prioritäten, beabsichtige jedoch freilich auch, zu viele Großprojekte zu fördern. „Die Verwaltung und die politische Elite des Landes haben es in dem Jahrzehnt seit dem

12 Eurostat: Wachstumsrate des realen BIP, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=de> (letzter Zugriff: 29.6.2021).

13 Eurostat: Defizit/Überschuss, Schuldenstand des Staates und damit zusammenhängende Daten, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov\\_10dd\\_edpt1/default/table?lang=de](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1/default/table?lang=de) (letzter Zugriff: 29.6.2021).

14 Eurostat: Öffentlicher Bruttoschuldenstand, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_17\\_40/default/table?lang=de](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_17_40/default/table?lang=de) (letzter Zugriff: 29.6.2021).

15 Eurostat: Arbeitslosenquote insgesamt, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00203/default/table?lang=de> (letzter Zugriff: 29.6.2021).

16 Gordon Betcherman/Mauro Testaverde: How to protect jobs during Covid-19: Lessons from the Greek experience, in: VoxEU, 18.11.2020.

17 Übersetzung des Autors, im englischen Original: „Today, I am honored to announce that the Commission has given the green light for Greece's National Recovery Plan, a plan which belongs to the Greek people and will transform the Greek economy.“; Ekathimerini.com: Von der Leyen: Greek recovery plan to 'transform economy', 17.6.2021.

Ausbruch der Euro-Krise offenbar perfektioniert, ausländische Geldgeber zufriedenzustellen“, bemerkten Kommentatoren.<sup>18</sup> Während in anderen EU-Staaten Ministerien Wunschlisten für den Wiederaufbauplan zusammengetragen hatten, beauftragte Athen von Anfang an Expertinnen und Experten. Der britisch-zyprische Wirtschaftsnobelpreisträger Christopher Pissarides gab zusammen mit einer Gruppe von Ökonominen und Ökonomen Empfehlungen für den Investitions- und Reformplan. Sie legten auch eine kritische Analyse der wirtschaftlichen Situation vor. Als Kernpunkt machte die Expertengruppe um Pissarides die geringen Bruttoinvestitionen aus, die in der jüngeren Vergangenheit nur bei der Hälfte des europäischen Durchschnitts lagen.<sup>19</sup> Die griechische Regierung will mit den von der EU im Rahmen des 750 Mrd. Euro umfassenden Konjunkturpakets NextGenerationEU zur Verfügung gestellten 17,8 Mrd. Euro an Transfers, die nicht zurückgezahlt werden müssen, vor allem klimafreundliche Projekte, die Digitalisierung der Verwaltung und den Ausbau des 5G-Mobilfunknetzes finanzieren. Mit den rund 12,7 Mrd. Euro an Krediten sollen Multiplikatoreffekte bei privaten Investitionen angestoßen werden. Insgesamt 66 Reformprojekte sollen die Wettbewerbsfähigkeit verbessern, die Verwaltung modernisieren und das Justiz- und Steuerwesen effizienter machen.<sup>20</sup> Der Präsident des griechischen Zentralbank Yannis Stournaras rechnet damit, dass 2021 Investitionen in Höhe von rund 3,3 Prozent des BIP Griechenlands finanziert werden können.<sup>21</sup> Hatte sich Griechenland gemeinsam mit acht weiteren EU-Staaten bei den Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU noch für Eurobonds stark gemacht, so gelang es, während der deutschen Ratspräsidentschaft diese Forderung auf den europäischen Wiederaufbauplan zu verlagern.

Mit einer eigenen digitalen Plattform informiert die griechische Regierung die Bevölkerung über die Konferenz für die Zukunft Europas.<sup>22</sup> Die Regierung selbst benennt die folgenden Projekte als Schwerpunkte ihrer Beteiligung an der Konferenz: Europäische Sicherheit und Verteidigung, Einwanderung, Europäische Kohäsionspolitik, Umweltschutz und Klimapolitik, Forschung und Innovation mit besonderem Bezug auf die heranwachsende Generation, Stabilisierung der Europäischen Währungsunion sowie Rechtsstaatlichkeit. Die Bürgerinnen und Bürger werden aufgefordert, sich an der Diskussion um die Zukunft Europas zu beteiligen. Über den Stand der europaweiten Diskussion informiert die Internetseite ebenfalls.

## Flüchtlingspolitik

Spätestens der Brand im Flüchtlingscamp Moria auf Lesbos im September 2020 hat in Erinnerung gerufen, dass Griechenland, aber auch die gesamte EU von einer zufriedensstellenden Flüchtlingspolitik weit entfernt sind. Das Übereinkommen der EU mit der Türkei hat zwar den Zustrom von Migrantinnen und Migranten eindämmen können, hat

---

18 Tobias Kaiser: Brüssel zahlt aus – und ausgerechnet Deutschland verletzt den „Geist des Fonds“, in: Die Welt, 17.6.2021.

19 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Wachstumsplan für Griechenland, 26.11.2020, S. 18.

20 Die griechische Regierung hat damit die Auflagen übernommen, die die Kreditgeber dem Land nach Ausbruch der Schuldenkrise mit Nachdruck empfohlen hatten; vgl. Heinz-Jürgen Axt: Griechenland 2018: „annus mirabilis“ oder Disziplinierung durch die Finanzmärkte?, in: Südosteuropa-Mitteilungen 1/2018, S. 20–37.

21 Ekathimeri.com: Stournaras expects 5.5 bln from EU funds this year, 12.2.2021.

22 Digital Platform of the Hellenic Ministry of Foreign Affairs for the Future of Europe: The Conference, abrufbar unter: <https://future.eu.gov.gr/en/the-conference/i-diaskepsi-gia-to-mellon-tis-evropis/> (letzter Zugriff: 20.9.2021).

aber die Überfüllung von Flüchtlingslagern auf den griechischen Ägäisinseln nicht verhindern.<sup>23</sup> In den ersten fünf Monaten 2021 ist gegenüber dem Vorjahr die Zahl der Flüchtlinge, die auf dem Land- oder Seeweg Griechenland erreichten, um 68 Prozent gesunken.<sup>24</sup> Die Türkei hat seit 2016 insgesamt 2150 Flüchtlinge zurückgenommen. Dafür nahm die EU 28 300 Migrantinnen und Migranten aus der Türkei auf.<sup>25</sup> Wenn Griechenland kritisiert wird, dass es Asylverfahren nicht rasch genug durchführt, so ist zu bemerken, dass Griechenland für schnelle Verfahren nicht belohnt wird, weil der EU noch immer nicht eine geregelte Verteilung von Flüchtlingen auf die Mitgliedstaaten gelingt. Wenn Kommunen in den EU-Staaten ihre Bereitschaft bekunden, Flüchtlinge aufzunehmen, dann „schafft das zwar kurzfristig Abhilfe, ist aber zugleich ein Zeichen für Migranten, dass es sich nach wie vor lohnt, Schlepper für die Überfahrt nach Lesbos, Chios, Samos oder Leros zu bezahlen“.<sup>26</sup> Im März und April 2021 hat Athen damit begonnen, 1100 Flüchtlinge von Lesbos auf das Festland zu bringen. Wenn Griechenland die hohe Zahl ankommender Flüchtlinge beklagt, dann muss man freilich die Sekundärmigration berücksichtigen. Das deutsche Bundesinnenministerium hat sich deshalb im Juni 2021 gegenüber der Europäischen Kommission beklagt: „Allein in Deutschland haben mehr als 17 000 Personen seit Juli 2020 zusätzliche Asylanträge gestellt, denen in Griechenland internationaler Schutz gewährt worden ist.“<sup>27</sup>

Die traditionellen Streitigkeiten Griechenlands mit der Türkei sind im November 2019 abermals angefacht worden, weil die Türkei mit Libyen eine Aufteilung von maritimen Zonen im östlichen Mittelmeer vorgenommen hat, ohne Griechenland zu konsultieren.<sup>28</sup> Griechenland kritisierte das türkisch-lybische Memorandum dahingehend, dass die Türkei und Libyen eine Vereinbarung zu Lasten Dritter geschlossen hätten. Beide Staaten wiesen keine sich überschneidenden Seegebiete auf, weshalb auch keine legale Basis bestehe, maritime Einflusszonen festzulegen. Darüber hinaus ignoriere das Memorandum die Existenz griechischer Inseln einschließlich der Insel Kreta in den von Libyen und der Türkei beanspruchten ausschließlichen Wirtschaftszonen (AWZ). Anders als von der Türkei behauptet, hätten griechische Inseln sehr wohl einen eigenen Anspruch auf einen Festlandsockel und der damit gegebenen AWZ. Im östlichen Mittelmeer gibt es umfangreiche Ressourcen an Erdgas und an Erdöl, die auszubeuten die Mittelmeeranrainer natürlich ein großes Interesse haben. Das hat zu Spannungen, aber auch zu selektiven Formen der Kooperation geführt, von denen die Türkei freilich ausgeschlossen blieb. Griechenland, die Republik Zypern, Ägypten und Israel haben das Projekt des „Eastern Mediterranean Gas Forum“ vorangetrieben, um die Ausbeutung der Energiereserven im östlichen Mittelmeer gemeinsam zu betreiben. Zusammen mit Italien, Jordanien und der Palästinensischen Autonomiebehörde wurde am 16. Januar 2020 die „East Med Charta“ unterzeichnet. Frankreich und die Vereinigten Staaten haben ihr Interesse an einer Beteiligung bekundet. Wenn auch die tatsächliche Relevanz der Energiereserven noch nicht abschließend abzu-

23 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Türkei“ in diesem Jahrbuch.

24 Tania Georgiopolou: Major drop in migrant flows, asylum seekers, in: Ekathimeri.com, 17.6.2021.

25 Rainer Herrmann: Mehr als nur ein Migrationspakt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.6.2021, S. 8.

26 Michael Martens: Athens Argumente, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.9.2020, S. 1.

27 Thomas Gutschker: Schutz in Griechenland – Antrag in Deutschland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.6.2020, S. 6.

28 Die Streitigkeiten um die Rechte im östlichen Mittelmeer sind zu komplex, um hier ausführlich darauf eingehen zu können; vgl. Heinz-Jürgen Axt: Nervenkrieg um Energie-Ressourcen im östlichen Mittelmeer: Die türkisch-libyschen Memoranden vom 27. November 2019, in: Südosteuropa-Mitteilungen, 1–2/2020, S. 83–98; vgl. hierzu auch den Beitrag „Mittelmeerpolitik“ in diesem Jahrbuch.

schätzen ist, so hindert das die Türkei nicht daran, an ihrer das Gewohnheitsrecht ignorierenden Haltung festzuhalten, dass Inseln keinen Festlandsockel haben. Spannungen und Konfrontation verfestigen sich. Dass diese auf dem Weg von bilateralen Verhandlungen beigelegt werden könnten, dazu gibt die bisherige Entwicklung seit den 1950er Jahren wenig Hoffnung. Für das „Sorgenkind der Eurozone“ Griechenland hat das einen nicht zu unterschätzenden Nebeneffekt: Die sich in letzter Zeit ankündigende finanzielle und wirtschaftliche Erholung unter der Regierung von Kyriakos Mitsotakis kann gebremst werden, wenn man sich in Athen vor allem um die neu aufflammenden sicherheitspolitischen Probleme zu kümmern hat. Die EU hat ihre Solidarität mit Griechenland und Zypern zum Ausdruck gebracht.<sup>29</sup> Gegen zwei Manager des türkischen Energieunternehmens TPAO wurden Sanktionen verhängt. Der Europäische Rat kritisierte am 11. Dezember 2020 das Vorgehen der Türkei, verhängte jedoch, anders als von Griechenland gefordert, keine Sanktionen gegen die Türkei. Der Türkei wurde eine „positive Agenda“ in Aussicht gestellt. Auch der Europäische Rat vom März 2021 sprach zwar von „restriktiven Maßnahmen“, die man ergreifen könne, um auf die Türkei einzuwirken. Beschlossen wurden derartige Maßnahmen jedoch nicht. Mittlerweile haben sich Delegationen Griechenlands und der Türkei zu zwei Sondierungsgesprächen getroffen, um die Chancen einer Beilegung der Streitigkeiten auszuloten. Ergebnisse konnten bislang nicht erzielt werden.

### Weiterführende Literatur

- Heinz-Jürgen Axt: Troubled Water in the Eastern Mediterranean. Turkey challenges Greece and Cyprus Regarding Energy Resources, in: *Comparative Southeast European Studies* 1/2021, S. 133–152.  
Niels Kadritzke: Eskalation im östlichen Mittelmeer, in: *Südosteuropa-Mitteilungen* 5/2020, S. 7–24.  
Niels Kadritzke: Corona, die dritte Welle und der Tourismus, in: *Le Monde Diplomatique*, 18.5.2021.

---

29 European Union External Action: Statement by the Spokesperson on the situation in the Eastern Mediterranean, abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/71513/statement-spokesperson-situation-eastern-mediterranean\\_en?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Athens+Digest+05.12.2019](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/71513/statement-spokesperson-situation-eastern-mediterranean_en?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Athens+Digest+05.12.2019) (letzter Zugriff: 29.6.2021); vgl. hierzu auch den Beitrag „Zypern“ in diesem Jahrbuch.

# Irland

Anthony Costello\*

Obwohl die Covid-19-Pandemie weiterhin die europäische Tagesordnung bestimmt, gab es im vergangenen Jahr auch andere bemerkenswerte Entwicklungen. Zunächst bot man der irischen Insel mit dem Beschluss des Nordirland-Protokolls eine gewisse Aussicht auf Stabilität. Diese wurde jedoch bereits von der britischen Regierung wie auch durch soziale Unruhen auf die Probe gestellt. Im Zuge dieser Spannungen hat das Protokoll die Debatte über den künftigen verfassungsrechtlichen Status Nordirlands beschleunigt, der derzeit im Rahmen der irischen „Shared Island Initiative“ verhandelt wird. Schließlich wurde auch die Trennung des Vereinigten Königreichs von der EU vollzogen, und die Mitgliedstaaten der EU erneuerten ebenfalls (angesichts einer zunehmenden Fragmentierung) ihren Willen zur Wiederbelebung des europäischen Geistes der Zusammenarbeit und der Integration. So fiel schließlich auch der Startschuss für die „Konferenz zur Zukunft Europas“, in der sich Irland als aktiver Gesprächsführer zu Themen der Integration verpflichtet hat.

## Covid-19, Irland und die Antwort der EU

Im März 2020 erklärte Irland die Covid-19-Krise zu einer Frage der nationalen Sicherheit und verhängte daraufhin eine Folge von abgestuften Lockdowns. Aufgrund fehlender gegenseitiger Abstimmung und im Sinne einer europäischen Solidarität in der Krise, sprach sich der damalige Taoiseach (Premierminister) Leo Varadkar TD (Mitglied des Parlaments) dafür aus, den Druck auf den Staatshaushalt, der durch die drohenden Lockdown-Maßnahmen zu erwarten war, durch gemeinsame Corona-Bonds abzusichern. Ein weiterer Vorschlag bestand in der Inanspruchnahme des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) unter begrenzten fiskalischen und zeitlichen Bedingungen.<sup>1</sup> Die verspätete Reaktion der EU in Bezug auf den Kauf und die Lieferung von Covid-19-Impfstoffen führte außerdem dazu, dass die Öffentlichkeit stärker hinterfragte, ob die EU effektiv in der Lage sei, die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Bedürfnisse aller Bürger tatsächlich zu erfüllen.<sup>2</sup> Demnach hatten 48 Prozent der Iren kein Vertrauen in die Impfstoffstrategie der EU, und nur 45 Prozent äußerten sich dahingehend optimistisch. Das langsame Tempo bei der Verteilung von Impfstoffen (insbesondere im Vergleich zum Vereinigten Königreich nach dem Brexit) führte dazu, dass 49 Prozent der Iren skeptisch waren, ob man der EU zur Bewältigung ähnlicher Krisen künftig noch weitreichendere Zuständigkeiten in der Gesundheitspolitik übertragen sollte.<sup>3</sup>

Irland verbuchte einen Rückgang der inländischen Konsumausgaben und einen Anstieg der durch den Lockdown verursachten Arbeitslosigkeit, die im Februar 2021 eine

---

\* Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

1 Shona Murray: Irish PM Vardakar: Eur Response to Coronavirus has been ‘poor’ so far, in: Euronews, 7.4.2020.

2 Rob Hyde: Von Der Leyen admits to Covid19 Vaccine Failures, in: The Lancet 10275/2021, S. 655–656.

3 European Movement Ireland: Ireland and the EU 2021, abrufbar unter: <https://www.europeanmovement.ie/programmes/ireland-and-the-eu-poll/> (letzter Zugriff: 8.6.2021).



Quote von 24 Prozent erreichte.<sup>4</sup> Im Inland war die irische Wirtschaft von den gleichen symmetrischen Auswirkungen der Krise betroffen wie die anderen Mitgliedstaaten. Schätzungen sahen die irische Staatsverschuldung im Jahr 2020 bei 108 Prozent im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen (BNE) und 2021 wird diese voraussichtlich auf 115 Prozent ansteigen.<sup>5</sup> Trotz der erwarteten Schwächen des Binnenwachstums wuchs die irische Wirtschaft jedoch um 3,4 Prozent und erzielte 2020 einen Rekord-Handelsüberschuss von 75 Mrd. Euro als Folge des profitablen Exportsektors, gestützt durch die Pharmaindustrie.<sup>6</sup> Der Gesamtwert der Exporte für 2020 erreichte 160,8 Mrd. Euro, wobei 63,9 Mrd. Euro in die EU und 49,9 Mrd. Euro in die USA exportiert wurden.<sup>7</sup> Die große Abhängigkeit Irlands von ausländischen Direktinvestitionen wurde in der Krise besonders deutlich. Es war daher zu erwarten, dass die irische Regierung eher defensiv reagieren würde, als sich die G7-Staaten auf einen globalen Steuersatz für multinationale Unternehmen von 15 Prozent einigten. Ein solcher Steuersatz würde Irland jährlich 2 Mrd. Euro kosten. Irland verteidigte daher weiterhin seinen derzeit noch geltenden Steuersatz von 12,5 Prozent.<sup>8</sup>

Die EU hat mehrere wichtige Maßnahmen erlassen, die es den EU-Mitgliedstaaten erlauben, die zusätzlichen Belastungen in Form von Kosten und daraus resultierenden Staatsschulden besser zu bewältigen.<sup>9</sup> Neben Lockerungen fiskalischer Beschränkungen durch die „allgemeine Ausweichklausel“ des Stabilitäts- und Wachstumspakts erwartet Irland Mittel in Höhe von 915 Mio. Euro aus der Aufbau- und Resilienzfazilität, dem Herzstück des Aufbauplans NextGenerationEU (NGEU). Der irische nationale Aufbauplan sieht 25 Investitionsprojekte in drei Prioritätsbereichen vor: Klima, Digitalisierungsreform, sowie die Umsetzung von EU-Vorgaben zu Investitionen, wirtschaftlicher Erholung und Schaffung von Arbeitsplätzen.<sup>10</sup>

Um den Auswirkungen des Inflationsdrucks im Zusammenhang mit den öffentlichen Ausgaben für die Pandemiebewältigung entgegenzuwirken, profitierte Irland vom EU-Programm „Unterstützung zur Minderung des Arbeitslosigkeitsrisikos in einer Notlage“ (SURE).<sup>11</sup> Am 5. Dezember 2020 erhielt das Land finanzielle Hilfen aus dem SURE-Programm, um zumindest einige der Kosten für das Kurzarbeitergeld aus dem nationalen „Temporary Wage Subsidy Scheme“ (TWSS) auszugleichen. Mit einem Beitrag von 483 Mio. Euro zum Programm (1,9 Prozent des BNE der EU-27) erhielt es im Gegenzug 2,492 Mrd. Euro an Hilfen.<sup>12</sup>

---

4 Eoin Burke-Kennedy: Unemployment Rate hits 24.8% in February as lockdown bites hard, in: The Irish Times, 3.3.2021.

5 Department of Finance: Annual Report on Public Debt in Ireland 2020, Januar 2021, abrufbar unter: <https://www.gov.ie/en/publication/291b8-annual-report-on-public-debt-in-ireland-2020/> (letzter Zugriff: 21.9.2021).

6 Peter Flanagan: Irish economy defies pandemic to Grow in 2020, in: Bloomberg, 5.3.2021.

7 Eoin Burke-Kennedy: Irish exports surge to record 160 billion in 2020 despite pandemic, in: The Irish Times, 15.2.2021.

8 Cliff Taylor: Explainer: G7 Tax deal – what was agreed and what does it mean for Ireland?, in: The Irish Times, 5.6.2021.

9 Europäischer Rat: Covid-19: the EU's response to the economic fallout, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/covid-19-economy/> (letzter Zugriff: 21.9.2021).

10 Irish Department of Public Expenditure and Reform: Ireland's National Recovery and Resilience Plan 2021, 12.8.2021, abrufbar unter: <https://www.gov.ie/en/publication/d4939-national-recovery-and-resilience-plan-2021/> (letzter Zugriff: 24.9.2021).

11 Europäischer Rat: A Recovery Plan for Europe, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-recovery-plan/> (letzter Zugriff: 21.9.2021).

## Brexit und die Zukunft Irlands

Inmitten der Covid-19-Turbulenzen akzeptierte die britische Regierung schließlich (wenn auch widerwillig) das Nordirland-Protokoll noch vor dem Ende der Brexit-Übergangszeit zum 31. Dezember 2020. Das Protokoll stellte eine notwendige Absicherung dar, damit das Vereinigte Königreich der britischen Bevölkerung den Brexit liefern und dabei gleichzeitig die Integrität des Karfreitagsabkommens von 1998 (sowie den EU-Binnenmarkt) aufrechterhalten konnte. Obwohl die britische Regierung dem Protokoll zugestimmt hat, bricht die geografische Lage der Zollgrenze – mitten durch die Irische See – althergebrachte Spannungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU wieder auf. Seit der Errichtung der Grenze in der Irischen See wächst die Wut unter Nordirlands Loyalisten, die sich nicht zuletzt durch die zahlreichen Drohungen der britischen Regierung zur Aussetzung des Protokolls ermutigt sahen, auch wenn dies einem Verstoß gegen ein internationales Abkommen gleichkäme.<sup>13</sup> Im April 2021 erlebten die loyalistischen Gemeinden in Nordirland 10 Tage der Gewalt. Aufgrund des Protokolls hatten paramilitärische Gruppierungen der Loyalisten mit dem Fortschreiten der Marschsaison erneut vor Gewaltanschlägen zur Sommersaison 2021 gewarnt.<sup>14</sup> Die EU-Partner forderten das Vereinigte Königreich weiter mit Nachdruck zur Einhaltung des Protokolls auf, und trotz der unangemessenen Forderungen des Vereinigten Königreichs nach Handelserleichterungen zwischen den beiden Inseln bleibt die EU entschlossen, die Integrität des EU-Binnenmarktes über die Seegrenze aufrechtzuerhalten und mit der Fortführung des Karfreitagsabkommens auch den Frieden auf der irischen Insel zu sichern.

Obwohl Nordirland nach dem Brexit-Referendum 2016 für den Verbleib in der EU gestimmt hat, sollten aufmerksame Beobachter dieses Ergebnis nicht mit dem Wunsch nach einem vereinigten Irland verwechseln. Bei aller Vorsicht stellt das Protokoll doch die Frage nach dem künftigen verfassungsrechtlichen Status Nordirlands. Die durch das Protokoll gestärkte wirtschaftliche, politische und soziale Nähe Nordirlands zur Republik erfordert neue Strategien, ganz unabhängig davon, wie wahrscheinlich die Aussicht auf ein „Vereinigtes Irland“ in der Zukunft tatsächlich ist. Im Oktober 2020 rief die irische Regierung die „Shared Island Initiative“ ins Leben. Auf der Grundlage der Grundsätze des Karfreitagsabkommens sollen für die irische Insel, zusammen mit Downing Street und Stormont, die strategischen Herausforderungen der Zukunft erörtert, die inselweite Wirtschaft vertieft und Beratungen über künftige Verfassungsfragen ermöglicht werden.<sup>15</sup> Das Projekt finanziert sich aus dem „Shared Island Fund“, der mit 500 Mio. Euro für einen Zeitraum von fünf Jahren ausgestattet ist. Laut einer aktuellen Umfrage können sich nur 32 Prozent der Iren ein vereinigtes Irland in den nächsten 10 Jahren vorstellen.<sup>16</sup>

- 12 Department of Finance: Pressemitteilung, Minister Donohoe welcomes receipt of Ireland's SURE loan as part of EU support, 17.5.2021, abrufbar unter: <https://www.gov.ie/en/press-release/85b27-minister-donohoe-welcomes-receipt-of-irelands-sure-loan-as-part-of-eu-support/#> (letzter Zugriff: 21.9.2021).
- 13 Heather Stewart/Patrick Wintour: Boris Johnson reiterates threat to suspend Northern Ireland protocol, in: *The Guardian*, 12.6.2021.
- 14 Shawn Pogatchnik: Violence against Northern Ireland Protocol isn't off the table: Loyalists tell MP's of 'seething anger' against EU checks on British goods, in: *Politico*, 19.5.2021.
- 15 Department of the Taoiseach: Shared Island, 13.5.2021, abrufbar unter: <https://www.gov.ie/en/publication/de9fc-shared-island/> (letzter Zugriff: 21.9.2021).
- 16 European Movement Ireland: Pressemitteilung, 2021 'Ireland and the EU' Poll finds that 45% of people in Ireland have confidence in the EU's Vaccines Strategy while a stable 84% continue to support Ireland's membership of the EU, 21.4.2021, abrufbar unter <https://www.europeanmovement.ie/ireland-eu-2021-press-release/> (letzter Zugriff: 22.9.2021).

## Konferenz zur Zukunft Europas

Nachdem der ursprünglich geplante Beginn der Konferenz zur Zukunft Europas aufgrund der Covid-19-Pandemie verschoben worden war, wurde die Konferenz im März 2021 schließlich unterzeichnet und auf den Weg gebracht.<sup>17</sup> Sie ist Teil der Entwicklung eines Fahrplans für die Zukunft Europas, der auf langjährigem Bürgerdialog innerhalb der gesamten Union aufbaut. Irland ist zwar bei weitem kein euro-föderalistisches Land, es hat sich aber als Mitglied stets der europäischen Integration verschrieben und die Mehrheit der irischen Bevölkerung unterstützt die Zukunftskonferenz, selbst wenn sie zu Vertragsänderungen zur Übertragung neuer Zuständigkeiten an die EU in wichtigen Politikbereichen führen würde. Entgegen der öffentlichen Haltung hat sich die irische Regierung jedoch (zusammen mit zwölf anderen EU-Mitgliedstaaten) einer wahrscheinlichen Vertragsänderung als Folge der Konferenz mit aller Kraft widersetzt.<sup>18</sup> Am 14. Mai 2021 wurde in Irland die Arbeit für die Konferenz aufgenommen. Im Laufe eines Jahres wird die Europäische Bewegung Irland nun in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und Handel eine Vielzahl von Konsultationen mit Mitgliedern aus Öffentlichkeit, Zivilgesellschaft und unterschiedlichen Sektoren durchführen.

## Zusammenfassung

Seit über einem Jahr beschäftigen sich die europäischen Entscheidungsträger mit Covid-19 und seinen Auswirkungen. Europa durchlief dabei eine Folge von schmerzhaften nationalen Lockdowns, die die Staatshaushalte zwangen, öffentliche Ausgaben durch größere Haushaltsdefizite und neue Schulden zu bedienen. Dabei wurden die vielschichtigen finanziellen Hilfsprogramme der EU in Irland sehr begrüßt, da das SURE-Programm der EU dem Staat beträchtliche finanzielle Freiräume bot, die eine baldige Rückkehr zu wirtschaftlichem Wohlstand ermöglichen können.

Die Mängel bei der Verteilung von Covid-19-Impfstoffen durch die EU erntete viel negative Kritik in der irischen Bevölkerung und forderte das öffentliche Vertrauen in die EU bei der Bewältigung von Gesundheitskrisen heraus. Auch wenn die Iren zögern, der EU in Zukunft weitere Zuständigkeiten im Bereich der Gesundheitspolitik zu übertragen, setzen sie sich nach dem Brexit doch für eine weitergehende Integration ein. Irland bleibt auch ein starker Befürworter der Konferenz zur Zukunft Europas und hat sich verpflichtet, den Entwurf für ein stärker integriertes Europa mitzugestalten; trotz aller Verstimmungen im Zusammenhang mit dem Nordirland-Protokoll und dessen Auswirkungen auf die diplomatischen Beziehungen wie auch den künftigen verfassungsrechtlichen Status Nordirlands.

## Weiterführende Literatur

Federico Fabbrini: *Brexit and the Future of the European Union: the case for constitutional reforms*, Oxford 2020.

Paulo Vila Maior/Isabel Camisã: *The Pandemic Crisis and the European Union*, London 2022.

---

17 Konferenz zur Zukunft Europas: The Future is in your hands, abrufbar unter: <https://futureu.europa.eu/> (letzter Zugriff: 21.9.2021).

18 Elena Sánchez Nicolás: Dozen EU states spell out 'Future of Europe' priorities, in: *EUObserver*, 23.3.2021.

# Italien

Alexander Grasse/Jan Labitzke

Das zurückliegende Jahr war in Italien geprägt von der anhaltenden Covid-19-Krise, ihren wirtschaftlichen und sozialen Effekten sowie den politischen Entwicklungen in ihrem Kontext. Insbesondere die Auflage des europäischen Aufbauplans NextGenerationEU (NGEU) und die Verwendung der dadurch verfügbaren Mittel prägten die europa- und innenpolitischen Debatten in Italien und führten zu einem erneuten Regierungswechsel.

## Sozioökonomische Entwicklung

Im ersten Jahr der Covid-19-Pandemie erlebte Italien einen massiven Einbruch seiner Wirtschaftsleistung. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) sank 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 8,9 Prozent und somit deutlich stärker als in der Eurozone (–6,5 Prozent). Damit lag das italienische BIP fast 10 Prozentpunkte unter dem des Jahres 2005 (Eurozone: +9,2 Prozent).<sup>1</sup> Für 2021 und 2022 geht die Europäische Kommission von einem Wachstum von 5 beziehungsweise 4,2 Prozent aus, was jedoch nicht ausreichen wird, um bis Ende 2022 Italiens Wirtschaftskraft wieder auf das Vorkrisen-Niveau zu heben.<sup>2</sup> Der große italienische Industriesektor scheint sich schneller zu erholen, die Industrieproduktion erreichte das Vorkrisen-Niveau bereits im April 2021.<sup>3</sup> Die ohnehin prekäre Situation junger Menschen hat sich noch einmal zugespitzt. Die Beschäftigungsquote der 15- bis 34-Jährigen sank um 2,2 Prozent (bei den 20- bis 24-Jährigen um 4 Prozent), während der Rückgang über aller Altersklassen hinweg lediglich 0,8 Prozent betrug.<sup>4</sup> Die Jugendarbeitslosigkeit stieg von 26,4 auf 29,3 Prozent.<sup>5</sup> Neben der Arbeitslosenquote war auch ein deutlicher Anstieg der Armut zu verzeichnen. So lebten 2020 7,7 Prozent der italienischen Haushalte mit insgesamt 5,6 Mio. Personen (davon 1,3 Mio. Kinder) in absoluter Armut (2019: 6,4 Prozent), weitere 10,1 Prozent in relativer Armut.<sup>6</sup> Das Problem beschränkt sich nicht mehr nur auf Süditalien, sondern hat auch den reichen Norden erfasst.

## Wachsende Staatsverschuldung

Der Ausbruch der Covid-19-Pandemie und die Maßnahmen zur Bekämpfung ihrer Folgen haben die italienische Staatsverschuldung 2020 auf 155,8 Prozent des BIP ansteigen lassen (2019: 134,6 Prozent). Die Nettoneuverschuldung belief sich auf 9,5 Prozent des BIP<sup>7</sup>, so hoch wie seit den 1980ern nicht mehr. Dieses Verschuldungsniveau erklärt das massive Interesse Italiens an europäischen Mitteln zur Überwindung der Pandemiefolgen. Allerdings führte die Schuldenentwicklung diesmal nicht zu einem Anstieg der Zinsen auf

---

1 Eurostat: GDP and main components (output, expenditure and income) [nama\_10\_gdp].

2 Europäische Kommission: European Economic Forecast, Winter 2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/forecasts/2021/winter/ecfin\\_forecast\\_winter\\_2021\\_it\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/forecasts/2021/winter/ecfin_forecast_winter_2021_it_en.pdf) (letzter Zugriff: 16.7.2021).

3 Istat: Statistiche flash, Produzione industriale Aprile 2021, 10.6.2021.

4 Istat: Statistiche flash, Il mercato di lavoro, IV trimestre 2020, 12.3.2021.

5 Eurostat: Unemployment by sex and age – monthly data [une\_rt\_m].

6 Istat: Statistiche report, Absolute poverty growing again, 1.7.2021.

7 Eurostat: Government deficit/surplus, debt and associated data [gov\_10dd\_edpt1].

langfristige italienische Staatsanleihen. Hatten diese in der Eurozonenkrise noch bei über 7 Prozent gelegen, betrugen sie 2020 im Durchschnitt lediglich 1,17 Prozent.<sup>8</sup>

### Entwicklung der Covid-19-Pandemie

Bis Ende Juni 2021 wurden in Italien 4,26 Mio. Covid-19-Infektionen erfasst, auf die insgesamt 127 566 Todesfälle zurückgeführt werden. Es wurden 51,1 Mio. Impfdosen verabreicht, ein gutes Drittel der Bevölkerung hatte den vollen Impfschutz.<sup>9</sup> Insgesamt wurden rund 7000 Infektionen pro 100 000 Einwohner registriert und damit deutlich mehr als in Deutschland (rund 4400), aber weniger als in Spanien (gut 8100) oder Frankreich (rund 8700).<sup>10</sup> Nachdem im Sommer 2020 die Inzidenzwerte deutlich zurückgegangen waren, wurde Italien ab September von einer zweiten Welle erfasst. Im November erreichten die Sterbezahlen neue Höchststände. Obwohl die Regierung von Ministerpräsident Giuseppe Conte einen zweiten Lockdown vermeiden wollte, musste sie im Oktober und November 2020 erneut Einschränkungen anordnen. Die Regionen wurden nach Infektionsgeschehen in drei Klassen (grün, gelb, rot) mit unterschiedlichen Beschränkungen unterteilt. Die Regierung Conte II versuchte mit verschiedenen Maßnahmenpaketen, die Pandemiefolgen abzumildern, etwa durch die Ausweitung des Kurzarbeitergelds und die Verlängerung des Kündigungsverbots. Durch kleinteilige und teilweise auf Partikularinteressen zugeschnittene Maßnahmen gerieten notwendige übergeordnete Prioritätensetzungen bisweilen jedoch aus dem Blick, etwa die nachhaltige Stärkung des Gesundheitssystems. Im Frühjahr 2021 folgten unter der Regierung des neuen Ministerpräsidenten Mario Draghi weitere Dekrete, die unter anderem Unternehmensbeihilfen, Notfalleinkommen für Familien und Anreize zur Beschäftigungsförderung enthielten. Neben diesen kurzfristigen Maßnahmen wird die wirtschaftliche und soziale Erholung Italiens maßgeblich vom Erfolg der mittel- und langfristigen Wiederaufbaupläne abhängen.

### Der EU-Wiederaufbauplan und die neue Regierung Draghi

Im Sommer 2020 beschlossen die EU-Mitgliedstaaten, zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie einen gemeinsamen Wiederaufbaufonds aufzulegen, finanziert durch die Ausgabe europäischer Schuldtitel seitens der Europäischen Kommission. Mit 191,5 Mrd. Euro aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), 11,34 Mrd. aus der Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (REACT-EU) und weiteren Milliarden aus den übrigen Programmen wird Italien in absoluten Zahlen der größte Empfänger der europäischen Finanzhilfen sein (68,9 Mrd. als Zuschuss und 122,6 Mrd. durch Kredite). In Italien wurde dies sofort unisono als einmalige Chance für einen nachhaltigen, grundlegenden Transformationsprozess des sozioökonomischen und staatlichen Systems erkannt. Zugleich wurde der allgemein sehr kritische Blick auf die EU damit zum Positiven beeinflusst. Über den geeigneten Einsatz der EU-Pandemie-Hilfen wie auch die Nutzung des Europäischen Stabilitätsmechanismus gab es jedoch innerhalb der Regierungskoalition alsbald politischen Streit. Dieser führte nach zähem Ringen zwischen dem (in der Bevölkerung sehr beliebten) Ministerpräsidenten Conte auf der einen und Matteo Renzi (Chef der liberalen Partei Italia Viva und Vor-Vorgänger Contes) auf der anderen Seite schließlich am 26. Januar 2021 aufgrund fehlender stabiler Mehrheiten zum Rücktritt des

---

8 Eurostat: EMU convergence criterion series – annual data [irt\_lt\_mcby\_a]/monthly data [irt\_lt\_mcby\_m]/daily data [irt\_lt\_mcby\_d].

9 Paola Caruso: Coronavirus in Italia, il bollettino di oggi 30 giugno, in: Corriere della Sera, 30.6.2021.

10 Johns Hopkins University Coronavirus Resource Center: COVID-19 Dashboard.

Kabinetts Conte II. Angesichts der Pandemie rief dies Unverständnis und Besorgnis in den Hauptstädten vieler EU-Mitgliedstaaten hervor. Staatspräsident Sergio Mattarella lehnte die von den Oppositionsparteien heftig eingeforderten Neuwahlen ab und ernannte schließlich den ehemaligen Präsidenten der Europäischen Zentralbank (EZB), Mario Draghi, zum neuen Ministerpräsidenten. Jener brachte das politische Kunststück fertig, zahlreiche Parteien aus bisheriger Regierung und Opposition, einschließlich der Lega, in einem äußerst breiten und heterogenen Bündnis zu vereinen; einzig größere Oppositionspartei im Parlament blieben die rechtsnationalistischen Fratelli d'Italia (FdI). Draghi vermochte es, die ungleichen Partner auf ein gemeinsames Regierungsprogramm, in dessen Mittelpunkt die Implementierung von NGEU steht, zu verpflichten. Ein Drittel der Ministerien, darunter die Schlüsselressorts Wirtschaft und Finanzen, Justiz, Inneres, ökologische Transformation, Infrastruktur, Digitalisierung, Bildung, Wissenschaft und Forschung, wurden mit parteilosen Fachleuten seines Vertrauens besetzt.

### Der Nationale Aufbau- und Resilienzplan: NextGenerationItalia

Unter hohem Zeitdruck beschloss die neue Regierung den „Nationalen Aufbau- und Resilienzplan“ (PNRR) ohne nennenswerte öffentliche politische Diskussion im Top-down-Verfahren. Die Europäische Kommission billigte den Plan am 22. Juni 2021, wobei Italien, anders als etwa Frankreich und Deutschland, auch die von der ARF vorgesehenen Darlehen in Anspruch nimmt. Ergänzt werden die EU-Gelder durch nationale Haushaltsmittel, sodass sich die Investitionen auf etwa 248 Mrd. Euro summieren. Die Schwerpunkte der Mittelverwendung liegen entlang der europäischen Vorgaben auf Klimaschutz (in den entsprechend der EU-Bestimmungen 37 Prozent der Gelder fließen) und Digitalisierung (25 Prozent).<sup>11</sup> Für Bildung, Kinderbetreuung, Frauen, Jugend sowie aktive Arbeitsmarktpolitik sind insgesamt 26 Mrd. Euro vorgesehen, unter anderem sollen damit die niedrige Erwerbsquote von Frauen (53,8 Prozent; EU-Durchschnitt: 67,3 Prozent) und die sehr niedrige Geburtenrate erhöht werden. Zu den jugendpolitischen Zielen gehört auch die Stärkung des dualen Bildungssystems, um den enorm hohen Anteil an NEET (Not in Education, Employment or Training) im Alter zwischen 15 und 29 Jahren zu reduzieren.<sup>12</sup> Bemerkenswert ist, dass Italien prozentual mehr als viele andere Mitgliedstaaten für den Bildungssektor und die ökologische Transformation ausgeben will. Zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und des Justizsystems sind 3,7 Mrd. Euro eingeplant. Für Verbesserungen im Gesundheitssektor, der jahrzehntelang folgeschwer kaputtgespart wurde,<sup>13</sup> werden 15,6 Mrd. Euro bereitgestellt.<sup>14</sup> Die Regierung Conte II hatte hier deutlich weniger Mittel vorgesehen, was ihr massive Kritik eingetragen hatte. Um die regionalen Disparitäten zu verringern, fließen 40 Prozent der NGEU-Mittel nach Süditalien. Nach dem Best-Case-Szenario soll dessen Anteil am BIP von 22 (2019) auf 23,4 Prozent (2026) steigen.<sup>15</sup> Die Regierung Draghi nimmt sich mithin auch des lange vernachlässigten Themas der „inneren Einheit“ an. EU-Wirtschaftskommissar Paolo Gentiloni lobte den PNRR Italiens, da überfällige Reformen und Investitionen, welche die

11 Regierung Italiens: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), abrufbar unter: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf> (letzter Zugriff: 22.7.2021).

12 Regierung Italiens: PNRR, 2021, S. 2.

13 Franz Prante et al.: Austerität, das italienische Gesundheitssystem und die Corona-Krise, WISO Diskurs 03/2021.

14 Europäische Kommission: Valutazione dei Piani di Ripresa e Resilienza: Italia, Brüssel, Juni 2021.

15 Regierung Italiens: PNRR, 2021, S. 262.

wirtschaftliche Entwicklung dort lange gehemmt hätten, nun realisiert würden.<sup>16</sup> Tatsächlich ist das italienische BIP seit 1999 lediglich um 7,9 Prozent gewachsen (Deutschland: 30,2 Prozent, Frankreich: 32,4 Prozent, Spanien: 43,6 Prozent).<sup>17</sup>

Der PNRR setzt insgesamt stark auf Unternehmensanreize und die Förderung der Marktkräfte durch mehr Wettbewerb. Italien möchte sich insbesondere beim European Green Deal an die Spitze setzen, was angesichts der klimatischen, geografischen und topografischen Vulnerabilität, mit wiederkehrenden Überschwemmungen, Erdbeben, Hitzewellen und Dürren, zwingend erscheint. Die bereits eingeläutete Energiewende ist der wichtigste Teil des Aufbauplans, neben dem massiven Ausbau der sonstigen Infrastruktur. Um an das „Wirtschaftswunder“ der 1950er und 60er Jahre anzuknüpfen, sollen die öffentlichen Investitionen und strukturellen Reformen für einen deutlichen Schub an privaten Investitionen sorgen. Zudem ist eine Reihe von Großprojekten geplant, insbesondere der Ausbau des Schienenverkehrs mit der Erschließung Süditaliens durch Hochgeschwindigkeitsverbindungen sowie Trassen quer über den Apennin. Der Güterverkehr soll auf die Schiene verlagert und der öffentliche Personennahverkehr ausgebaut werden.

Offen ist, ob tatsächlich ein nachhaltiger Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft erfolgen wird, der die systemischen Ursachen für die anhaltenden Probleme der italienischen Wirtschaft und Gesellschaft beseitigt oder nicht nur Modernisierungslücken geschlossen werden, wie Kritiker befürchten. So fehle bis dato etwa ein industriepolitisches Konzept im Einklang mit der ökologischen und digitalen Transformation. Tatsächlich bleiben auch die steuerpolitischen Pläne der Regierung Draghi bislang vage, ebenso wie ihre Pläne für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Eine weitere Leerstelle ist das komplizierte Verhältnis zwischen Zentralstaat, Regionen und Kommunen, was umso schwerer wiegt, als ein großer Teil der Investitionen von den dezentralen Gebietskörperschaften getätigt wird.<sup>18</sup> Die Bedeutung der Hilfen aus der ARF nicht nur für Italien, sondern für alle Staaten des mediterranen Wohlfahrtsstaatsmodells (mehr als 25 Prozent aller öffentlichen Investitionen 2021–2026 gegenüber 2,5 Prozent in den nordeuropäischen Ländern) ist enorm und ermöglicht erstmals wieder mittel- und langfristige Politik.<sup>19</sup> Italien erwartet infolge des PNRR 2021 ein zusätzliches Wachstum von 0,7 Prozent, 2 Prozent 2022, 3 Prozent 2023 und 3,1 Prozent pro Jahr im Zeitraum 2024–2026.<sup>20</sup>

### **Italiens neue Rolle in Europa und die deutsch-italienischen Beziehungen**

Von NGEU und der Regierung Draghi dürfte auch das angeschlagene deutsch-italienische Verhältnis profitieren.<sup>21</sup> Bereits im September 2020 hatten Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier und sein italienischer Amtskollege Sergio Mattarella die Bedeutung der bilateralen Zusammenarbeit unterstrichen. Mattarella würdigte Deutschlands Rolle bei der Schaffung des europäischen Wiederaufbaufonds gegen den Widerstand der „Frugal Four“. Dennoch dürfte der deutsche Wunsch nach einer baldigen Rückkehr zu den pandemiebedingt ausgesetzten haushaltspolitischen Regeln der Eurozone bald zu einer Belastungs-

---

16 Europäische Kommission: Pressemitteilung, NextGenerationEU: Europäische Kommission billigt Aufbau- und Resilienzplan Italiens im Umfang von 191,5 Mrd. EUR, 22.6.2021, IP/21/3126.

17 Regierung Italiens: PNRR, 2021, S. 2.

18 Gianfranco Viesti: Anmerkungen zum italienischen Aufbau- und Resilienzplan, FES Briefing, Rom, Mai 2021.

19 Arne Heise: Die Aufbau- und Resilienzfähigkeit und Covid-19 oder: Wie die EU aus Fehlern lernt, ZÖSS Discussion Papers, Hamburg, April 2021, S. 8.

20 Regierung Italiens: PNRR, 2021, S. 251 ff.

21 Alexander Grasse: Wider die deutsch-italienische Sklerose – ein Plädoyer, in: Vigoni Papers 1/2021.

probe werden. Italien könnte eine Diskussion anstoßen, fiskalpolitische Verantwortung zukünftig anders abzubilden als durch die schlichte Relation von Schulden zum BIP.

Italiens Bedeutung in der EU dürfte in den nächsten Jahren weiter wachsen. So wird der Erfolg oder Misserfolg Italiens bei der Umsetzung des Wiederaufbauplans aufgrund seiner ökonomischen Relevanz und der Höhe der Mittel maßgeblich über das Schicksal von NGEU entscheiden. Allein deshalb hat die EU großes Interesse an einem Gelingen des Unterfangens in Italien und wird es unterstützen müssen. Die Voraussetzungen dafür sind gut, da Draghi großes Vertrauen genießt und die expansive Geldpolitik der EZB erstmals auch von einer expansiven Fiskalpolitik begleitet wird. Draghi will für sein Land nicht nur einen ökonomischen, sondern auch einen politischen, sozialen und moralischen Neuanfang. Italien dürfte nach dem Brexit auch deshalb politisch in eine Führungsrolle hineinwachsen, weil sich Deutschland nach der Bundestagswahl im September 2021 politisch neu sortieren muss und Frankreich im April 2022 vor heiklen Präsidentschaftswahlen steht. Italiens Stimme ist nicht nur hörbar – das war sie auch während der Regierungen Conte I & II –, sie hat auch wieder Gewicht. Die Wahrnehmung des Landes hat sich mit Draghi, der als Ministerpräsident einen Großteil der Außenpolitik an sich gezogen hat, schlagartig verändert. Italien ist politisch zurück auf Augenhöhe mit Deutschland und Frankreich. Draghi geht nicht nur verbal auf Distanz zu China, sondern stellt das von der Vorgängerregierung gezeigte Engagement für die „Neue Seidenstraße“ infrage und verhindert die Übernahme italienischer Unternehmen. Auch stellte er sich als erster Regierungschef in der EU dem Pharmaunternehmen Astra-Zeneca entgegen, um den Export von Impfdosen zu verhindern, und kritisierte das „Sofagate“ wie kaum ein anderer.<sup>22</sup>

### Entwicklung des Parteiensystems und der politischen Stimmung

Die Regionalwahlen im September 2020 und aktuelle Umfragewerte bestätigen den anhaltenden politischen Trend nach rechts. Innerhalb der Rechten gab es dabei beträchtliche Verschiebungen: So belegte die Lega in Umfragen Ende Juni 2021 mit 20,3 Prozent nur noch den zweiten Platz hinter den FdI, die auf 20,7 Prozent kamen. Die Zustimmungswerte des sozialdemokratischen Partito Democratico (PD) sanken im Vergleich zu Ende Juni 2020 leicht auf 18,8 Prozent. Der MoVimento 5 Stelle (M5S) verharrte weitgehend unverändert bei 16 Prozent, nachdem er bei den Parlamentswahlen 2018 noch rund 33 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinigen konnte. Silvio Berlusconi's Forza Italia (FI) verbesserte sich leicht auf 7 Prozent, während die 2019 vom ehemaligen Ministerpräsidenten Renzi gegründete Italia Viva mit 2,1 Prozent weiterhin Splitterpartei bleibt.<sup>23</sup> Dabei kam es innerhalb der drei größten Parteien zu weitaus größeren Umbrüchen, als die relativ begrenzten Veränderungen der Umfragewerte vermuten lassen. Die Ernennung Draghis zum Ministerpräsidenten hat auch die Parteienlandschaft auf vielfältige Weise verändert, mit teilweise bemerkenswerten Volten: So gab etwa die Lega ihren fundamentaloppositionellen Kurs gegen die EU im Zuge der durch NGEU geänderten Rahmenbedingungen und ihrer Regierungsbeteiligung auf – zumindest vordergründig und vorläufig. Hintergrund sind die starken unternehmerischen Kräfte, welche die Lega im Norden Italiens tragen und

22 Oliver Meiler: Mario Draghi bietet eine Wette an – und Brüssel schlägt ein, in: *Süddeutsche Zeitung*, 30.4.2021; Matthias Rüb: Italiens Wiederaufbauplan: Draghi weckt Zukunftslust, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29.4.2021.

23 Gianni Balduzzi: Sondaggi elettorali SWG, su di un punto il PD, i suoi elettori approvano l'alleanza con il M5S, in: *Termometro Politico*, 17.7.2020; Gianni Balduzzi: Sondaggi elettorali SWG, Fratelli d'Italia ora è prima, con il 20,7%, in: *Termometro Politico*, 30.6.2021.



seit langem auf einen EU-freundlicheren Kurs drängen. Der M5S agiert ebenfalls weniger populistisch und entwickelt sich nach der Beteiligung an der mittlerweile dritten Regierungskoalition zu einer „Systempartei“. Ursprüngliche politische Grundüberzeugungen blieben dabei auf der Strecke. War schon das Bündnis mit dem verhassten PD in der Regierung Conte II schwer zu vermitteln gewesen, stellte die Unterstützung Draghis, für viele M5S-Anhänger die Personifizierung des Finanzkapitalismus, die Bewegung vor eine weitere Zerreißprobe, inklusive zahlreicher Ausschlüsse und Austritte aus Partei und Fraktion. Ex-Ministerpräsident Conte soll die zwischenzeitlich führungslos wirkende Partei nun konsolidieren und ihr eine neue Identität verleihen, was allerdings zu Kompetenzstreitigkeiten mit dem Spiritus Rector der Bewegung, Beppe Grillo, geführt hat. Von innerparteilichem Zwist wurde auch der PD erschüttert. Im März 2021 gab Nicola Zingaretti sein Amt als Parteivorsitzender bereits nach weniger als zwei Jahren aufgrund Postengeschachters resigniert wieder ab. Auf seinen Vorschlag übernahm der stärker in der Parteimitte verortete Enrico Letta die Führung – jener Letta, der 2014 noch von Matteo Renzi im Handstreich aus dem Amt des Ministerpräsidenten gedrängt worden war. Das Verhältnis zwischen PD und M5S ist unter Letta weiterhin ungeklärt, ebenso wie die Beziehungen des PD zu seinen liberalen Abspaltungen Azione und Italia Viva. Zingaretti hatte eine strategische Union mit diesen Gruppierungen, den Kleinparteien links der Mitte und dem M5S angestrebt, um dem Block auf der politischen Rechten aus Lega, FdI und FI bei kommenden Wahlen etwas entgegensetzen zu können.

### Ausblick

Draghis sachlicher, nüchterner sowie zielstrebigter Regierungsstil ist bislang erfolgreich. Fraglich bleibt, wie lange der „Draghi-Effekt“ und der Burgfrieden zwischen den Parteien anhalten wird. Eine große Herausforderung auf dem Weg bis zum regulären Ende der Legislaturperiode 2023 stellt die Anfang 2022 anstehende Wahl des Staatspräsidenten dar. Noch ungleich schwieriger wird die Umsetzung des Wiederaufbauprogramms sein, eine angesichts des fluiden Parteiensystems sowie auf Konsens angelegten politischen Systems Italiens mit zahlreichen einflussreichen korporativen Akteuren und einer beharrlichen Verwaltung geradezu herkulische Aufgabe. Alle Hoffnung in die Person Draghis und sein engeres Team an Fachleuten zu legen, ist deshalb heikel. Die immensen Erwartungen erzeugen zudem eine entsprechende Fallhöhe. Zurzeit überwiegt der Optimismus: In einer Umfrage vom April 2021 setzten 48,4 Prozent ihre Hoffnungen in den von der Regierung entwickelten Aufbauplan, 34,9 Prozent hatten kein Vertrauen in das Projekt. Die 100-Tage-Bilanz der Regierung Draghi fiel mit 51 Prozent in der Bevölkerung knapp positiv aus. 53,8 Prozent erklärten zudem ihr Vertrauen in die Person des Ministerpräsidenten, 46,6 Prozent dagegen taten dies nicht.<sup>24</sup> Die nächsten Monate werden entscheidend sein. Bei entsprechendem Output wird sich die Legitimation der Regierung erhöhen. Andernfalls könnten die Europakritiker und rechtspopulistischen Kräfte wieder Auftrieb erhalten, denn Italien ist innen- wie europapolitisch weiterhin gespalten.

### Weiterführende Literatur

Rolf van Dick et al. (Hrsg.): Goethe-Vigoni Discorsi. Riflessioni italo-tedesche al tempo del Coronavirus/Ein deutsch-italienisches Tagebuch der COVID-Krise, Lovenio di Menaggio 2021.

---

24 Andrea Turco: Sondaggi Euromedia: 52,5% italiani guarda al futuro con preoccupazione, in: Termometro Politico, 6.5.2021; Andrea Turco: Sondaggi TP: un italiano su due non vuole Draghi al Quirinale, in: Termometro Politico, 28.5.2021.

# Kroatien

Hrvoje Butkovic\*

Die kroatische Politik des letzten Jahres war von drei maßgeblichen Kontroversen geprägt: Erstens wurde 2021 ein neues Einwanderungsgesetz auf den Weg gebracht, um Kroatien auch für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer attraktiver zu machen. Laut Arbeitgeberverbänden sei das neue Verfahren zur Erteilung von Arbeitsgenehmigungen jedoch in vielen Punkten noch ineffizient und langwierig. Zweitens wurde die Einführung der Covid-19-Zertifikate sowohl von der regierenden Kroatischen Demokratischen Union (HDZ) als auch der Sozialdemokratischen Partei (SDP), der größten Oppositionspartei, unterstützt. Zahlreiche kleinere Parteien hingegen äußerten Einwände gegen dieses System, weil es ihrer Ansicht nach weitere Diskriminierung schüren könnte. Drittens führten die Ergebnisse der Kommunalwahlen im Mai 2021 zu einer weiteren Polarisierung zugunsten der linken und rechten Ränder bei gleichzeitiger Schwächung der traditionellen Parteien der Mitte.

## Das neue Einwanderungsgesetz

Im November 2020 wurde das neue Einwanderungsgesetz verabschiedet, das am 1. Januar 2021 in Kraft trat. Hiernach muss die Regierung nun keine jährlichen Quoten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Drittstaaten mehr ausgeben. Bevor Arbeitgeber jedoch eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für Angehörige aus Drittstaaten beantragen können, müssen sie die kroatische Arbeitsagentur mit einer entsprechenden Arbeitsmarktprüfung beauftragen. Diese Prüfung soll bestätigen, dass die Stelle nicht mit Arbeitsuchenden aus Kroatien oder den EU/EWR-Staaten besetzt werden kann, die den Anforderungen des Arbeitgebers entsprechen. Den liberalsten Aspekt des neuen Gesetzes bildet dabei die so genannte Liste der besonders nachgefragten Berufe, für die eine solche Arbeitsmarktprüfung nicht erforderlich ist. Das Verfahren zur Erteilung einer Genehmigung soll dabei nicht länger als 30 Tage dauern. In der Praxis kommt es jedoch gerade in den letzten Phasen des Prozesses immer wieder zu Verzögerungen, da das Innenministerium Genehmigungen erst dann erteilen kann, wenn eine Nichtverfolgungsbescheinigung des Herkunftslandes vorliegt.<sup>1</sup> Das neue Gesetz sieht auch die Möglichkeit vor, den vorübergehenden Aufenthalt von so genannten digitalen Nomaden zu regeln.<sup>2</sup> Laut Gewerkschaften führe das neue Gesetz zu einer weiteren Liberalisierung des Arbeitsmarktes, während es nach Ansicht von Arbeitgebern zu konservativ und in mancher Hinsicht sogar restriktiver sei als das vorherige System der Quoten.

---

\* Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

1 Lauren Simmonds: Croatian Law on Foreigners: Changes, Updates and More for 2021, in: Total Croatia News, 15.12.2020.

2 Julie Gaubert: Digital nomads in Croatia can stay for a year without paying income tax, in: euronews.travel, 14.6.2021.

### Kontroverse über die Covid-19-Zertifikate

Nachdem das Europäische Parlament, der Ministerrat und die Europäische Kommission die Covid-19-Zertifikate beschlossen hatten, um während des Sommers den Tourismus innerhalb der EU zu ermöglichen, gab es hierzu im Mai 2021 auch abweichende Stellungen im kroatischen Parlament. Sowohl die Abgeordneten der regierenden HDZ als auch die Abgeordneten der größten Oppositionspartei SDP unterstützten die Zertifikate. Ihr Hauptargument bestand dabei in der Erleichterung des Reisens und der dadurch signalisierten Rückkehr zur Normalität. Der SDP-Abgeordnete Arsen Bauk merkte jedoch gleichzeitig an, dass diese Lösung die Gefahr berge, zu einem Mittel der Diskriminierung zu werden, und seine Partei sie daher nur mit Vorsicht akzeptiere. Der Großteil der Kritik kam von Parteien aus dem rechten Lager. Laut Marija Selak Raspudić („Brücke“) sei die Praxis diskriminierend, da sie nicht alle EU-Mitgliedstaaten gleichbehandele, solange nicht EU-weit die gleichen drei notwendigen Bedingungen für die Ausstellung eines Zertifikats gälten. Stjepo Bartulica („Heimatabbewegung“) warnte, dass die Covid-Zertifikate bürgerliche Freiheiten und Grundrechte bedrohen könnten.<sup>3</sup>

### Weitere Fragmentierung und Polarisierung nach Kommunalwahlen

Die beiden Runden der Kommunalwahlen 2021 fanden am 16. Mai und am 30. Mai des Jahres statt. Die Ergebnisse waren einschneidend, da sie in vielen Gemeinden politische Umwälzungen mit sich brachten.<sup>4</sup> Zum ersten Mal seit der Unabhängigkeit des Landes im Jahr 1991 scheiterten bei den Bürgermeisterwahlen in der Hauptstadt Zagreb beide traditionellen Parteien, HDZ und SDP, bereits im ersten Wahlgang. Dieser Trend war auch in anderen Städten zu beobachten. In Zagreb wurde im zweiten Wahlgang Tomislav Tomašević vom „Grün-Links-Block“ zum Bürgermeister gewählt, während in der zweitgrößten Stadt, Split, Ivica Puljak von der „Liberalen Liste“ dieses Amt übernahm. Somit wurden sowohl HDZ als auch SDP in den beiden größten Städten Kroatiens zur Seite gedrängt und bleiben dort ohne Einfluss auf die Politikgestaltung. Dies zeigt die wachsende Unzufriedenheit der Wählerinnen und Wähler mit den traditionellen Parteien, die die politische Landschaft zuvor sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene dominiert hatten.<sup>5</sup> Die Wahlen bestätigten auch die zunehmende Polarisierung zwischen linken und rechten Parteien. Der „Grün-Links-Block“ trat als neue Kraft mit enormem Potenzial hervor, während die eher traditionelle SDP nur ein schwaches Ergebnis erzielte. Gleichzeitig entwickelt sich die HDZ zu einer Partei der Mitte, während auf der rechten Seite Most („Brücke“) und die „Heimatabbewegung“ jene Teile der Wählerschaft für sich gewinnen konnten, die mit der eingeschlagenen Richtung unter Andrej Plenković unzufrieden sind.<sup>6</sup>

### Weiterführende Literatur

- Hrvoje Butković: The Impacts of Executive Responses on Democracy During the Coronavirus Crisis in Croatia, Slovenia and Austria, in: Czech Journal of International Relations 56/2021, S. 7–34.
- Helga Špadina: Migrants' Access to Social Protection in Croatia, in Jean-Michel Lafleur/Daniela Vintila (Hrsg.): Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 1), Cham 2020.

---

3 Total Croatia News: Lawmakers Divided Over COVID Certificates, 21.5.2021.

4 Wikipedia: 2021 Local Croatian Elections, abrufbar unter: [https://en.wikipedia.org/wiki/2021\\_Croatian\\_local\\_elections#Election\\_results](https://en.wikipedia.org/wiki/2021_Croatian_local_elections#Election_results) (letzter Zugriff: 15.6.2021).

5 Ina Vukić: Croatia Local Elections 2021: Winds Of Change – Still A Matter Of Forecasts! [Blog], 6.6.2021, abrufbar unter: <https://inavukic.com/2021/06/06/croatia-local-elections-2021-winds-of-change-still-a-matter-of-forecasts/> (letzter Zugriff: 18.6.2021).

6 Zeljko Trkanjac: Zagreb goes green as HDZ wins overall in local elections, in: Euroactiv, 31.5.2021.

# Lettland

Karlis Bukovskis\*

Lettlands Außen- und Europapolitik ist von einem wachsenden Selbstbewusstsein in internationalen Angelegenheiten geprägt. Lettland bezieht seinen internationalen Status nicht nur aus seiner Mitgliedschaft in der EU, der Eurozone und der NATO, sondern übt zusehends auch selbst Druck auf andere Staaten aus. Da die westlichen Partnerländer Lettland, Estland und Litauen als eine langfristige Investition sehen, spürt das Land die Verpflichtung, sich in internationale Prozesse einzubringen und seiner unmittelbaren Nachbarschaft verantwortungsvoll zu begegnen. Die wichtigsten Partnerländer bleiben die USA und Kanada innerhalb der NATO sowie Deutschland und Schweden in der EU.

Lettland hat die europäische Integration traditionell immer dann befürwortet, wenn sie das Land besser vor unerwünschten globalen Verwerfungen schützt, die innerstaatliche Regulierung vorantreibt und dem Land neue Instrumente der internationalen Beziehungen bietet. Das Land unterstützt den weiteren Ausbau des Binnenmarktes, inklusive des digitalen Wandels sowie den Schengen-Raum, den Europäischen Grünen Deal, eine EU-Erweiterung und die Einrichtung einer EU-Aufsichtsbehörde zur Geldwäschebekämpfung. Darüber hinaus befürwortet Lettland eine Vertiefung der Integration im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion, um die sozioökonomischen Ungleichheiten in der EU zu verringern. Lettland ist der Auffassung, dass den EU-Institutionen nur dann Entscheidungsbefugnisse übertragen werden sollten, wenn diese von direktem Nutzen für EU-Bürger sind, und es bevorzugt ein schrittweises Vorgehen bei der weiteren EU-Integration.

Eine deutsche Führungsrolle ist für die Letten von zentraler Bedeutung für die Stabilität der EU. Lettlands Unterstützung für die deutsche Europapolitik, auch in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit in der EU, wurde in aller Deutlichkeit ausgesprochen. Die Verabschiedung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021–2027 und des Aufbauplans NextGenerationEU stellten für das Land die größten Erfolge der deutschen EU-Ratspräsidentschaft dar. Lettland wurden für den neuen MFR 2,48 Mrd. Euro an Darlehen und 10,53 Mrd. Euro an Zuschüssen gewährt, was eine Steigerung von fast 40 Prozent gegenüber dem vorherigen MFR bedeutet, und Zuschüsse, die höher als der gesamte Jahreshaushalt des Landes sind. Im Juni 2021 billigte und lobte die Europäische Kommission Lettlands 1,8 Mrd. Euro schweren Aufbau- und Resilienzplan. Die Abhängigkeit von EU-Fördermitteln und öffentlichen Aufträgen ist jedoch zunehmend zu einem Hindernis für die Vermarktung und Entwicklung eigener wettbewerbsfähiger Produkte sowie für effizienzorientierte Fusionen und Übernahmen unter lettischen Unternehmen geworden.

Auch wenn der Brexit in Lettland als eine bedauernswerte Schwächung der EU und des Westens wahrgenommen wird, hält man ihn für bestmöglich geordnet. Lettland ist zufrieden mit dem Austrittsabkommen sowie dem neuen Handelsabkommen. Das Vereinigte Königreich (VK) nimmt weiterhin eine große Zahl der lettischen Diaspora auf. Zwischen der EU und dem VK wurden außerdem weder Zölle noch Handelsquoten eingeführt. Darüber hinaus bleibt das VK ein unverzichtbarer Sicherheitspartner für Lettland.

---

\* Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

Lettland verhängte zu Beginn der Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020 einen sehr harten Lockdown inklusive einer eher unglücklichen Ausgangssperre an Feiertagen und Wochenenden, um das Gesundheitssystem vor Überlastung zu schützen. Das lettische Gesundheitssystem ist nach Ansicht der Regierung immer noch anfällig und schwach. Im Vergleich zum EU-Durchschnitt gibt das Land deutlich weniger für das Gesundheitswesen aus. Nachdem die Europäische Kommission die fiskalpolitischen Auflagen gelockert hatte, verwendete Lettland die zusätzlich frei gewordenen Mittel jedoch nicht für die grundlegenden Anforderungen im Kampf gegen die Pandemie. Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des nationalen Gesundheitssystems, einschließlich der Krankenhausinfrastruktur, sind nun an die Finanzierung durch die Aufbau- und Resilienzfazilität gebunden.

Die Stabilität und Führungsstärke während der deutschen Ratspräsidentschaft, der Ausgang der US-Präsidentschaftswahl sowie das Ende der Brexit-Verhandlungen und die Verabschiedung des neuen MFR werden als Anzeichen einer erneuten Stabilität des Westens gewertet. Vor dem Hintergrund des wachsenden globalen Einflusses und der politischen Präsenz Chinas, den wiederkehrenden regionalen Sicherheitsbedrohungen durch Russland und der allgemeinen Instabilität der Region ist die lettische Außenpolitik sichtbarer und durchsetzungsfähiger geworden. Das Land ist sich der zunehmenden globalen Polarisierung bewusst und möchte seinen westlichen Partnern gegenüber Loyalität bekunden. So überwindet Lettland auch langsam seine Scheu in außenpolitischen Fragen zugunsten einer eigenen Stimme. Das Land möchte weder mit postsowjetischen Ländern noch mit national-konservativ ausgerichteten EU-Mitgliedstaaten in Verbindung gebracht werden. Im Juni 2021 äußerte sich Lettland daher besorgt über die Gesetzgebung zur Diskriminierung sexueller Minderheiten in Ungarn.

Die jüngste Außen- und EU-Politik Lettlands ist vor allem mit der Gewalt und dem internationalen Aufschrei zu den Maßnahmen der belarussischen Regierung nach den dortigen Wahlen in Verbindung zu bringen. Lettland agierte in der Vergangenheit eher zurückhaltend in außen- und europapolitischen Fragen und stand hierbei nicht für lautstarke, schrille oder auch bedingungslose Positionen. Die Beziehungen zu Belarus haben sich jedoch innerhalb eines Jahres dramatisch verschlechtert – von der vorsichtigen Unterstützung der demokratischen Opposition bis hin zum Abbruch jeglicher diplomatischer Beziehungen im Juni 2020. Nach den Wahlen im August 2020 unterstützte Lettland offen die belarussischen Oppositionsführer, erkannte die Wahlergebnisse nicht an und forderte Sanktionen gegen die politische Führung. Darüber hinaus konnte Lettland den Ausschluss von Belarus als Partner und Mitveranstalter der IIHF-Eishockey-Weltmeisterschaft im Mai 2021 erwirken, verurteilte mit aller Schärfe die rechtswidrige Umleitung des Ryanair-Flugs von Vilnius nach Minsk, ordnete der nationalen Fluggesellschaft AirBaltic an, den belarussischen Luftraum zu meiden, und wies, als Vergeltung für eine ähnliche Maßnahme der belarussischen Führung, alle belarussischen Diplomaten aus Riga aus.

Die Situation mit Belarus zeigt deutlich, dass Lettlands geografische Nachbarn nicht notwendigerweise auch Nachbarn im Geiste sind. In Abgrenzung zu anderen mittel- und osteuropäischen Ländern wird das Aufzeigen sowjetischer Vergangenheit und postsowjetischer Züge immer prägender für die lettische Außen- und EU-Politik. Der Einsatz für Multilateralismus und ein internationales System, das auf Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz von Demokratie und Menschenrechten basiert, steht somit ganz oben auf der neuen außenpolitischen Agenda eines international immer selbstbewussteren Lettlands.

## Weiterführende Literatur

Andris Spruds/Sintija Broka (Hrsg.): *Latvian Foreign and Security Policy, Yearbook 2021*, Riga 2021.

# Litauen

Tobias Etzold

Nach einem zunächst milden Pandemieverlauf spitzte sich die Infektionslage in Litauen Ende 2020 zu. Nach den Parlamentswahlen im Oktober 2020 kam es zu einem Regierungswechsel. Die neue konservativ-liberale Regierung führt die bisherige Europa- und Außenpolitik weitgehend fort mit Schwerpunkt auf den Entwicklungen im benachbarten Belarus.

## Covid-19-Pandemie

War Litauen im Frühjahr und Sommer 2020 noch vergleichsweise gut durch die erste Welle von Covid-19 gekommen, verschlechterte sich die Lage im Winter. An Weihnachten 2020 erreichte das Infektionsgeschehen seinen Höhepunkt mit einer 7-Tage-Inzidenz von 788 bei 2,7 Mio. Einwohnern. Mitte Juni 2021 lag die 7-Tage-Inzidenz nur noch bei 47. Die Gesamtzahl der Infizierten seit Februar 2020 betrug Mitte Juni 277 946, die der Toten 4349.<sup>1</sup> Nachdem die litauische Wirtschaft 2020 im Zuge der Krise massiv eingebrochen war, wurde für 2021 ein Wirtschaftswachstum von 6,7 Prozent prognostiziert, wodurch Litauen zu den am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften der Welt nach der Pandemie zählen würde.<sup>2</sup> Sobald diese unter Kontrolle ist, will die Regierung wirtschaftspolitisch den Fokus auf die Verringerung des Staatsdefizits und des Schuldenstands (nach Prognosen für 2021 52,1 Prozent des Bruttonationalproduktes) legen.<sup>3</sup>

## Parlamentswahlen 2020

Inmitten der Covid-19-Krise wählte Litauen im Oktober 2020 in zwei Wahlgängen ein neues Parlament. Die konservative Vaterlandsunion gewann und erhielt 50 der 141 Sitze in der Seimas. Die regierende Mitte-Links-Partei der Bauern und Grünen kam nur auf 32 Sitze. Der Wahlkampf war geprägt von sozio-ökonomischen Fragen im Kontext der Pandemie. Während die bisherige Regierung für sich in Anspruch nahm, das Land gut durch die Krise gesteuert zu haben, warf ihr die Vaterlandsunion vor, zu viel Geld verteilt und damit die Staatsverschuldung massiv beschleunigt zu haben.<sup>4</sup> Nach den Wahlen bildete die parteilose Spitzenkandidatin der Vaterlandsunion, Ingrida Simonyte, mit der Liberalen Bewegung und der neuen ebenfalls liberalen Freiheitspartei eine Koalitionsregierung und wurde selbst Ministerpräsidentin. Gemeinsam kommen die drei Parteien auf 73 Sitze. Die drei Parteien kündigten an „unsere Bemühungen zu bündeln, um das Vertrauen zwischen dem Staat und der Bevölkerung wiederherzustellen“.<sup>5</sup>

---

1 Corona-in-Zahlen.de: Corona-Zahlen für Litauen, abrufbar unter: <https://www.corona-in-zahlen.de/weltweit/litauen/> (letzter Zugriff: 1.8.2021).

2 Tagesschau: Wie geht es Europas Staaten?, 8.7.2021.

3 Regierung Litauens: Prime Minister and IMF discuss economic developments in Lithuania, 14.6.2021, abrufbar unter: <https://lr.lt/en/news/prime-minister-and-imf-discuss-economic-developments-in-lithuania> (letzter Zugriff: 1.8.2021).

4 Florian Kellermann: Ein Machtwechsel in Litauen ist möglich, in: Deutschlandfunk, 12.10.2020.

5 Tagesschau: Litauen steht vor dem Machtwechsel, 26.10.2020.

## Europa- und Außenpolitik

Europa- wie außenpolitisch setzte die neue Regierung den Kurs der Vorgängerregierung weitgehend fort und unterstützt wichtige europäischen Vorhaben wie den Europäischen Grünen Deal. Im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas rief Ministerpräsidentin Simonyte ihre Landsleute dazu auf, ihre Erwartungen gegenüber der Europäischen Union (EU) zu äußern und an der Debatte über Zukunftsthemen wie grüne Politik, digitale Transformation und Bildung kreativ teilzunehmen. Der Fokus der litauischen Europa- und Außenpolitik lag aber auf den politischen Entwicklungen im Nachbarland Belarus, nach der dortigen umstrittenen Präsidentschaftswahl im August 2020. Ein Teil der belarussischen Opposition lebt in Litauen. Auch Präsidentschaftskandidatin Svetlana Tichanowskaja flüchtete nach der Wahl 2020 dorthin. Die meisten litauischen Parteien sprachen sich lautstark für die demokratischen Proteste gegen den belarussischen Staatschef Aljaksandr Lukaschenka aus und unterstützen die Opposition. Litauen verfügte zusammen mit Estland und Lettland Einreisebeschränkungen gegen 30 belarussische Amtsträger und wollte wesentlich weitergehen als die EU, die zunächst keine Sanktionen gegen Lukaschenka selbst verhängen wollte.<sup>6</sup> Später übernahm Litauen hinsichtlich einer europäischen Antwort auf Belarus eine Führungsrolle und entwickelte sich zum außenpolitischen Zentrum der drei baltischen Staaten.<sup>7</sup> Im Mai 2021 wurde ein Ryanair-Flugzeug auf dem Weg von Athen nach Vilnius im belarussischen Luftraum von den Behörden zur Landung in Minsk gezwungen, um eines Oppositionellen habhaft zu werden. Die litauische Regierung verurteilte dies scharf als Akt staatlichen Terrorismus und forderte die internationale Gemeinschaft und die EU ebenfalls zu scharfen Reaktionen und Maßnahmen gegen Belarus wie die später erfolgte Sperrung des belarussischen Luftraums für internationale Flüge auf.<sup>8</sup> Vermutlich als Strafreaktion darauf orchestrierte Minsk die gezielte Einschleusung von Migranten insbesondere aus dem Irak nach Litauen. 2020 griffen die litauischen Grenzbehörden bereits 81 Personen auf, bis Juni 2021 circa 700 Weitere mit rapide steigender Tendenz. Litauen hofft auf die Solidarität und Unterstützung der EU, zumal sich im Land scharfer Widerstand gegen die Aufnahme dieser Migranten formiert.

Eine große Herausforderung für Litauen bleiben auch die Beziehungen zu China. Zwar erhofft man sich Investitionen in Infrastrukturprojekte, will sich aber nicht unterwerfen. Litauens Regierung distanzierte sich im Frühjahr vom „17+1 Format“, mittels dessen China mit Ländern Ost- und Südosteuropas den Dialog über Verkehrsinfrastrukturprojekte im Rahmen der „neuen Seidenstraße“ fördern will. Die Plattform spalte, statt zu einigen.<sup>9</sup> China reagierte barsch auf Litauens Einwände.

## Weiterführende Literatur

Justinas Mickus: Lithuania's pandemic: The power of regional cooperation, European Council of Foreign Relations, 21.10.2020.

---

6 Tagesschau: Baltikum erlässt Reiseverbot für Lukaschenko, 31.8.2020.

7 Piret Kuusik: Lithuania's Rise in Foreign Affairs: Should Estonia be green with envy?, in: International Centre for Defense and Security Commentary, 2.6.2021.

8 Regierung Litauens: Position of the Republic of Lithuania regarding the forced landing of Ryanair flight in Minsk on 23 May 2021, 24.5.2021, abrufbar unter: <https://lr.v.lt/en/news/position-of-the-republic-of-lithuania-regarding-the-forced-landing-of-ryanair-flight-in-minsk-on-23-may-2021> (letzter Zugriff: 1.8.2021).

9 Rudolf Herrmann: Im Baltikum wächst das Misstrauen gegenüber Chinas „neuer Seidenstrasse“, in: Neue Zürcher Zeitung, 7.6.2021.

# Luxemburg

Guido Lessing/Jean-Marie Majerus

Nach der den schwierigen Verhandlungen zum Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich nannte der Berichterstatter des Europäischen Parlamentes (EP), der Luxemburger Christophe Hansen, „drei Gründe, welche für die Annahme des Abkommens sprachen“<sup>1</sup>: Die europäischen Unternehmen und deren Lieferketten durften nicht unterbrochen werden; faire Wettbewerbsgarantien konnten in das Abkommen aufgenommen werden, damit die europäischen Handelspartner nicht noch stärker benachteiligt wurden; und die offene Grenze zwischen Nordirland und der Republik Irland, wie sie durch das Karfreitagsabkommen geregelt wird, musste trotz des britischen Widerstandes erhalten werden. Das EP hat dem Bericht Hansens mit großer Mehrheit zugestimmt. Luxemburgs Außenminister Jean Asselborn begrüßte die Einigung: „Es ist nicht alles perfekt, aber ein Deal ist besser als kein Deal“<sup>2</sup>. Er betonte, wie wichtig es sei, dass der Kontinent politisch nicht auseinander gebrochen ist. Die Staatengemeinschaft habe geschlossen verhandelt und die guten Beziehungen zur Insel bewahrt, sodass das Vereinigte Königreich sich mit diesem Abkommen nicht aus Europa verabschiedet habe.

Im Finanzsektor teilt Luxemburg mit Frankfurt und Amsterdam in der Post-Brexit-Zeit viele Gemeinsamkeiten: „das ehrliche Bedauern, mit London einen Finanzplatz von Welt-rang in Europa zu verlieren, das klare Ziel, den Brexit milde zu gestalten und das immer noch gültige Angebot gen London, neue Brücken bauen zu wollen“<sup>3</sup>. Ein Luxemburger Finanzexperte meint, dass der Finanzplatz London seine Chance nutzen und weiterwachsen könne, auch wenn das Vereinigte Königreich den Binnenmarkt verlassen habe. Doch das bleibe schwierig, angesichts der Tatsache, dass der „EU-Binnenmarkt sowie die amerikanischen, indischen und chinesischen Märkte bis auf weiteres geschlossen bleiben“<sup>4</sup>. Im Gegensatz dazu konnte der Finanzplatz Luxemburg vom Brexit profitieren. Ein Viertel der Hedgefonds und Vermögensverwaltungsgesellschaften, die das Vereinigte Königreich nach dem Brexit verließen, haben Luxemburg als neuen Standort ausgewählt.<sup>5</sup>

Die „Konferenz zur Zukunft Europas“ stößt nicht nur in Nord- und Osteuropa auf Desinteresse. Viele Europäer halten sie für eine Wahlkampfstrategie des französischen Präsidenten Emmanuel Macron. Die Konferenz droht eine „unnütze Übung zu werden“<sup>6</sup>. Die kleineren Staaten rechnen nicht mehr mit einem Spitzenkandidaten aus ihren Reihen nach dem die Amtszeit des Luxemburgers Jean-Claude Juncker abgelaufen ist.<sup>7</sup>

Die Covid-19-Pandemie war das bestimmende Thema im vergangenen Jahr. Neben den in der Bevölkerung rege diskutierten nationalen Maßnahmen zur Eindämmung des Virus erregten zwei Themen große Aufmerksamkeit: das schleppende Impftempo in der

1 Christoph Hansen: Brexit: ein Kapitel zugeschlagen der ärger bleibt, in: De letztebuurger Bauer, 21.5.2021.

2 Jean Asselborn: Freiheit ist, was du daraus machst, in: Luxemburger Wort, 28.12.2020.

3 Nicolas Mackel: Europas konkurrierende Finanzplätze, in: Börsen-Zeitung, 17.6.2021.

4 Nicolas Mackel: The post Brexit relationship, in: Delano, 25.1.2021.

5 Alexandre Counis: Brexit: l'accord sur les services financiers otage du différend sur la pêche et l'Irlande, in: Les Echos, 27.5.2021.

6 Diego Velazques: Die EU darf keine Angst vor den Bürgern haben, in: Luxemburger Wort, 29.5.2021.

7 Matthias Kolb: Ringen um Reformen, in: Süddeutsche Zeitung, 10.5.2021.



EU und die als willkürlich empfundenen Grenzkontrollen und Einreisebeschränkungen vor allem seitens des deutschen Nachbarn. Ende Februar 2021, nach dem vermehrten Auftreten neuer Virusvarianten in Tirol und Tschechien und der damit einhergehenden Grenzkontrollen zu Bayern, mahnte Asselborn in Erinnerung an die einseitigen Grenzsicherungen des Frühjahrs 2020: „[W]ir dürfen den Hunderttausenden Grenzpendlern das Leben nicht unnötig schwer machen.“<sup>8</sup> Mit Nachdruck mahnte er die Nachbarstaaten, dass ohne Grenzpendler das luxemburgische Gesundheitssystem zusammenbreche. Diese machen rund zwei Drittel der Beschäftigten des Gesundheitswesens aus. Um die Grenzen offen zu halten, wurde der Schulterschluss in der Großregion gesucht, wenn der Kontakt in die Hauptstädte nicht fruchtete. So schien Asselborn mit seinem Anliegen in Berlin zunächst auf taube Ohren zu stoßen.<sup>9</sup> Rheinland-Pfalz, das Saarland und die Gemeinden der Grenzregion erwiesen sich als die natürlichen Verbündeten, um erneute Grenzsicherungen zu verhindern. Im Falle Frankreichs halfen die guten Verbindungen des Luxemburger Premiers Xavier Bettel zu Macron,<sup>10</sup> um die Grenzen offenzuhalten.

In dem Bewusstsein als Kleinstaat ohne eigene Impfstoffherstellung bei der Beschaffung von Impfstoffen in Nachteil gegenüber größeren Staaten innerhalb und außerhalb Europas zu geraten, hat Luxemburgs Regierung von Beginn an die Gemeinschaftsstrategie der Kommission in Brüssel unterstützt. Deren Verhandlungsmandat zur Beschaffung von Impfstoffen wurde von den meisten Abgeordneten der Chambre des Députés geteilt. Einzig die souveränistisch eingestellte Oppositionspartei ADR (Alternativ Demokratisch Reformpartei) beklagt, dass man sich dabei einzig auf Europa verlassen habe ohne im Rahmen der nationalstaatlichen Kompetenzen Eigeninitiative ergriffen zu haben.<sup>11</sup>

Natürlich stand auch die deutsche Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte des Jahres 2020 ganz im Zeichen der Covid-19-Pandemie. Zur finanziellen Bewältigung der Krise wurde der gemeinsame Vorstoß Frankreichs und der Bundesrepublik und das daran anschließende, seitens der Kommission eingebrachte Wiederaufbauprogramm bedingungslos unterstützt, obwohl das Großherzogtum das Land ist, das am wenigsten aus dem gemeinsamen Fonds ziehen wird.<sup>12</sup> Die Luxemburger Regierung, die sich auch in vorhergehenden Krisen immer wieder für eine Möglichkeit der gemeinsamen Schuldenaufnahme ausgesprochen hatte, fand sich durch die Annahme von „NextGenerationEU“ bestätigt. Dieser Schritt wird fast in der Breite der politischen Landschaft als historisch und als grundlegend für die Bewältigung der Krise angesehen.<sup>13</sup>

## Weiterführende Literatur

Guido Lessing: Luxembourg: Make Europe Work Better in the Greater Regions, in: Michael Kaeding et al. (Hrsg.): Euroscepticism and the future of Europe: views from the capitals, Cham 2021.

---

8 Redaktionsnetzwerk Deutschland: Grenzkontrollen wegen Mutationen: Fast 16.000 Personen abgewiesen, 21.2.2021.

9 Bernard Thomas: Onsen eegene Wee, in: land.lu, 21.1.2021.

10 Ibid.

11 Die ADR gehört der Partei Europäische Konservative und Reformer (EKR) an; Alternativ Demokratisch Reformpartei: Impfchaos: Wou si Bettel a Lenert?, 15.1.2021, abrufbar unter: <https://adr.lu/impfchaos-wou-si-bettel-a-lenert/> (letzter Zugriff: 7.6.2021).

12 Catherine Kurzawa: Le Luxembourg perdant du plan de relance européen, in: Paperjam, 27.7.2020.

13 Jean Asselborn: Déclaration de politique étrangère Ministre des Affaires étrangères et européennes à la Chambre des Députés, 11.11.2020, abrufbar unter: <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2020/11-novembre/11-asselborn-declaration/Declaration-de-politique-etrangere-11-novembre-2020-version-FR.pdf> (letzter Zugriff: 8.6.2021).

# Malta

Heinz-Jürgen Axt

Die Covid-19-Pandemie hat auch Malta getroffen. Mitte März 2021 wurden über 400 Neuinfektionen pro 100 000 Einwohner in den letzten sieben Tagen gemeldet. Anfang Juni 2021 lag die Sieben-Tage-Inzidenz jedoch nur noch bei 7,5. Am 27. Juni 2021 konnte Malta nach den Angaben des European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) 72,1 Prozent an Erstimpfungen und 72,5 Prozent an vollständigen Impfungen unter der erwachsenen Bevölkerung melden, womit Malta die Spitzenposition in der Europäischen Union (EU) bei vollständig Geimpften einnimmt.<sup>1</sup> Die Regierung verkündete, die Insel habe als erstes Land der EU die Herdenimmunität erreicht, die nach EU-Definition bei 70 Prozent der Gesamtbevölkerung erreicht wird.<sup>2</sup> Über den Verteilungsmechanismus der EU sicherte sich Malta die benötigten Impfdosen, hat aber auch Impfdosen akzeptiert, die andere Länder nicht annehmen wollten, wobei deren Anzahl nicht genau bekannt ist.<sup>3</sup>

## Ausbleibender Tourismus und Einbruch der Wirtschaft

Vom deutschen Robert-Koch-Institut wurde Malta ab dem 28. Februar 2021 als Hochinzidenzgebiet eingestuft. Das Auswärtige Amt riet noch im Juni 2021 von nicht notwendigen touristischen Reisen nach Malta ab. Auf der Insel wurden zu diesem Zeitpunkt die im März 2021 eingeführten Maßnahmen des Lockdowns schrittweise gelockert. Die durch die Covid-19-Pandemie bedingten Restriktionen haben natürlich auch auf Malta Spuren hinterlassen.<sup>4</sup> Das langjährige Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) brach 2020 ein und verminderte sich um 7 Prozent. In den Jahren 2017 bis 2019 hatte das BIP-Wachstum noch durchschnittlich 6,3 Prozent betragen. Für den Einbruch verantwortlich waren vor allem der rückläufige Tourismus und der Rückgang beim privaten Verbrauch. Der Tourismus trägt ungefähr 15 Prozent zum BIP Maltas bei. 2019 kamen 2,7 Mio. Touristen auf dem Luftweg nach Malta, 2020 waren es bloß 640.000.<sup>5</sup> Die Regierung stellte Unternehmen Direkthilfen in Höhe von 20 Mio. Euro zur Verfügung, davon gingen mehr als drei Mio. in Rabatte für Hotelübernachtungen, mit denen die Urlauber zurückgelockt werden sollen.<sup>6</sup> In Folge stieg das Haushaltsdefizit 2020 mit 10,1 Prozent des BIP deutlich

- 1 European Centre for Disease Prevention and Control: COVID-19 Vaccine rollout overview 25, 2021, abrufbar unter: <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/vaccine-roll-out-overview> (letzter Zugriff: 1.7.2021).
- 2 Malta Tourism Authority: Visit Malta, Herd Immunity Reached in Malta, abrufbar unter: <https://www.visitmalta.com/en/malta-herd-immunity/> (letzter Zugriff 12.6.2021).
- 3 European Centre for Disease Prevention and Control: COVID-19 Vaccine Tracker, abrufbar unter: <https://qap.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/vaccine-tracker.html#distribution-tab> (letzter Zugriff 12.6.2021).
- 4 Europäische Kommission: European Economic Forecast Spring 2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip149\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip149_en.pdf) (letzter Zugriff 12.6.2021).
- 5 Statista: Number of inbound tourist arrivals in Malta from 2010 to 2020, by mode of travel, abrufbar unter: <https://www.statista.com/statistics/1169801/international-tourists-in-malta-by-travel-mode/> (letzter Zugriff 12.6.2021).
- 6 Stephan Orth/Christoph Jorda: Wandern auf Malta, in: Der Spiegel, 28.4.2021.

über das Maastricht-Kriterium von 3 Prozent. Hatte der öffentliche Schuldenstand 2019 lediglich 42 Prozent des BIP betragen, so stieg er 2020 rasant an und kam auf 54,3 Prozent. Für das Jahr 2021 rechnet die Europäische Kommission mit einem weiteren Anstieg auf 64,7 Prozent. Dabei war die Verschuldung Maltas im Vergleich mit dem übrigen Euroraum noch moderat. EUROSTAT meldete im Oktober 2020, dass sich der öffentliche Schuldenstand im Euroraum auf 95 Prozent erhöht hatte.<sup>7</sup> Der Wirtschaftsrückgang machte sich auf dem Arbeitsmarkt weniger stark bemerkbar. 2020 verzeichnete Malta eine Arbeitslosenquote von 4,3 Prozent, im Jahr 2019 hatte sie 3,6 Prozent betragen.

Das Ende der mit dem Vereinigten Königreich vereinbarten Übergangsperiode zum vollständigen Ausscheiden des Landes aus der EU ging mit dem Höhepunkt der Covid-19-Pandemie einher. Die maltesische Regierung erwartet Verzögerungen im Handel durch protektionistische Maßnahmen sowie ein Ansteigen der Preise für tierische Produkte wegen der erforderlichen Veterinärnachweise.<sup>8</sup>

### **Zukunftsskepsis trotz höherer Zuwendungen**

Der maltesische Ministerpräsident Robert Abela zeigte sich von den Ergebnissen des von der EU verabschiedeten mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021 bis 2027 äußerst befriedigt, seien doch die Zuwendungen an Malta deutlich höher als für die Jahre 2014 bis 2020. Malta erhält in den nächsten sieben Jahren Finanzzuweisungen in Höhe von 2,25 Mrd. Euro, wovon 1,92 Mrd. Euro aus dem MFR und 327 Mio. Euro aus dem Programm NextGenerationEU stammen. Der Ministerpräsident hielt dies angesichts der positiven Wachstumszahlen Maltas in den vergangenen Jahren, der damit verursachten Steigerung der Pro-Kopf-Einkommen und der Tatsache, dass Großbritannien als Nettozahler aus der EU ausgeschieden sei, für besonders bemerkenswert.<sup>9</sup> Das Konzept der Konferenz zur Zukunft Europas ist auf Malta sehr kontrovers aufgenommen worden. Der frühere sozialdemokratische Ministerpräsident Alfred Sant sieht darin bloß eine Propagandaveranstaltung und hat wenig Hoffnung, dass sich die kleinen gegen die großen Mitgliedstaaten mit ihren Ideen durchsetzen können. Vertreterinnen und Vertreter der maltesischen Regierungspartei sind optimistischer und glauben, dass das Projekt das demokratische Defizit der EU abbauen könne.<sup>10</sup>

### **Weiterführende Literatur**

Entwicklung der Coronavirus-Fallzahlen: Malta, abrufbar unter: <https://coronalevel.com/de/Malta/> (letzter Zugriff: 19.7.2021).

Schengenvisainfo news: EU: Malta's Travel Ban Could be Discriminatory, abrufbar unter: <https://www.schengenvisainfo.com/news/eu-maltas-travel-ban-could-be-discriminatory/> (letzter Zugriff: 19.7.2021).

UNHCR: Malta Figures at a Glance, abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/mt/figures-at-a-glance> (letzter Zugriff: 19.7.2021).

---

7 Eurostat: Pressemitteilung, Anstieg des öffentlichen Schuldenstands im Euroraum auf 95,1% des BIP. 22.2.2020, 157/2020.

8 Kevin Schembri Orland: Brexit's impact on mail and goods transported to Malta, in: The Malta Independent, 17.1.2021.

9 Office of the Prime Minister: Press Release, Exceptional Result for Malta in the Multiannual Financial Framework (MFF) 2021–2027 and the Recovery Instrument – The largest ever allocation earmarked for Malta – €2.250 billion, 21.7.2020, PR201382en.

10 David Lindsay: Maltese MEPs weigh in on Future of Europe Conference, in: Malta Today, 24.4.2021.

# Die Niederlande

Mendeltje van Keulen\*

Die europäische Zusammenarbeit sorgte in den Niederlanden im vergangenen Jahr weiter für innenpolitische Kontroversen. Grund hierfür war weniger die breite Bevölkerung, wie Studien nahelegen, denn das Vertrauen der Niederländer in die EU sowie eine generelle EU-Mitgliedschaft war nach der Eurokrise gestiegen und blieb auch während der Covid-19-Pandemie hoch.<sup>1</sup> Auch die meisten politischen Parteien in den Niederlanden befürworteten eine weitere Zusammenarbeit auf EU-Ebene in internationalen Themenbereichen (Migration, Terrorismus, Klimapolitik). Untersuchungen haben jedoch ergeben, dass Parteien im Laufe der Zeit immer häufiger gegen die EU oder die europäische Integration Stellung bezogen haben, was auf einen zunehmenden Euroskeptizismus hindeutet.<sup>2</sup> Die Parteipositionen grenzen sich dabei scharf voneinander ab. Auf der einen Seite werden immer mehr Parteien gewählt, die weiche oder auch harte euroskeptische Positionen vertreten, von der Ablehnung der EU-Flagge im Plenarsaal des Parlaments bis hin zur Befürwortung eines „Nexit“. So haben die rechtsextreme PVV von Geert Wilders und das Forum für Demokratie von Thierry Baudet bei den Parlamentswahlen im März 2021 Sitze hinzugewonnen. Einige der kleineren Fraktionen, wie die Sozialistische Partei und eine neue Bauernbewegung, könnten ebenfalls als euroskeptisch eingestuft werden.

Auf der anderen Seite des Spektrums gingen aus den Wahlen 2021 die europafreundlichen sozialliberalen Parteien D66 und Volt als Gewinner hervor. Die paneuropäische Bewegung Volt erhielt dabei 3 von 150 Sitzen des Abgeordnetenhauses. Die Koalitionsregierung unter Mark Rutte, die im Januar zurücktrat, wirkte konstruktiv an vielen Sachfragen auf EU-Ebene mit. Man wird sich in EU-Kreisen aber auch an ihren Widerstand gegen Eurobonds und die finanzielle Unterstützung hart von der Covid-19-Krise betroffener Mitgliedstaaten erinnern. Die Parlamentsdebatte zur Lage der EU im Juni 2021 wurde in den Medien wiederum als bemerkenswert euro-pragmatisch, wenn nicht gar pro-europäisch beschrieben. Es ist also unwahrscheinlich, dass die nationale Debatte darüber, welchen Platz die Niederlande in der EU einnehmen, ein baldiges Ende finden wird.

## Nationale Politik

Am 15. Januar 2021 reichte das Kabinett Rutte-III seinen Rücktritt ein. Nachforschungen der Medien und parlamentarische Untersuchungsausschüsse hatten aufgedeckt, wie nationale Steuerbehörden zwischen 2013 und 2019 schätzungsweise 26 000 niederländische Eltern zu Unrecht beschuldigten, bei der Beantragung von Leistungen für Kinderbetreuung betrogen zu haben. Vor dem Hintergrund eines sehr komplexen Systems von Steuererleichterungen wurde die Rückzahlung aller erhaltenen Leistungen von den Eltern verlangt. Das Widerspruchsrecht gegen die Verwaltungsbescheide, die sich schließlich als

---

\* Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

1 Sociaal en Cultureel Planbureau: Citizens Perspective (Burgerperspectieven), abrufbar unter: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/03/31/cob-2020> (letzter Zugriff 17.8.2021).

2 Tibor Hargitai: Redefining Euroscepticism – Has the Netherlands become more Eurosceptic since 2002?, in: Kőz-Gazdaság – Review of Economic Theory and Policy 3/2019, S. 99–110.

ungerechtfertigt herausstellten, war ihnen verweigert worden. Auch die Praxis des „Racial Profiling“ wurde nachgewiesen, da Familien mit Migrationshintergrund in einem internen Register der Regierung entsprechend gekennzeichnet worden waren. Nach einer Parlamentsdebatte über den Bericht „Beispiellose Ungerechtigkeit“, der zu dem Schluss kam, dass Minister, Abgeordnete, Beamte und Richter für dieses Desaster mitverantwortlich waren, wurde die Rutte-III-Koalition schließlich aufgelöst.

Das Kabinett trat nach der intensiven parlamentarischen Debatte zwar zurück, blieb aber geschäftsführend im Amt. Es erschien, als hätte das Kabinett politische Verantwortung übernommen, aber kaum Konsequenzen gezogen. Kurz nach den Wahlen erschütterte ein weiterer Skandal das Land und damit das Vertrauen in die nationale Politik. Während der Koalitionsverhandlungen wurde auf dem „Binnenhof“ in Den Haag versehentlich ein informelles Non-Paper abfotografiert, das in einer Formulierung nahelegte, die künftige Koalition suche „einen anderen Posten“ für den Mann, der den Kindergeldskandal aufgedeckt hatte. Die bloße Andeutung, man würde einen beliebten und gerade wiedergewählten Abgeordneten aus Den Haag vertreiben, sorgte für große politische Aufruhr. Mark Rutte überstand am 1. April nur knapp eine hitzige Parlamentsdebatte und der betreffende Abgeordnete verließ seine Partei (CDA). Das niederländische Parlament hat heute 21 Fraktionen und ist damit das am stärksten zersplitterte nationale Parlament der Welt. Da Ruttes liberale VVD jedoch wieder als klare Gewinnerin aus den Parlamentswahlen hervorging, erhielten VVD und D66 den Auftrag zur Koalitionsbildung.

### Die Covid-19-Pandemie

Die Niederlande waren im März 2020 stark von der Pandemie betroffen, aber die Regierung verhängte vergleichsweise wenige Maßnahmen, um Herdenimmunität zu erreichen. Rutte kündigte einen sogenannten „intelligenten Lockdown“ an. Diese Vorgehensweise der Regierung ist exemplarisch für ihr Verständnis von liberalen Grundsätzen, wonach Bürger für ihr Handeln selbst verantwortlich sind. Dies schien im Frühsommer noch zu funktionieren, als das Land kurz vor den Sommerferien schrittweise wieder geöffnet wurde. Im Herbst kam es jedoch zu einer dritten Infektionswelle, auf die mit strengen Schul- und Geschäftsschließungen reagiert wurde, die das öffentliche Leben zum Erliegen brachten. Die Arbeit im Home Office wurde zur Regel, was durch den relativ hohen Digitalisierungsgrad erleichtert wurde. Die Regierung verteilte darüber hinaus riesige Summen von Fördermitteln an kleine und mittlere Unternehmen. Ein Tiefpunkt der Regierung kam mit der Erkenntnis, dass die Niederländer wegen organisatorischer Probleme als letzter Mitgliedstaat mit den Impfungen begannen, was zu Spott und neidischen Blicken auf die deutschen Nachbarn führte, die zügig Impfzentren errichtet hatten.

Mitte April 2021 verzeichneten die Niederlande einen Höhepunkt an gemeldeten Neuinfektionen, woraufhin die Impfkampagne an Fahrt aufnahm. Gegen Ende Juni hatte das Land schließlich eine der schnellsten Zuwächse bei der Impfrate. Die Impfbereitschaft der niederländischen Bevölkerung lag ab Juni bei 87 Prozent.<sup>3</sup> Die Wiedereröffnung des Landes wurde im Zuge des hybriden Eurovision Song Contest in Rotterdam gefeiert, der zuvor von Mai 2020 um ein Jahr verschoben worden war. Doch im Juli musste die freudige Hoffnung auf einen Sommer des „Tanzens mit Janssen“ (bezugnehmend auf den Impfstoff) zurückgenommen werden. Ein massenhafter Ausbruch unter Studierenden und

---

3 Rijksoverheid: Coronadashboard, COVID-19-vaccinaties, abrufbar unter: <https://coronadashboard.rijksoverheid.nl/landelijk/vaccinaties> (letzter Zugriff: 22.7.2021).

Schulkindern führte dazu, dass die Niederlande wieder auf der roten Liste des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) landeten und somit den Sommerurlaub vieler niederländischer Bürger infrage stellte.

### **Die Entwicklung und die Folgen des Aufbauplans NextGenerationEU (NGEU)**

Die Niederlande sind zwar ein kleines Land, stellten aber 2019 mit einem Anteil von 5,8 Prozent am Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Union die fünftgrößte Volkswirtschaft in der EU. Sie sind seit jeher einer der größten Nettozahler der EU, da sie nur wenige Agrar- und Kohäsionssubventionen erhalten. Das „Problem“ hoher finanzieller Beiträge zum EU-Haushalt und mangelnder Rückflüsse ist seit den 1990er Jahren ein nationales Streitthema. Die in aller Öffentlichkeit ausgetragene Diskussion über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 und NGEU muss vor diesem Hintergrund gesehen werden. In der ersten Infektionswelle sah sich das niederländische Kabinett dem EU-weiten Druck zur Solidarität mit Mitgliedstaaten ausgesetzt, die am stärksten unter der Pandemie litten, insbesondere in Südeuropa, wo Krankenhäuser und Friedhöfe ganzer Regionen überfüllt waren. Zunächst standen die Niederländer NGEU ausgesprochen zögerlich gegenüber, insbesondere deshalb, weil es durch Anleihen der EU finanzierte nicht rückzahlbare Finanzhilfen (sowie Darlehen) beinhaltet. Den Haag, zusammen mit den Partnern der sogenannten „sparsamen Vier“ – Österreich, Schweden und Dänemark – behauptete, es ginge dabei nur um die sinnvolle Verwendung von öffentlichen Geldern. Andere EU-Staaten warfen den Niederländern vor, geizig, unsensibel und arrogant aufzutreten.<sup>4</sup> Eine weit- aus ernsthaftere Kritik richtete sich gegen die niederländische Fiskalpolitik als globale Steueroase und beträchtliche Handelsüberschüsse.

Der niederländische Verhandlungsspielraum in Brüssel war durch parlamentarische Beschlüsse eingeschränkt. Man setzte sich schließlich für die Beibehaltung des nationalen jährlichen „Rabatts“ im MFR ein, während die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) im Juli 2020 durch den Europäischen Rat beschlossen werden konnte. Rutte drängte dabei mit Erfolg auf die Konditionalität (Verknüpfung der Mittel mit Fragen der Rechtsstaatlichkeit und der Erfüllung von gewissen Verpflichtungen im Bereich Migration). Vor allem aber die Beibehaltung des nationalen Rabatts erlaubte es ihm, im nationalen Parlament einen Sieg zu verkünden.<sup>5</sup> Vor dem Hintergrund der politischen Zerwürfnisse innerhalb der EU erklärte die niederländische Regierung im Zuge der Parlamentswahlen im März 2021, den ihr zustehenden Anteil der ARF (6 Mrd. Euro) nicht abzurufen.

### **Die Folgen des Brexit**

Im Hinblick auf den EU-Binnenmarkt brachte die Ankündigung des Brexit kurzfristige wirtschaftliche Vorteile, da britische Bürger und Unternehmen in den Niederlanden Zuflucht fanden. Dazu gehörte die Europäische Arzneimittelagentur, die ihren Sitz und 900 Mitarbeiter nach Amsterdam verlagerte. Mittel- und langfristig bedeutet der Brexit jedoch den Verlust eines wichtigen Partners, sowohl in kultureller Hinsicht als auch in den Politikbereichen Handel, Binnenmarkt, Digitalisierung, Wirtschaftspolitik sowie Fragen der Good Governance. In einer jahrhundertealten Tradition transatlantischer Beziehungen haben sich die Niederländer immer nach Westen orientiert und hegen daher eine gewisse

4 Jarl van der Ploeg: Interview Enrico Letta. Voormalig premier Italië: ‘Deze crisis kan dodelijk zijn voor toekomst Europese Unie’, in: *De Volkskrant*, 30.3.2020.

5 Diederik Baazil: Dutch Leader says Budget Perks Needed for EU-wide Stimulus Deal, in: *Bloomberg*, 3.7.2020.

Abneigung gegen integrationspolitische Vorstöße des deutsch-französischen Tandems, wie NGEU im Mai 2020. Den Haag hat auch bilaterale Beziehungen zu neuen Koalitionspartnern aktiv gestärkt. Ein konkretes Beispiel war das Non-Paper zur strategischen Autonomie, das im März 2021 zusammen mit der spanischen Regierung vorgelegt wurde.<sup>6</sup>

### Die deutsche Ratspräsidentschaft

Über die engen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu Deutschland hinaus bestand ein gutes persönliches Verhältnis zwischen Rutte und Bundeskanzlerin Angela Merkel. Einige Äußerungen Merkels zu Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft konnten jedoch als Kritik an der niederländischen Entscheidung zugunsten des Lagers der „sparsamen Vier“ gedeutet werden, als sie betonte, dass die europäische Solidarität wichtiger sei.<sup>7</sup> Dies führte auch zu Kritik im eigenen Land. So wurde kommentiert, dass Angela Merkel ihre Verantwortung ernst nehme – warum könne dies nicht auch ein vorbildhaftes Beispiel für die niederländische Regierung sein?<sup>8</sup> Man könnte argumentieren, dass es für das kleine Land klug wäre, im Einklang mit seinem großen Nachbarn zu handeln, mit dem man wirtschaftlich eng verbunden ist und der gerade die Ratspräsidentschaft innehat.

### Die Konferenz über die Zukunft Europas

Die Niederlande sind für ihre pragmatische Herangehensweise an die europäische Zusammenarbeit bekannt und scheuen vor großen Visionen zurück. Daher könnte die Kluft zur europäischen Vision von Emmanuel Macron, dem kommenden Ratspräsidenten 2022, nicht größer sein. Es ist wenig überraschend, dass die Idee der Konferenz über die Zukunft Europas in Den Haag nicht mit Begeisterung aufgenommen wurde. Die Sprecher für europäische Angelegenheiten im niederländischen Parlament äußerten Befürchtungen, dass die Initiative zu endlosen Debatten führen würde und den Wunsch nach einer Vertragsänderung heraufbeschwören könnte. Die Regierung hat schließlich eine Reihe von Initiativen zur Konferenz ergriffen. Für die Organisation landesweiter Bürgerbefragungen wurde ein Beratungsunternehmen beauftragt und die Bürger sind dazu aufgerufen, eigene Aktivitäten, Debatten und Konsultationen abzuhalten, für die eine Website eingerichtet werden soll. Das Parlament hat drei Berichterstatter ernannt, die die Debatten auf EU-Ebene verfolgen. Ebenso wurde in Stellungnahmen einer parlamentarischen Debatte die Einbeziehung der Regionen gefordert, und ein Mitglied des niederländischen Jugendrates fungiert als Repräsentant bei den Bürgerdialogen auf EU-Ebene.<sup>9</sup>

### Weiterführende Literatur

Vivien A. Schmidt: Theorizing institutional change and governance in European responses to the Covid-19 pandemic, in: *Journal of European Integration* 42/2020, S. 1177–1193.

Mathieu Segers: The Netherlands and European Integration, in: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2019.

---

6 Rijksoverheid: Spain-Netherlands non-paper on strategic autonomy while preserving an open economy, 25.3.2021

7 Marja Verburg: EU President Germany wants a stronger EU in response to Corona Crisis, in: *De Hofvijver*, 26.6.2020.

8 Hanco Jürgens: Nederland moet met Duitsland meewerken voor invloed in de EU, in: *NRC.nl*, 26.6.2020.

9 Tweede Kammer – Der Staten-Generaal: Tweeminutendebat Conferentie over de Toekomst van Europa, 12.6.2021, CD d.d. 12/05.

# Österreich

Katrin Auel/Johannes Pollak

Die Covid-19-Pandemie hielt Österreich auch im vergangenen Jahr fest im Griff. Politische Auseinandersetzungen um die Impfstoffbeschaffung, die Definition von Hochinzidenzgebieten, staatliche Unterstützungsleistungen für Betriebe sowie ab Mai 2021 die Frage von Öffnungsschritten angesichts des nahenden Sommers bestimmten in Österreich wie in fast allen europäischen Ländern die politische Tagesordnung. Innenpolitisch bewegten darüber hinaus die Wahlen in Wien und das zunehmend ramponierte Image der auf Bundesebene regierenden Österreichischen Volkspartei (ÖVP) die Gemüter, in der Europapolitik standen Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung des europäischen Wiederaufbaufonds, die Impfstoffverteilung und Themen der Asylpolitik im Vordergrund. Kaum öffentliche Diskussion gab es hingegen zur deutschen Ratspräsidentschaft oder, zumindest bisher, zur Konferenz zur Zukunft Europas. Das Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EU wurde bedauert, die Auswirkungen auf Österreich halten sich aber in Grenzen.

## Innen- und Wirtschaftspolitik

Die Wahl in Wien im Oktober 2020 brachte zunächst wenig Neues. Im Vorfeld war über einen möglichen Erfolg des im Zuge des sogenannten „Ibizaskandals“ gefallenen Ex-Parteivorsitzenden der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ), Heinz-Christian Strache, spekuliert worden. Am Ende gelang der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) unter Bürgermeister Michael Ludwig mit 41,2 Prozent ein beachtlicher Wahlerfolg. Die ÖVP konnte mit 20,4 Prozent eine Verdoppelung des bisherigen Stimmanteils erzielen, die FPÖ, die vor allem mit Protesten gegen Covid-19-Maßnahmen in den Wahlkampf gezogen war, verlor hingegen zwei Drittel ihrer Wählerschaft. Wer angesichts eines Plus der Grünen von 2,96 Prozent (insgesamt 14,8 Prozent) eine Fortsetzung der rot-grünen Stadtkoalition erwartet hatte, wurde überrascht: nach relativ kurzen Koalitionsverhandlungen ging Bürgermeister Ludwig eine Koalition mit der liberalen Partei Das Neue Österreich und Liberales Forum (NEOS, 7,47 Prozent) ein.

Innenpolitisch beschäftigte vor allem aber der bröckelnde Glanz von Bundeskanzler Sebastian Kurz (ÖVP) politische Beobachter und Feuilletons. Der parlamentarische „Ibiza-Untersuchungsausschuss“<sup>1</sup>, selbst längst zum politischen Streitpunkt geworden, brachte befremdende Chatnachrichten der türkisen „Familie“<sup>2</sup> zu Tage. Die dem Untersuchungsausschuss vorgelegten, im Ton infantilen Chatprotokolle<sup>3</sup> offenbarten nicht nur ein türkises Netzwerk, dem die Nähe zum Kanzler (nicht unbedingt zur Partei) für Postenbesetzungen<sup>4</sup> wichtiger scheint als Qualifikation, sondern auch eine bedenkliche Geringschätzung des Verfassungsgerichtshofes. Generell scheinen die konstanten Anwürfe aus

---

1 Nationalrat: Untersuchungsausschuss betreffend mutmaßliche Käuflichkeit der türkis-blauen Bundesregierung, abrufbar unter: [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/A-USA/AUSA\\_00002\\_00906/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/A-USA/AUSA_00002_00906/index.shtml) (letzter Zugriff: 17.8.2021).

2 Hans Rauscher: Die enge „Familie“, in: Der Standard, 30.3.2021.

3 Der Standard: „Oh Gott. Reisen wie der Pöbel“: Die Causa Öbag in Chat-Zitaten, 8.6.2021.



der ÖVP gegenüber der Justiz, insbesondere der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft,<sup>5</sup> eine Geringschätzung für die Arbeit des Justizapparates zu offenbaren, insbesondere wenn es um Untersuchungen zu Personen aus den eigenen Reihen geht. Gegen Finanzminister Gernot Blümel wird, einschließlich Hausdurchsuchung, seit Februar 2021 im Zusammenhang mit einer möglichen Korruptionsaffäre aus dem Jahr 2017 ermittelt,<sup>6</sup> seit Mai 2021 gegen Kanzler Kurz wegen möglicher Falschaussage vor dem Untersuchungsausschuss.<sup>7</sup> Im Mai 2021 beantragte der Verfassungsgerichtshof (VfGH), ein Novum in Österreich, bei Bundespräsident Van der Bellen die Exekution einer seiner Entscheidungen.<sup>8</sup> In dem auf Art. 146 der Verfassung beruhenden Antrag ging es um die Herausgabe von Akten an den „Ibiza-Untersuchungsausschuss“, der das Finanzministerium bislang nicht nachgekommen war. Der Bundespräsident sah sich gezwungen, ein Jahr nach dem eindrucksvollen „So sind wir nicht“ als Reaktion auf die Veröffentlichung des Ibiza-Videos im Mai 2021 zu mahnen: „Die Arbeit der Institutionen unseres Rechtsstaates muss ungestört und in Ruhe verrichtet werden können.“<sup>9</sup>

Wirtschaftlich ist auch Österreich durch die Corona-Krise erheblich getroffen, in der Krisenbewältigung liegt es im europäischen Mittelfeld.<sup>10</sup> 79 Tage Lockdown im Jahr 2020 hatten vor allem in den Bereichen Tourismus, Gastronomie, Kultur und Einzelhandel drastische Auswirkungen. Die österreichische Bundesregierung hat in dieser einzigartigen Situation mit großzügigen Staatsbeihilfen reagiert. Covid-19-Kurzarbeit, Härtefallfonds, Fixkostenzuschuss und Umsatzersatz, Ausfallbonus, Kreditgarantien, Steuerstundungen, Sonderkreditrahmen für Exporteure und Investitionsprämien beliefen sich bisher insgesamt auf 36 Mrd. Euro.<sup>11</sup> In der Folge stieg die Staatsschuldenquote von 70,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) Ende 2019 auf 83,5 Prozent zu Beginn des Jahres 2021,<sup>12</sup> Ende 2020 wurde ein Budgetdefizit von 9,2 Prozent erreicht.<sup>13</sup> Allerdings ist seit Mai 2021 eine deutliche Erholung der Konjunktur zu verzeichnen.<sup>14</sup> Allerdings sind die unmittelbaren makroökonomischen Brexit-Folgen für Österreich eher unbedeutend,<sup>15</sup> nur 2,9

- 
- 4 Im Mittelpunkt standen der Vorstandsvorsitzende der Österreichischen Beteiligungs AG (ÖBAG), Thomas Schmid, sowie der ehemalige ÖVP-Justizminister und später Höchstrichter Wolfgang Brandstetter.
  - 5 Renate Graber/Fabian Schmid: Anzeigen, Ermittlungen, Chats: Für die ÖVP wird die Luft dünn, in: Der Standard, 12.6.2021.
  - 6 Die Presse: Hausdurchsuchung bei Blümel – Finanzminister spricht von „falschen Vorwürfen“, 11.2.2021.
  - 7 Fabian Schmid/Renate Graber: Ermittlungen gegen Kurz und seinen Kabinettschef wegen Falschaussage, in: Der Standard, 12.5.2021.
  - 8 Die Presse: VfGH wendet sich an Van der Bellen: Blümel kommt Exekution zuvor, 6.5.2021.
  - 9 ORF: Institutionen „ernst nehmen“, 21.5.2021.
  - 10 Gerald John/Michael Matzenberger: Warum Österreich schlechter als Deutschland durch die Krise kommt, in: Der Standard, 21.2.2021. Siehe auch Thomas Cypionka et al.: Österreichs Wirtschaft in der Corona-Pandemie, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 3/2020, S. 280–289.
  - 11 Bundesministerium für Finanzen: FAQ, Das Corona-Hilfspaket der Österreichischen Bundesregierung, abrufbar unter: <https://www.bmf.gv.at/public/top-themen/corona-hilfspaket-faq.html> (letzter Zugriff: 17.8.2021).
  - 12 Bernd Vasari: Wer zahlt die Schulden?, in: Wiener Zeitung, 6.1.2021.
  - 13 Gerhard Fenz/Martin Schneider: Gesamtwirtschaftliche Prognose der OeNB für Österreich 2020 bis 2023, Wien: 2020.
  - 14 Werner Hölzl et al.: Konjunktur nimmt Fahrt auf. Ergebnisse des WIFO-Konjunkturtests vom Mai 2021, in: WIFO-Konjunkturtest 5/2021; András Szigetvari: 3,4 Prozent Wachstum: OECD hebt Prognose für Österreich deutlich an, in: Der Standard, 31.5.2021.
  - 15 Harald Oberhofer: Die Auswirkungen des Brexit auf Österreichs Wirtschaft, in: Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft (FIW) Policy Note, 14.1.2021.

Prozent der österreichischen Gesamtexporte entfallen auf das Vereinigte Königreich, 2019 wurde ein Handelsbilanzüberschuss von 1,7 Mrd. Euro erwirtschaftet.<sup>16</sup>

## Europapolitik

In der Auseinandersetzung um die Finanzierung des europäischen Wiederaufbauprogramms NextGenerationEU (NGEU) lehnte die Regierung, und hier vor allem die ÖVP, eine Schuldenvergemeinschaftung kategorisch ab. „Wir wollen nicht, dass Österreich für die Schulden anderer Länder haftet“, so Kurz. Dass das ja nun auch keiner so von Österreich gefordert hatte, wurde verschwiegen: „Aber wer wird da schon so genau sein? Für den österreichischen Kanzler war es wieder einmal die Gelegenheit, sich auf europäischer Bühne als Hardliner zu inszenieren, als vernünftigen Gegenpol zu verträumten Illusionären, der nicht leichtfertig Steuergeld verteilt.“<sup>17</sup> Österreich, so Kurz, wolle den von der Pandemie am stärksten betroffenen Ländern „solidarisch und europäisch helfen“, sei aber aufgrund der Stellung als Nettozahler in der EU per se großzügig, denn man zahle mehr ein als man herausbekomme.<sup>18</sup> Der gemeinsamen Initiative des französischen Präsidenten Emmanuel Macron und der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel zu einem über den EU-Haushalt finanzierten, 500 Mrd. Euro schweren Wiederaufbaufonds setzte Österreich als Mitglied der „frugal four“ beziehungsweise „five“ den Vorschlag eines kreditfinanzierten Notfallfonds entgegen. Vor allem forderte die Regierung Mitsprache bei der Verwendung der Hilfsgelder und machte deutlich, dass diese an Reformbedingungen geknüpft werden müssten.<sup>19</sup> Manche Länder seien selber schuld, weil sie zu spät auf die Krise reagiert oder nicht fleißig gespart hätten.<sup>20</sup> Die Verwendung von Hilfsgeldern für Urlaubsgutscheine sei den österreichischen Steuerzahlern jedenfalls schlecht zu vermitteln, und man sei „keine schlechteren Europäer“ nur weil man darauf hinweise.<sup>21</sup> Am Ende hat man sich, wie so oft, im Rat auf einen Kompromiss geeinigt, aber an die harte Haltung Österreichs wird man sich in der EU noch länger erinnern.

Ähnlich hart blieb die ÖVP-Regierungsriege auch in der Frage der EU-Asylpolitik, und konkret hinsichtlich der Aufnahme von Flüchtlingen nach den verheerenden Bränden im Flüchtlingslager Moria auf Lesbos im September 2020. Man wolle vor Ort helfen, Decken und Zelte spenden, auch Geld, aber eine Aufnahme von Flüchtlingen, auch Kindern, wurde kategorisch ausgeschlossen. Außenminister Alexander Schallenberg<sup>22</sup> betonte, das „Geschrei nach Verteilung“ müsse ein Ende haben, geräumte Lager würden ohnehin sofort wieder gefüllt. Einem Antrag der Stadt Wien, 100 Kinder aus Moria aufnehmen zu dürfen, entgegnete Finanzminister Gernot Blümel, die Fehler von 2015 dürften nicht wiederholt werden, und die falsch verstandene Willkommenskultur in Wien müsse ein Ende haben.<sup>23</sup> Kritik hagelt es nicht nur von der Opposition, sondern auch von Hilfsorganisationen wie Ärzte ohne Grenzen oder einigen europäischen Regierungschefs wie Angela Merkel. Selbst die deutsche BILD-Zeitung bemühte sich, den Unterschied

16 Fritz Breuss: Die Folgen des Brexit für Österreich und die EU, in: Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft Policy Brief 045/2021.

17 Florian Gasser: Eine Karriere auf Kosten Europas, in: Die Zeit, 20.7.2020.

18 Walter Mayr/Maximilian Popp: „Wie viel soll eine Friseurin von ihrem Steuergeld für andere Länder aufbringen?“ Sebastian Kurz über Corona-Hilfen, in: Der Spiegel, 29.5.2020.

19 ORF: „Neue Vorschläge“ – Kurz sieht Bewegung bei EU-Gipfel, 17.7.2020.

20 Mayr/Popp: Kurz über Corona-Hilfen, 2020.

21 Sawsan Chebli/Sebastian Kurz: Lieber Sebastian – Liebe Sawsan, in: Die Zeit, 3.7.2020.

22 ORF: Schallenberg zu Moria: „Geschrei nach Verteilung nicht die Lösung“, 10.9.2020.

23 Der Standard: Blümel gegen Aufnahme von Flüchtlingskindern in Wien, 1.9.2020.

zwischen der Situation auf Lesbos und der Flüchtlingswelle 2015 zu erklären und bat Kurz: „Werden Sie nicht zum Herzlos-Kanzler!“<sup>24</sup> Was die BILD dabei vielleicht nicht bedachte: Am 11. Oktober 2020 wurde in Wien gewählt.

Wenig Freunde dürfte sich Österreich schließlich auch durch die Kritik des Kanzlers am „Impfstoffbazar in Brüssel“, das heißt an der laut Kurz entgegen der Abmachungen im Rat ungleichen Impfstoffverteilung durch den Expertenausschuss im März 2021 gemacht haben.<sup>25</sup> Weder die Reaktion der anderen Staats- und Regierungschefs noch der internationalen Presse zeugten von einem besonderen Verständnis für den Vorstoß des Kanzlers.<sup>26</sup> In Österreich selbst wurde schnell klar, dass das Land die möglichen Lieferkontingente, insbesondere des teureren Biontech/Pfizer-Vakzins, schlicht nicht voll ausgeschöpft hatte.<sup>27</sup>

Angesichts der Pandemie, aber auch der innenpolitischen Auseinandersetzungen, kam und kommt der Konferenz zur Zukunft Europas bisher noch nicht die von vielen erhoffte Rolle zu. Bundesministerin Karoline Edstadler startete im Juni 2020 den Österreich-Dialog zur Zukunftskonferenz.<sup>28</sup> Trotz der Bemühungen der Ministerin lief dieser Dialog allerdings bisher weitgehend abseits der Medien und damit der Öffentlichkeit ab. Bemerkenswert ist, dass die Ministerin sich zunächst durchaus Vertragsänderungen durch die Ergebnisse der Konferenz vorstellen konnte, später aber die doch eindeutig ablehnende Haltung nationaler Regierungen zu Vertragsänderungen mittrug.<sup>29</sup>

## Fazit

Einmal mehr dominierte Covid-19 die politische Situation in Österreich. Nationale Bewältigungsstrategien und europäische Wiederaufbaugelder dominierten die Diskussion und überdeckten, zumindest bisher, eine sinnvolle öffentliche Diskussion zur Frage der Zukunft der Europäischen Union. Bemerkenswert, aber vielleicht nicht überraschend, war die Instrumentalisierung der europäischen Ebene als strategische innenpolitische Reserve durch die ÖVP-Regierung und den Kanzler. Dies deutet durchaus darauf hin, dass die Enthüllungen zu Postenbesetzungen im Dunstkreis der ÖVP und andere Skandale dem Image der Regierung und des Kanzlers beträchtlich schaden. Hinzu kommt, dass die medial glänzend verkaufte Pandemiebewältigung Abnützungserscheinungen zeigte.

## Weiterführende Literatur

Annegret Eppler/Andreas Maurer (Hrsg.): Europapolitische Koordination in Österreich. Inter- und intra-institutionelle Regelwerke, Funktionen und Dynamiken, Baden-Baden/Innsbruck 2019.

Peter Hilpold/Andreas Raffaeiner/Walter Steinmair (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Solidarität in Österreich und in Europa. Festgabe zum 85. Geburtstag von Professor Heinrich Neisser, einem europäischen Humanisten, Wien 2021

---

24 Paul Ronzheimer: Kommentar zur Lage in MORIA. Werden Sie nicht zum Herzlos-Kanzler, Herr Kurz!, in: BILD, 29.9.2020.

25 Der Standard: Kurz und fünf Amtskollegen wollen EU-Gipfel zu Impfstoff-Verteilung, 13.3.2021.

26 ORF: Viel Kritik an Österreich, 2.4.2021.

27 Andreas Danzer et al.: Österreich hätte laut EU mehr Impfstoff kaufen können, in: Der Standard, 13.3.2021.

28 Bundeskanzleramt der Republik Österreich: Unsere Zukunft – EU neu denken, abrufbar unter: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/unsere-zukunft-eu-neu-denken.html> (letzter Zugriff: 17.8.2021).

29 Wiener Zeitung: Konferenz zur Zukunft Europas, 9.5.2021; Elena Sánchez Nicolas: Dozen EU states spell out 'Future of Europe' priorities. In: EUobserver, 23.3.2021; Paul Schmidt: Europa wird's schon richten – oder doch nicht?, in: Der Standard, 5.5.2021.

# Polen

Agnieszka K. Cianciara\*

Während die polnische Wirtschaft im Jahr 2020 nur relativ wenig unter der Covid-19-Pandemie litt (Rückgang des BIP um 3,5 Prozent im Vergleich zum OECD-Durchschnitt von 5,5 Prozent), verzeichnete das Land erschütternde Zahlen der Übersterblichkeit mit fast 100 000 zusätzlichen Todesfällen zwischen März 2020 und März 2021.<sup>1</sup> Auf dem Höhepunkt der zweiten Welle im Herbst 2020 verfügte das polnische Verfassungsgericht, das enge Beziehungen zur Regierung pflegt, ein fast vollständiges Abtreibungsverbot und erklärte selbst den Schwangerschaftsabbruch im Falle einer tödlichen Erkrankung des Fötus für verfassungswidrig. Hunderttausende polnische Frauen (und Männer) trugen in großen und kleinen Städten des Landes ihren Protest auf die Straße. Nach anfänglicher Zurückhaltung der Polizei wurden die Proteste schließlich gewaltsam unterdrückt, unter dem Vorwand von Pandemiebeschränkungen (die zuvor rechtswidrig und ohne Gesetzesgrundlage erlassen worden waren). Währenddessen begann eine neue Phase im Konflikt zwischen den europäischen Institutionen und der polnischen Regierung zu Fragen der Rechtsstaatlichkeit. Auf der einen Seite reichte der polnische Ministerpräsident beim nationalen Verfassungsgericht eine Petition zum Vorrang polnischen Verfassungsrechts über EU-Recht ein. Dies resultierte aus der vorherigen Anwendung von Vorabentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) durch polnische Gerichte, die die Änderungen des Gesetzes über den Nationalen Justizrat Polens (NCJ) als Verstoß gegen geltendes EU-Recht werteten.<sup>2</sup> Auf der anderen Seite kritisierte das Europäische Parlament (EP) in einer Entschließung die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit des Ministerrats bezüglich der Werte der EU und das Ausbleiben wirklichen Fortschritts in den laufenden Art. 7-Verfahren – unter Drohungen der polnischen und ungarischen Regierungen. Gleichzeitig kündigte das EP seine Absicht an, beim EuGH eine Klage gegen die Europäische Kommission wegen Untätigkeit hinsichtlich der Konditionalitätsverordnung einzureichen.<sup>3</sup>

## Der MFR und NextGenerationEU: Konditionalität schlägt zurück

Der erzielte Kompromiss zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR 2021–2027) und zum Europäischen Aufbauplan für die Zeit nach der Pandemie unter dem Namen NextGenerationEU (NGEU) verlangt von nationalen Regierungen die Einhaltung bestimmter Konditionalitätskriterien, wenn diese Zuwendungen aus dem Kernstück von NGEU, der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), erhalten wollen. Diese Kriterien beinhalten Aspekte der

---

\* Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

1 Paweł Bukowski/Wojtek Paczos: Why is Poland's economy emerging so strongly from the pandemic? A comparison with the UK [Blog], LSE Blog, 19.5.2021.

2 Rule of Law: The PM filed a petition with the Constitutional Tribunal about the superiority of Polish law over EU law, in: Rule of Law in Poland, 30.3.2021, abrufbar unter: <https://ruleoflaw.pl/the-pm-filed-a-petition-with-the-constitutional-tribunal-about-the-superiority-of-polish-law-over-eu-law/> (letzter Zugriff: 23.6.2021).

3 Europäisches Parlament: Entschließung, Festlegung von Leitlinien für die Anwendung der allgemeinen Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, 8.7.2021, P9\_TA(2021)0287.

makroökonomischen Entwicklung, des Klimaschutzes und Standards der Rechtsstaatlichkeit. Während die polnische Regierung ihre volle Aufmerksamkeit darauf richtete, ihr Veto gegen letzteres Kriterium einzulegen, könnten sich tatsächlich die Klimaauflagen als die größte Herausforderung der kommenden Jahre erweisen. Der Europäische Green Deal ist damit zum wichtigsten und umfassendsten Integrationsprojekt geworden, sogar im Vergleich zum Binnenmarkt oder der Währungsunion.<sup>4</sup> Es ist wichtig zu betonen, dass Polen als einziges EU-Mitglied nicht dem Ziel der Klimaneutralität bis 2050 zugestimmt hat, auch wenn bis zur formellen Verpflichtung zur CO<sub>2</sub>-Neutralität nur die Hälfte der Gelder aus dem „Just Transition Fund“ für zur Verfügung gestellt werden. Nachdem die Covid-19-Pandemie nicht das Ende sondern vielmehr einen Aufschwung für die grüne Transformation in Europa bedeutet, wird sich Polen dem Klima-Mainstreaming der EU zwingend stellen müssen, da Klimafragen keine Ressortpolitik mehr sind und Ressourcen in bisher unerreichtem Ausmaß vorgesehen sind (das heißt 30 Prozent aller im Rahmen von NGEU verfügbaren Mittel sind dem Kampf gegen den Klimawandel gewidmet).<sup>5</sup> Als einer der größten Empfänger von EU-Mitteln könnte Polen klimaschonende Investitionen zu einem wesentlichen Treiber für den Übergang hin zu einer intelligenteren, nachhaltigeren und innovativeren Wirtschaft machen. Allerdings ist der grüne Wandel in Polen nach wie vor sehr umstritten, denn der polnische Energiemix ist noch stark von Kohle abhängig, während die EU-Politik zunehmend innenpolitische Gräben aufwirft, die quer durch die derzeitige Regierungskoalition der Vereinten Rechten verlaufen. Für Positionen zu wichtigen europäischen Verhandlungen, wie Klimawandel oder Rechtsstaatlichkeit, ist die Regierung so den Forderungen des kleineren Koalitionspartners unter der Führung des berüchtigten Justizministers Zbigniew Ziobro ausgeliefert.

Das polnische Veto gegen die Rechtsstaatlichkeitskonditionalität war in erster Linie eine Folge der internen Parteipolitik und des Bestrebens von Justizminister Ziobro, seinen Einfluss auf die euroskeptische Wählerschaft zu stärken und gleichzeitig die Stellung seiner Partei innerhalb der Regierungskoalition zu verbessern.<sup>6</sup> Der kleinere Koalitionspartner fachte einen Diskurs über nationale Souveränität sowie antideutsche und EU-feindliche Ressentiments an und ebnete damit den Weg für die offizielle Regierungsposition: Die polnische Regierung lehnte den Rechtsstaatsmechanismus auf Basis einer qualifizierten Mehrheit als unzulässigen politischen Druck ab, verlangte stattdessen eine einstimmige Entscheidung im Europäischen Rat und drohte, gemeinsam mit Ungarn, die Einigung über den MFR mitsamt dem gesamten Aufbauplan zu Fall zu bringen. Ziobros „Veto oder Tod“ spiegelte den berühmten Slogan „Nizza oder Tod“ wider, bei dem sich Polen 2003, am Vorabend des EU-Beitritts, gegen neue Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat aussprach aber gleichzeitig das größere Stimmgewicht verteidigte, das dem Land durch den Vertrag von Nizza zustehen sollte.<sup>7</sup> Im Dezember 2020 beschlossen die Regierungen Ungarns und Polens, ihr Veto gegen den EU-Haushalt zurückzuziehen, nachdem ihnen versichert worden war, dass der Konditionalitätsmechanismus nicht angewandt werden würde, bis sie die Möglichkeit hätten, seine Rechtmäßigkeit durch den

---

4 Szymon Ananicz et al.: Nowy Rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska, Warschau 2021, S. 9.

5 Europäische Kommission: Recovery Plan for Europe, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en) (letzter Zugriff: 23.06.2021).

6 Piotr Buras: Polityka zagraniczna. Polska zgubiła kompas, in: Gazeta Wyborcza, 21.6.2021.

7 Anna Gwiazda: Poland. The Struggle for Nice, in: Thomas Koenig/Simon Hug (Hrsg.): Policy-Making Processes and the European Constitution, London 2006, S. 183.

EuGH prüfen zu lassen.<sup>8</sup> Das innenpolitische Tabu zum Austritt Polens aus der EU wurde durch den Streit um die rechtsstaatlichen Auflagen jedoch gebrochen. Obwohl sich 88 Prozent der Polinnen und Polen für die EU-Mitgliedschaft aussprechen, sind immerhin 32 Prozent (57 Prozent der Wählerinnen und Wähler der Vereinten Rechten) der Meinung, dass Polens Souveränität durch die EU unverhältnismäßig eingeschränkt wird. 42 Prozent gaben an, es handle sich bei der Klausel zur Rechtsstaatlichkeit mehr um die Ablehnung einiger Regierungen, als um eine echte Sorge über rechtsstaatliche Standards in den Mitgliedstaaten.<sup>9</sup>

### **Nord Stream 2 und das Investitionsabkommen zwischen der EU und China (CAI): Anfechtung der deutschen Russland- und China-Politik**

Das Projekt Nord Stream 2 ist eine fundamentale Herausforderung für die polnisch-deutschen Beziehungen geworden und prägt zunehmend die polnische Sicht auf die Rolle Deutschlands in Europa. Am 15. Juni 2021 verabschiedete der Sejm (Unterhaus des polnischen Parlaments) mit überwältigender parteiübergreifender Mehrheit eine Resolution, die einen Baustopp für die Pipeline fordert. Darin werden sowohl die Europäische Union als auch ihre Mitgliedstaaten und insbesondere Deutschland dazu aufgefordert, dem Nord Stream 2-Projekt jegliche Unterstützung zu entziehen und Maßnahmen zu ergreifen, die den Bau der Pipeline mit sofortiger Wirkung beenden.<sup>10</sup> Nach Ansicht des Direktors des Polnischen Instituts für Internationale Angelegenheiten (PISM) erlaube die Pipeline der Russischen Föderation, Druck auf Deutschland auszuüben und somit als Stellvertreter für die Erpressung mitteleuropäischer Staaten benutzt zu werden.<sup>11</sup> In Politico bezeichneten der polnische Außenminister Zbigniew Rau und sein ukrainischer Amtskollege, Dmytro Kuleba, Nord Stream 2 als einen Rückschlag für die europäische Solidarität, die transatlantischen Beziehungen und die Einheit des Westens.<sup>12</sup>

Zusätzlich zu den Haushaltsverhandlungen wurden unter deutscher Ratspräsidentschaft zwei wichtige Verhandlungen mit Drittstaaten abgeschlossen: das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich, das am 30. Dezember 2020 unterzeichnet wurde, und das umfassende Investitionsabkommen zwischen der EU und China, über das am gleichen Tag eine grundlegende Einigung erzielt worden war. Letzteres stieß in Polen auf erhebliche Kritik. Regierungsnahe Think Tanks argumentierten, dass CAI sich nicht zu Stärkung der Position von EU-Unternehmen auf dem chinesischen Markt eigne. Der vorgesehene Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten wurde als zahnlos bezeichnet, und die Frage der Menschenrechte, insbesondere in Bezug auf Hongkong, und Chinas Verstößen gegen internationale Arbeitsübereinkommen maß das Abkommen nur wenig Bedeutung bei. Die Rolle Deutschlands und Frankreichs – den größten europäischen Investoren in China, die sich nachdrücklich für den Abschluss der Gespräche eingesetzt hatten – wurde in Polen negativ bewertet und als

8 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 11.12.2020, EUCO 22/20.

9 Centrum Badania Opinii Społecznej: Polacy o warunkowości w budżecie UE, 165/2020, Dezember 2020.

10 Sejm RP: Uchwała Sejmu ws. gazociągu Nord Stream 2, 15.6.2021, abrufbar unter: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/komunikat.xsp?documentId=7555300B95471845C12586F5004A66C5> (letzter Zugriff: 23.6.2021).

11 Sławomir Dębski: Nord Stream 2: German and U.S. Credibility Suffers Serious Damage, 21.5.2021, abrufbar unter: [https://pism.pl/publikacje/Nord\\_Stream\\_2\\_German\\_and\\_US\\_Credibility\\_Suffers\\_Serious\\_Damage](https://pism.pl/publikacje/Nord_Stream_2_German_and_US_Credibility_Suffers_Serious_Damage) (letzter Zugriff: 23.6.2021).

12 Zbigniew Rau/Dmytro Kuleba: Nord Stream 2 has damaged the West enough. Time to put an end to it, in: Politico, 22.2.2021.

unilaterale Aushöhlung der gemeinsamen EU-Verhandlungen gesehen. Nach polnischem Verständnis schwäche das CAI den politischen Einfluss der EU im globalen wirtschaftlichen Wettbewerb mit China, und die Verhandlungen seien auf höchst intransparente Weise sowie auf der Grundlage eines längst überholten Verhandlungsmandats geführt worden.<sup>13</sup> In einem gemeinsamen Bericht von PISM und dem Polnischen Wirtschaftsinstitut, der vom deutschen Europaabgeordneten Reinhard Bütikofer (Grüne/EFA-Fraktion) in Auftrag gegeben wurde, heißt es, das Abkommen sei vor allem deshalb zustande gekommen, weil sich die deutsche Regierung während ihrer EU-Ratspräsidentschaft sowohl einen diplomatischen Erfolg als auch wirtschaftliche Perspektiven mit China sichern wollte.<sup>14</sup> Zu guter Letzt drückte das polnische Außenministerium sein Bedauern darüber aus, dass die Position der EU gegenüber China nicht mit der neuen Biden-Administration abgestimmt worden war.<sup>15</sup>

### Weiterführende Literatur

- Robert A. Huber et al.: Is populism a challenge to European energy and climate policy? Empirical evidence across varieties of populism, in: *Journal of European Public Policy*, 2021, vor Drucklegung, S. 1–20.
- Andrzej Mendel-Nykorowycz: Why Poland threatened to veto the recovery fund, in: *ECFR Commentary*, 8.1.2021, abrufbar unter: <https://ecfr.eu/article/why-poland-threatened-to-veto-the-eu-recovery-fund/> (letzter Zugriff: 24.6.2021).
- Laurent Pech et al.: Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action, in: *Hague Journal on the Rule of Law* 13/2021, S. 1–43.

- 
- 13 Marcin Przychodniak: Fake Success: The Conclusion of the EU-China Investment Agreement Negotiations, in: *PISM Bulletin* 20/2021, 2.2.2021.
- 14 The Polish Institute of International Affairs/Polish Economic Institute: *EU-China Comprehensive Agreement of Investment: Political and Economic Implications for the European Union*, Warschau 2021.
- 15 Zbigniew Rau: Polityka zagraniczna silna demokratycznym mandatem, in: *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 1/2021, S. 20–21.

# Portugal

António Raimundo\*

Im zweiten Halbjahr 2020 wie auch in der ersten Hälfte des Jahres 2021 war die Mitte-Links Minderheitsregierung unter Führung der Sozialistischen Partei (PS) von António Costa weiterhin von großer Stabilität geprägt. Dies gelang trotz zunehmend spürbarer politischer Spannungen in einem noch stärker fragmentierten Parlament (seit den Parlamentswahlen 2019), des Aufstiegs einer kleinen rechtsradikalen Partei, der vielfachen Herausforderungen der Covid-19-Pandemie sowie eines arbeitsreichen politischen Terminkalenders, der mehrere landesweite Abstimmungen und die Ratspräsidentschaft der Europäischen Union (EU) beinhaltete. Die Zustimmung zur sozialistischen Regierung lag in den meisten Meinungsumfragen weiterhin bei über 35 Prozent, mit einem Vorsprung von etwa 10 Punkten vor der Sozialdemokratischen Partei (PSD), der größten Mitte-Rechts Oppositionspartei.

Die portugiesische Wirtschaft zeigte Mitte 2021 deutliche Anzeichen für eine Erholung in Verbindung mit der allmählichen Lockerung der Pandemiebeschränkungen. Nach einem drastischen Rückgang im Jahr 2020 stieg das portugiesische Bruttoinlandsprodukt (BIP) im zweiten Quartal 2021 um 3,2 Prozent, und laut der Sommerprognose der Europäischen Kommission wird ein Wachstum von 3,9 Prozent für das gesamte Jahr erwartet (jedoch unter den für die Eurozone prognostizierten 4,8 Prozent).

Eine nennenswerte Entwicklung der portugiesischen Gesellschaft ist auch der anhaltende Zuwachs der im Land lebenden Zugewanderten. Im Jahr 2020 stieg diese Zahl nochmal um 12,2 Prozent und erreichte mit 662 095 Personen das fünfte Jahr in Folge den höchsten Wert seit Gründung der portugiesischen Einwanderungsbehörde im Jahr 1976. Öffentliche Eurobarometer-Meinungsumfragen, die im Februar und März 2021 in Portugal erhoben wurden, offenbarten große Sorgen um die wirtschaftliche Lage des Landes, mehr als in den meisten anderen EU-Staaten. Auch die Zufriedenheit und das Vertrauen in eine funktionierende Demokratie und die Arbeit der nationalen Regierung haben abgenommen, wohingegen das Vertrauen in die EU-Institutionen hoch ist.

## Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Im Oktober 2020 wurde Portugal von einer zweiten Welle der Pandemie überrollt, die unmittelbar in eine dritte Welle überging und Ende Januar 2021 ihren Höhepunkt erreichte, als das Land den weltweit schnellsten Anstieg an Covid-19-Infektionen registrierte. Die Krankenhauskapazitäten waren fast vollständig erschöpft und das Gesundheitssystem geriet ernsthaft unter Druck. Daraufhin wurden zum zweiten Mal landesweite Beschränkungen bis Mitte März verhängt. Die wirtschaftliche Entwicklung wurde in diesem zweiten Lockdown zwar weniger stark beeinträchtigt als noch im ersten, allerdings waren erneut die körpernahen Dienstleistungen stark betroffen, und das BIP ging laut Zahlen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im ersten Quartal 2021 um 3,2 Prozent zurück. Die Arbeitslosigkeit nahm insbesondere unter gering

---

\* Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.



qualifizierten und jungen Arbeitnehmern zu. Die schrittweise Aufhebung der Beschränkungen verzögerte sich im Juni erneut aufgrund eines Anstiegs der Neuinfektionen im Zusammenhang mit der Delta-Variante.

Am 30. Juni 2021 meldete Portugal insgesamt 879 557 bestätigte Infektionen und 17 096 Todesfälle im Zusammenhang mit Covid-19. Laut den Zahlen der Generaldirektion für Gesundheit der Europäischen Kommission waren zum gleichen Zeitpunkt rund 32 Prozent der Landesbevölkerung vollständig geimpft, und etwa 52 Prozent hatten mindestens eine Dosis des Impfstoffs erhalten. Eine im Mai 2021 durchgeführte Eurobarometer-Umfrage ergab, dass 95 Prozent der portugiesischen Bevölkerung die Covid-19-Impfstoffe für sicher hielten und sie ihnen unter allen EU-Ländern das größte Vertrauen entgegenbrachte.<sup>1</sup> Die portugiesische Bevölkerung erkannte auch am ehesten die Schlüsselrolle der EU bei der Bereitstellung von Impfstoffen an, und stand mit 73 Prozent an dritter Stelle bei der Zufriedenheit mit der Vorgehensweise ihrer Regierung mit Blick auf die Impfstrategie.

### Die Folgen des Brexit

Aufgrund seiner bedeutenden historischen, politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zum Vereinigten Königreich (VK) hatte Portugal großes Interesse an einem „weichen“ Brexit und engen zukünftigen VK-EU-Beziehungen. Vor diesem Hintergrund begrüßte Lissabon das im Dezember 2020 erzielte Handels- und Kooperationsabkommen als Ergebnis der Brexit-Verhandlungen. Auch wenn Lissabon die Vermeidung eines „No-Deal“-Szenarios mit Erleichterung aufnahm, wurden doch die Erwartungen an ein „reibungsloses“ und „enges“ zukünftiges Verhältnis sowohl in wirtschaftlicher als auch in außenpolitischer Hinsicht enttäuscht.<sup>2</sup>

Im Hinblick auf die Folgen des Brexit gab das portugiesische Statistikamt (INE) an, dass der Export in das Vereinigte Königreich im Januar 2021 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 13,5 Prozent zurückgegangen war, während die Importe um fast 86 Prozent einbrachen. Das VK blieb auch ein beliebtes Ziel für portugiesische Auswanderer, und der Brexit löste eine steigende Zahl von Anträgen auf die britische Staatsbürgerschaft und das neu gestaltete System zur Einwanderung aus. Bis Mai 2021 hatten sich mehr als 380 000 Portugiesen in diesem neuen System registriert.<sup>3</sup>

### Die portugiesische Ratspräsidentschaft

Vom 1. Januar bis zum 30. Juni 2021 hielt Portugal zum vierten Mal die EU-Ratspräsidentschaft als Teil des Präsidentschaftstrios mit Deutschland und Slowenien inne. Dabei wurden Prioritäten, Durchführung und Ergebnisse des portugiesischen Ratsvorsitzes maßgeblich durch die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie geprägt. Da Deutschland in seiner vorangegangenen Präsidentschaft wichtige Verhandlungen zum mehrjährigen EU-Finanzrahmen (MFR), dem Aufbaupaket NextGenerationEU (NGEU) und dem Brexit zum Abschluss gebracht hatte, waren wesentliche Hindernisse, sehr zur Erleichterung der portugiesischen Seite, bereits überwunden.

Die portugiesische Ratspräsidentschaft setzte sich unter dem Motto „Zeit zu handeln: ein fairer, grüner und digitaler Aufschwung“ drei Prioritäten: 1) „Den wirtschaftlichen

---

1 Eurobarometer: Bericht, Attitudes on vaccination against COVID-19, Juni 2021, 2512/494.

2 Manuel Lobo Antunes: Portugal e o Reino Unido no pós-Brexit, in: Portugal Global 142/2021, S. 24.

3 Público: Corrida dos portugueses ao novo estatuto de imigrante enquanto consulados do Reino Unido, 17.5.2021.

Aufschwung in Europa fördern, flankiert durch grünen und digitalen Wandel“; 2) „Die Europäische Säule sozialer Rechte umsetzen, um den grünen und digitalen Wandel fair und inklusiv zu gestalten“; 3) „Die strategische Autonomie Europas stärken und dabei weltoffen bleiben“.<sup>4</sup> Angesichts der anhaltenden Covid-19-Krise sah man die erfolgreiche Umsetzung des Impfprogramms als erste Voraussetzung für die wirtschaftliche Erholung Europas.<sup>5</sup> Ein weiterer wichtiger Schritt bestand in der Umsetzung der Finanzinstrumente zum Zweck des wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufbaus. Neben diesen dringlichen Maßnahmen legte man, sehr im Sinne der übergreifenden EU-Agenda, das Augenmerk auf langfristige strategische Herausforderungen wie das Klima und den digitalen Wandel. Mit der Durchführung eines „Sozialgipfels“, den die Ratspräsidentschaft später als „zentrales“ Ereignis bezeichnen würde, gab Lissabon aber der sozialen Säule der EU besonderen Stellenwert. Auch das auswärtige Handeln der EU erhielt große Aufmerksamkeit, wie bereits in früheren portugiesischen Ratspräsidentschaften, die diesen Politikbereich maßgeblich mitgestalten wollten, wohlwissend, dass die Vertragsänderungen von Lissabon diesen Handlungsspielraum stark eingeschränkt haben. So bot der Amtsantritt der neuen US-Regierung eine Möglichkeit zur Wiederbelebung der transatlantischen Beziehungen, aber auch ein EU-Indien-Gipfel war Teil der außenpolitischen Prioritätensetzung.

Die veröffentlichten offiziellen Bewertungen der intensiven sechsmonatigen Ratspräsidentschaft während dieser kritischen Phase der EU-Geschichte fielen recht positiv aus. Lissabon hob dabei die wichtigsten Ergebnisse des portugiesischen Ratsvorsitzes mit fast 2500 Sitzungen, von denen 554 in Portugal stattfanden, wie folgt (und in dieser Reihenfolge) hervor: der Sozialgipfel in Porto, das neue Klimagesetz, die Umsetzung der Instrumente für den Wiederaufbau, die Bekämpfung der Pandemie und der EU-Indien-Gipfel.<sup>6</sup> Auf dem Sozialgipfel Anfang Mai in Porto traten zum ersten Mal Staats- und Regierungschefs, Institutionen sowie Sozialpartner der EU zusammen, um neue politische Impulse für die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte zu setzen. Diese hochrangige Konferenz führte zur Unterzeichnung einer „Erklärung zur Stärkung der Sozialen Rechte“ von Porto (Porto Social Commitment), einer umfassenden Vereinbarung der drei Parteien, die den Aktionsplan der Europäischen Kommission und dabei insbesondere die darin enthaltenen Ziele in den Bereichen Beschäftigung, Qualifizierung und soziale Sicherung unterstützt. Weiterhin wurden mit der Verabschiedung des ersten europäischen Klimagesetzes die EU-Klimaziele für 2030 und 2050 beschlossen, deren Ausgestaltung monatelange Auseinandersetzungen vorausgegangen waren. Die EU bekräftigte dadurch nochmals ihre Entschlossenheit zur Erfüllung des Pariser Abkommens und ihren Anspruch auf eine Vorreiterrolle im Kampf gegen den Klimawandel. Bezüglich der Umsetzung der Finanzinstrumente wurden die Verordnungen für das Inkrafttreten des neuen MFR und des NGEU verabschiedet, einschließlich der Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses und der Einlei-

- 4 Portugiesische Ratspräsidentschaft: Portugiesischer EU-Ratsvorsitz – Das nationale Programm. 1. Januar bis 30. Juni 2021, abrufbar unter: [https://www.2021portugal.eu/media/f0ali0y4/portugiesischer\\_euratsvorsitz\\_de.pdf](https://www.2021portugal.eu/media/f0ali0y4/portugiesischer_euratsvorsitz_de.pdf) (letzter Zugriff: 29.10.2021).
- 5 António Costa: Speech by Prime Minister António Costa at the European Parliament - Presentation of the priorities of the Portuguese Presidency of the Council of the EU, 20.1.2021, abrufbar unter: [https://www.2021portugal.eu/media/nvalawhy/en\\_speech\\_pm\\_ep\\_20210120.pdf](https://www.2021portugal.eu/media/nvalawhy/en_speech_pm_ep_20210120.pdf) (letzter Zugriff: 18.8.2021).
- 6 Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal: 5 main results of the Portuguese Presidency [Video], YouTube, 29.6.2021, abrufbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=xQxY0AKiYz4&t=12s> (letzter Zugriff: 18.8.2021).

tung des Verfahrens für die nationalen Wiederaufbaupläne, von denen der portugiesische als erster aller Mitgliedstaaten vorgelegt und genehmigt wurde. Mit Blick auf die Pandemiebekämpfung betonte die Präsidentschaft ihren Beitrag zu EU-weiten Impfungen und die rasche Genehmigung des digitalen EU-Covid-Impfzertifikats. Schließlich vertiefte der EU-Indien-Gipfel die gegenseitigen Beziehungen durch Fortschritte in Wirtschaftsverhandlungen sowie der Gründung einer neuen Konnektivitätspartnerschaft. Man sah ihn auch als einen Beitrag zur Neugewichtung der EU-Asien-Beziehungen und zur Diversifizierung strategischer Partnerschaften.

Ein weiteres wichtiges Ergebnis war der Start der „Konferenz zur Zukunft Europas“, der nach der Überwindung einer monatelangen interinstitutionellen Pattsituation über die Leitung der Konferenz schließlich durch einen Kompromissvorschlag der portugiesischen Präsidentschaft ermöglicht wurde. Lissabon unterstrich ebenfalls die Erfolge bei der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Verabschiedung des Handels- und Kooperationsabkommens zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich sowie dem EU-USA-Gipfeltreffen. Weniger Zufriedenheit herrschte jedoch bei dem Tempo der Genehmigungen und Umsetzung der nationalen Aufbaupläne, der Abwesenheit des indischen Präsidenten Narendra Modi auf dem EU-Indien-Gipfel aufgrund von Bedenken bezüglich Covid-19, der Verhinderung des Gipfeltreffens zwischen der EU und der Afrikanischen Union aus gleichen Gründen, wie auch zuletzt bei den fehlenden Fortschritten im EU-Handelsabkommen mit Mercosur. Migration und Erweiterung waren weitere Themen, bei denen während der sechsmonatigen Amtszeit kaum Fortschritte erzielt wurden.

Der portugiesischen Ratspräsidentschaft blieben aber auch Kontroversen nicht erspart, besonders im Hinblick auf die Ausgaben und das begleitende Sponsoring durch Unternehmen sowie bei der Nominierung des portugiesischen Kandidaten für das neue Amt des EU-Staatsanwalts. Dabei beschäftigten sich einige Medien und politische Akteure auf nationaler und europäischer Ebene stärker mit diesen Debatten als noch bei vorherigen portugiesischen Ratspräsidentschaften, was nicht zuletzt in Verbindung mit der allgemeinen Entwicklung hin zu einem Klima der verschärften Rechenschaftspflicht, der Streitlust und Politisierung der EU-Politik zu sehen ist.

## Weiterführende Literatur

- Elisabetta De Giorgi/José Santana-Pereira: Still different? Reassessing Portuguese exceptionalism within southern Europe [Blog], LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog, 12.2.2021, abrufbar unter: <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2021/02/12/still-different-reassessing-portuguese-exceptionalism-within-southern-europe/> (letzter Zugriff: 18.8.2021).
- António Raimundo/Laura C. Ferreira-Pereira: Hedging its Bets? Portugal's Diplomatic Strategies for a Post-Brexit Europe, in: *European Politics and Society*, 9.5.2021.
- Susi Dennison/Livia Franco: Crisis presidency: How Portuguese leadership can guide the EU into the post-covid era, ECFR, 26.10.2020, abrufbar unter: [https://ecfr.eu/publication/how\\_portuguese\\_leadership\\_can\\_guide\\_the\\_eu\\_into\\_the\\_post-covid\\_era/](https://ecfr.eu/publication/how_portuguese_leadership_can_guide_the_eu_into_the_post-covid_era/) (letzter Zugriff: 18.8.2021).

# Rumänien

Alexandru Damian\*

Rumänien konnte die Covid-19-Infektionen in den ersten Monaten der Pandemie durch eine strikte Ausgangssperre auf niedrigem Niveau halten. Dies änderte sich mit dem Ausbruch der zweiten und dritten Welle zwischen Herbst 2020 und Frühjahr 2021. In einer Wechselwirkung aus schwerfälligen Covid-19-Testmöglichkeiten, einem unterfinanzierten Gesundheitssystem und fehlendem politischen Willen zur Durchsetzung weiterer strenger Vorschriften, war Rumänien eines der EU-Länder, die die höchsten Raten der Sterblichkeit und Übersterblichkeit aufweisen. Die eingeschränkte Fähigkeit der rumänischen Regierung das Virus einzudämmen, führte wiederum zu neuen Bedrohungen, wie der Zunahme populistischer Rhetorik, die von neuen rechtsextremen und sogar von einigen etablierten Parteien aufgegriffen wurde.

## Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Das rumänische Gesundheitssystem wurde Ende 2020 und Anfang 2021 von einer Rekordzahl von Covid-19-Patienten auf Intensivstationen überwältigt, und es fehlte an Kapazitäten für eine ausreichende medizinische Versorgung. Im November und Dezember 2020 verzeichnete Rumänien mehr als 10 000 Fälle pro Tag, bei sehr begrenzten Testkapazitäten von höchstens 40 000 täglichen Tests und begrenztem politischen Willen. In diesen beiden Monaten lag die Sterblichkeitsrate 50 Prozent über dem üblichen Jahresdurchschnitt. Bis Juni 2021 wurden in Rumänien mehr als 1 Mio. Covid-19-Infektionen und über 30 000 Todesfälle registriert. Des Weiteren kam es Anfang 2021 zu einem Eklat, da die rumänischen Behörden nicht das wahre Ausmaß der Todesfälle in Zusammenhang mit Covid-19 veröffentlicht hatten. Der Gesundheitsminister, der nach diesen Enthüllungen aus dem Amt entlassen wurde, räumte ein, dass die Krankenhäuser mehr Todesfälle gemeldet hatten, als in den offiziellen Statistiken berichtet worden war. Transparenz war somit keine Priorität der rumänischen Regierung im Verlauf der Pandemie, und Tausende Todesfälle wurden der offiziellen Zählung in den letzten Monaten noch hinzugefügt.

Die Impfstrategie stellte ein weiteres Versagen der rumänischen Regierung dar. Im Juni 2021 hatte Rumänien nur die Hälfte der von der EU bereitgestellten Impfstoffdosen verabreicht, bei weniger als 30 Prozent der Bevölkerung mit vollständigem Impfschutz. Damit ist Rumänien nach Bulgarien das Land mit der zweitniedrigsten Impfquote in der EU. Dieses Versagen ist die Folge einer nur sehr mäßigen Kommunikationskampagne und begrenztem politischem Willen, gepaart mit wachsendem Populismus und Verschwörungstheorien der Impfgegner aus dem gesamten politischen Spektrum.

Das rumänische BIP schrumpfte durch die Pandemie 2020 um 3,9 Prozent, was unter dem EU-Durchschnitt liegt und zu Beginn der Krise anders erwartet worden war. Die Europäische Kommission rechnet für 2021 und 2022 mit einer raschen Erholung des BIP um 7,4 beziehungsweise 4,9 Prozent.<sup>1</sup> Rumänien wird somit das zweithöchste Wirtschaftswachstum in der EU für das Jahr 2021 vorausgesagt. Die Entscheidung Rumäniens, alle

---

\* Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

Beschränkungen weitestgehend aufzuheben, begünstigte zwar eine rasche wirtschaftliche Erholung, ließ aber die Zahl der Todesfälle exponentiell ansteigen. Die Auswirkungen der laufenden Impfstrategie bei fast keinen Beschränkungen werden im Herbst 2021 zu beobachten sein.

### **Unterstützung der östlichen Nachbarn in der Covid-19-Pandemie und Bedrohung durch Desinformation**

Die Republik Moldau ist eines von der Covid-19-Pandemie am stärksten betroffenen europäischen Länder, hat nur begrenzten Zugang zu Impfstoffen und bleibt auch ein Testgelände für den Einfluss Russlands in Osteuropa. Eines der Ziele der russischen Propaganda in Chişinău besteht darin, das Vertrauen der Bevölkerung in die EU zu schwächen. Russland und auch China nutzten die Krise des Gesundheitswesens, um ihre eigene Agenda zu befördern, europäische Solidarität zu unterminieren und EU-feindliche Botschaften im Land sowie der weiteren Region zu verbreiten. Trotzdem äußerte selbst auf dem Höhepunkt der Pandemie nur einer von fünf Moldawiern, die EU habe der Republik Moldau keine konkrete Unterstützung während der Pandemie angeboten – eine der am weitesten verbreiteten Botschaften des Kremls.<sup>2</sup>

Während Rumänien der russischen Desinformation nur begrenzt entgegentreten kann, startete Bukarest eine äußerst sichtbare Kampagne zur Unterstützung Chişinăus und leistete medizinische Unterstützung, einschließlich der Entsendung von Personal und medizinischer Ausrüstung. Seit März 2021 wurden Impfstoffe bereitgestellt und seitdem mehr als eine halbe Million Dosen an Chişinău gespendet. Bukarest spendete ebenfalls Impfstoffe an die Ukraine und Serbien sowie Argentinien und Vietnam. Dadurch wurde auch Ländern in der östlichen Nachbarschaft der EU geholfen, die Pandemie besser zu bewältigen.

### **Parlamentswahlen im Dezember 2020 – niedrige Wahlbeteiligung, unerwartete Ergebnisse**

Im Dezember 2020 wurden Parlamentswahlen abgehalten. Dies bot die Gelegenheit für eine neue pro-reformistische Regierung mit eigener Parlamentsmehrheit, nachdem Bukarest zwischen 2016 und 2019 im langjährigen Konflikt mit Brüssel stand. Die sozialdemokratische Regierung war mit Brüssel aneinander geraten, als sie, ähnlich der Entwicklungen in Ungarn und Polen, die Kontrolle über das Justizsystem zu übernehmen versuchte. Dies führte zu einem populistischen Wetteifern und glühenden anti-EU Botschaften selbst von Rumäniens höchster Regierungsebene. Die rumänische Bevölkerung lehnte dieses Verhalten entschieden ab und bescherte den Sozialdemokraten bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 einen Rückgang ihres Wahlergebnisses von 45 auf 22 Prozent.

Der Ausgang der Parlamentswahlen, mit der niedrigsten Wahlbeteiligung seit Ende des Kommunismus (32 Prozent), führte im Vergleich zu den Meinungsumfragen zu einigen Überraschungen. Die geringe Beteiligung war sowohl auf die Pandemie zurückzuführen, als auch auf das mangelnde Vertrauen der Rumänen in die Regierung und deren Umgang mit der Pandemie und den restriktiven Maßnahmen. Im Vergleich zu den letzten Europa-

---

1 Europäische Kommission: Summer 2021 Economic Forecast: Reopening fuels recovery, European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs, in: Institutional papers 156, Juli 2021.

2 Alexandru Damian/Vlada Subernitchi: Disinformation and propaganda in the management of the COVID-19 crisis in the Republic of Moldova, in: CRPE Policy Brief 45/2020, 20.8.2020.

wahlen (Wahlbeteiligung von mehr als 51 Prozent), war die schwache Teilnahme bei den nationalen Wahlen umso schockierender.

Die Sozialdemokraten gewannen die Wahlen mit 29 Prozent der Stimmen, gefolgt von der Nationalliberalen Partei mit 25 Prozent, der Allianz USR-PLUS mit 16 Prozent, der Allianz für die Union der Rumänen (AUR) (9 Prozent) und der Demokratischen Allianz der Ungarn in Rumänien (UDMR) (5,8 Prozent). Es wurde eine pro-europäische Regierung mit reformorientierter Agenda um die Nationalliberale Partei gebildet (die der Europäischen Volkspartei (EVP) angehört) und sie wird von der Allianz USR-PLUS (Renew Europe) und der UDMR (EVP) mitgetragen. Ihre Versprechungen bleiben jedoch hinter den Erwartungen zurück, insbesondere mit Blick auf die Justizreform und die Wiederaufnahme der Korruptionsbekämpfung, die durch die Gesetzgebung der Sozialdemokraten tiefgreifend beeinträchtigt worden war. Der jüngste Bericht der Europäischen Kommission zur Rechtsstaatlichkeit in Rumänien bringt große Sorge über die Fortschritte der neuen Mehrheit zum Ausdruck.

### **Covid-19 und die neue Bedrohung durch Populismus in Rumänien**

Das Wahlergebnis der AUR, einer rechtsextremen Partei mit ultrakonservativen, populistischen und sogar extremistischen Botschaften war bemerkenswert. Es ging wie eine Schockwelle durch das ganze Land. Die Welle des Populismus, die die Region ergriffen hat und in Polen, Ungarn und in jüngster Zeit auch in Bulgarien deutlich zu sehen ist, war in Rumänien nicht als ähnlich stark wahrgenommen worden, was jedoch nicht bedeutet, dass es sie nicht gab. Auch etablierte Parteien bedienten sich einer Art von Populismus, und einige Parteien wurden dabei von sehr umstrittenen Vorsitzenden angeführt. Derzeit liegt die AUR in den Umfragen bei etwa 12–14 Prozent. Die AUR führte eine Kampagne gegen die Covid-19-Maßnahmen, verbreitete eine EU-feindliche Stimmung und appellierte an religiöse und nationale Traditionen, die Brüssel ihrer Auffassung nach nicht mehr vertrat. Damit sicherte sie sich ein Wahlergebnis, das sie zur viertgrößten Partei im rumänischen Parlament machte und somit Zugang zu Ressourcen verschafft, mit denen sie ihre Anhängerschaft noch weiter ausbauen kann. Die AUR versuchte mit ähnlichen Themen auch in der Republik Moldau Fuß zu fassen, wurde dort von der Wahlbevölkerung jedoch abgestraft. Ihr Wahlergebnis lag nur bei 0,49 Prozent.

Jedoch zeichnet sich nicht nur die AUR durch populistische Rhetorik aus. Auch die etablierten Parteien, insbesondere die Sozialdemokraten und die Liberalen, machen sich solche Botschaften in unterschiedlichem Maße zunutze. Andere wichtige nationale Akteure, wie verschiedene Teile der orthodoxen Kirche oder ultrakonservative Nichtregierungsorganisationen und zivilgesellschaftliche Gruppen, bedienen sich nun häufiger des Nationalismus, Anti-LGBT-Rhetorik oder Hassrede und machen Stimmung gegen die EU. Diese Manipulation der rumänischen Bevölkerung in Bezug auf ihre Unterstützung für die Union stellt mittel- bis langfristig eine Bedrohung durch einflussreiche Politiker dar. Laut der jüngsten Eurobarometer-Umfrage<sup>3</sup> besitzen die Rumänen überdurchschnittliches Vertrauen in die Union (58 Prozent), was in der Vergangenheit jedoch schwankte und durch neue populistische Bedrohungen in Zukunft beeinträchtigt werden könnte.

3 Europäische Union: Standard Eurobarometer 94 – Winter 2020–2021, April 2021.

## **Der nationale Aufbau- und Resilienzplan - eine Chance für nachhaltiges Wachstum**

Ende Mai 2021 hat Rumänien seinen Aufbau- und Resilienzplan vorgelegt. Dies folgte auf einen intensiven Dialog mit der Europäischen Kommission, nachdem der Entwurf der rumänischen Vorgängerregierung aufgrund seiner mangelnden Kohärenz mit den von der Kommission festgelegten Prioritäten als inakzeptabel zurückgewiesen wurde. Der erste Entwurf Rumäniens sah nur 4 Prozent der Mittel für den digitalen Wandel und nur 9 Prozent für die Unterstützung der Klimaziele vor – Zahlen, die die Mindeststandards der Kommission nicht erfüllten. Der Plan, der nun von der neu gewählten Regierung offiziell vorgelegt wurde, verfolgt einen ausgewogeneren Ansatz zwischen den bisherigen Anforderungen Rumäniens an Konnektivität und Investitionen in die Infrastruktur einerseits und den Prioritäten der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) andererseits. Rumänien beantragte die maximal möglichen Mittel der ARF sowohl in Form von Zuschüssen als auch Darlehen, in Höhe von bis zu 29,3 Mrd. Euro. Einer der Knackpunkte im Dialog mit der Kommission war die ausgesprochen hohe Forderung Bukarests für Investitionen in die Straßeninfrastruktur, die höchste unter den Mitgliedstaaten. Dies resultiert daraus, dass es der rumänischen Verwaltung nicht gelungen war, bereits während des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2007–2013 und 2014–2020 eine solche Autobahninfrastruktur zu errichten.

Der neue Plan baut auf allen sieben europäischen Prioritätsbereichen auf (mit hohen Zuwendungen für die grüne und digitale Transformation) und setzt hohe Maßstäbe an Reformen, einschließlich des Rentensystems, eines umweltfreundlichen Verkehrswesens, der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung sowie tiefgreifenden Maßnahmen im Bildungs- und Gesundheitssektor. Die rumänischen Behörden rechnen bis September 2021 mit der offiziellen Genehmigung des Plans.

## **Reform der Gesundheitspolitik – Hauptziel des Aufbau- und Resilienzplans**

Die Herausforderungen für den rumänischen Gesundheitssektor liegen sowohl im Bereich der personellen als auch der unzureichenden technischen Ausstattung. Im Laufe der Covid-19-Pandemie hat das rumänische Gesundheitssystem einmal mehr seine Grenzen aufgezeigt. Geplagt von Unterfinanzierung, einer sehr hohen Abwanderungsrate des Personals und fehlender technischer Ausrüstung, muss das Gesundheitswesen drastisch verändert und grundlegend reformiert werden. In Rumänien ist die vermeidbare Sterblichkeitsrate zweieinhalbmal so hoch wie in der EU. Während der Pandemie verließ alle vier Stunden ein Arzt das Land. Rumänien hat sich im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans daher ehrgeizige Ziele gesetzt und sieht Investitionen in Höhe von rund 2,45 Milliarden Euro für das Gesundheitswesen vor, in Verbindung mit einem weiteren Programm im Rahmen des neuen MFR 2021–2027. Es soll den Zugang zu Prävention, Diagnose und Frühbehandlung verbessern und weiterhin die Ungleichheiten zwischen ländlichen und städtischen Regionen beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen verringern. Um dieses Ziel zu erreichen, will Bukarest die Verwendung öffentlicher Mittel für den Gesundheitssektor reformieren, sowie eine neue Strategie für medizinisches Personal und für Schlüsselinvestitionen im Gesundheitssektor entwickeln.

## **Weiterführende Literatur**

Europäische Kommission: Report, On Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism, 8.6.2021, COM(2021) 370 final.

Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene: Romania's Recovery and Resilience Plan, abrufbar unter: <https://mfe.gov.ro/pnrr/> (letzter Zugriff: 15.9.2021).

# Schweden

Tobias Etzold/Charlotte Wenner

Die Covid-19-Pandemie hat auch in Schweden Politik, Wirtschaft und Gesellschaft stark beeinflusst. Die Infektions- und Todeszahlen waren hoch, die wirtschaftlichen Verluste hielten sich dagegen in Grenzen. Abseits der Pandemie beherrschten das Dauerthema Migration und eine Regierungskrise vordergründig über eine Mietpreisreform die Schlagzeilen. Die Europapolitik war von Kontinuität geprägt und in der sicherheitspolitischen Debatte war ein möglicher Beitritt zur NATO erneut Thema.

## Covid-19-Pandemie

Nach einem ruhigen Sommer traf Schweden – analog zu Deutschland – im Spätherbst 2020 eine starke zweite Infektionswelle, die beinahe nahtlos in eine dritte überging. Seit Mitte April 2021 sind die Infektionszahlen rückläufig, sodass sich die Lage mittlerweile stabilisiert hat. Am 28. Juni hatte Schweden seit Beginn der Pandemie 1 091 251 bestätigte Fälle, von denen 14 646 verstarben. Die Infektionsrate innerhalb der Bevölkerung war somit mehr als doppelt so hoch wie in Deutschland, die Letalitätatsrate liegt jedoch unter der in Deutschland.<sup>1</sup> Trotz etwas strengerer Maßnahmen seit Ende 2020 hielt Schweden auch im zweiten Jahr der Pandemie an seiner insgesamt eher lockeren Strategie mit weniger obligatorischen Einschränkungen und stattdessen Appellen zum eigenverantwortlichen Handeln fest.

So verfügte Schweden zum Beispiel, im Gegensatz zu Deutschland, keine Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung. Dennoch ist die Bereitschaft dazu in der Bevölkerung mit 71 Prozent im Mai 2021 sehr hoch – zum Vergleich: Ende letzten Jahres lag sie nur bei knapp über 20 Prozent. Auch die Bereitschaft in der Bevölkerung, sich an Abstands- und Hygieneempfehlungen zu halten, ist weiterhin hoch; in manchen Punkten, wie zum Beispiel soziale Kontakte einzuschränken, hat die Bereitschaft seit der zweiten Welle im Herbst deutlich zugenommen. Auch die Impfbereitschaft in Schweden ist sehr hoch. Waren Anfang des Jahres noch fast 20 Prozent unentschlossen, sind es im Mai nur noch 7 Prozent. Hinzu kommen 4 Prozent, die eine Impfung ausschließen.<sup>2</sup> Mitte Juni 2021 waren in Schweden 34,1 Prozent der Bevölkerung vollständig geimpft, weitere über 20 Prozent hatten ihre erste Dosis bekommen<sup>3</sup>. In Schweden wird mit den Vakzinen von BioNTech/Pfizer, Moderna und AstraZeneca geimpft, die Impfpriorisierung gleicht derjenigen in Deutschland.<sup>4</sup>

Anfang des Jahres wurde ein vorläufiges Pandemiegesetz verabschiedet, dass es der Regierung, den Kommunen und staatlichen Verwaltungseinrichtungen ermöglicht, verbindliche Regeln zum Infektionsschutz zu erlassen. Konkret betraf dies vor allem die

---

1 World Health Organization: Sweden Situation, abrufbar unter: <https://covid19.who.int/region/euro/country/de> (letzter Zugriff: 24.7.2021).

2 Novus: Novus Coronastatus, 2021, abrufbar unter: <https://novus.se/novus-coronastatus/> (letzter Zugriff: 24.7.2021).

3 Folkhälsomyndigheten: Vaccinationer mot covid-19 i Sverige, abrufbar unter: <https://experience.arcgis.com/experience/6df5491d566a44368fc721726c274301> (letzter Zugriff: 24.7.2021).



Reglementierung von Besucherzahlen und Öffnungszeiten, wie zum Beispiel von Bars, und das Etablieren von Vorschriften in Bereichen, die bis dato keine bindenden Regeln hatten – Einkaufszentren, Museen, Sporthallen, aber auch dem öffentlichen Verkehr. Durch das Pandemiegesetz erhielten auch Unternehmen weitere Befugnisse, wie die Ausweitung der Kurzarbeit bis Ende Juni 2021. Die Kosten für diese Verlängerung wurden auf 10,7 Mrd. Schwedische Kronen geschätzt. Das Gesetz soll im September 2021 auslaufen.<sup>5</sup>

Stieg noch zu Beginn der Pandemie das Vertrauen in staatliche Organe und die Regierung an, so nahm im Verlauf des vergangenen Jahres das Vertrauen in die Behörde für öffentliche Gesundheit (Folkhälsomyndigheten, FHM) und in die Behörde für Gesellschaftsschutz (Myndigheten för Samhälsskydd och Beredskap, MSB) deutlich ab. Über den Jahreswechsel fielen die Werte so tief wie seit Beginn der Pandemie nicht. Ebenso sank das Vertrauen in den Umgang der Regierung mit der Covid-19-Pandemie zwischen Dezember 2020 und Januar 2021 auf 30 Prozent. Da die Sozialdemokraten jedoch während der Pandemie zwischenzeitlich sogar an Zustimmung gewonnen hatten, in Umfragen insgesamt keine Wählerstimmen verloren und andere Parteien keine dazu gewannen, lässt sich davon ausgehen, dass das Misstrauen sich primär auf den Umgang mit Covid-19 und den Verlust des Glaubens, dass Schweden als Land mit der Pandemie gut umgeht, bezieht. Es wird dadurch auch deutlich, dass die Ansicht, dass andere Parteien besser mit der Lage umgegangen wären, nicht besteht. So sind die Sozialdemokraten in Umfragen weiterhin die stärkste Kraft mit 26,1 Prozentpunkten vor der Moderaten Sammlungspartei mit 20,6 Prozent und den Schwedendemokraten mit 19,2 Prozent. Die Moderate Sammlungspartei konnte zuletzt ihren Platz als zweitstärkste Partei wieder etablieren, nachdem sie in den letzten Jahren immer wieder gleichauf mit den Schwedendemokraten lag oder teilweise sogar schlechter abschnitt. Generell lässt sich seit letztem Sommer bis auf kleinere kurzzeitige Änderungen keine große Zu- oder Abnahme einer Partei in den Umfragen verzeichnen.<sup>6</sup>

Wirtschaftlich kam Schweden besser durch die Krise als viele Länder mit einem harten Lockdown. Prognosen zufolge sank das schwedische Bruttoinlandsprodukt für 2020 gegenüber dem Vorjahr um nur 3,4 Prozent (5,6 Prozent in Deutschland), auch der Außenhandel brach weniger ein als befürchtet. Die Staatsverschuldung stieg zwar zwischen 2019 und 2020 von 35 auf 40 Prozent, liegt aber immer noch unter dem EU-Durchschnitt.<sup>7</sup> Für 2021 wurde ein Wirtschaftswachstum von 2,1 Prozent erwartet.

4 Folkhälsomyndigheten: Rekommendationer om prioritetsordning för vaccination mot covid-19, abrufbar unter: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/vaccination-mot-covid-19/rekommendationer-for-vaccination-mot-covid-19/> (letzter Zugriff: 24.7.2021); Folkhälsomyndigheten: Om vaccinerna mot covid-19, 2021, abrufbar unter: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/vaccination-mot-covid-19/om-vaccinerna-mot-covid-19/om-vaccinerna/> (letzter Zugriff: 24.7.2021).

5 Regeringskansliet: Tillfällig pandemilag ger fler befogenheter för åtgärder om smittskydd, abrufbar unter: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/01/tillfallig-pandemilag-ger-fler-befogenheter-for-atgarder-om-smittskydd/> (letzter Zugriff: 24.7.2021); Regeringskansliet: Utökad möjlighet till korttidsmermittering till följd av ny pandemilag, abrufbar unter: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/01/utokad-mojlighet-till-korttidspermittering-till-foljd-av-ny-pandemilag/> (letzter Zugriff: 24.7.2021).

6 Novus: SVT Valjarbarometer Juni 2021: Rekordlagt stöd för L, abrufbar unter: <https://novus.se/valjarbarometer-arkiv/novus-svt-valjarbarometer-juni-2021-rekordlagt-stod-for-l/> (letzter Zugriff: 24.7.2021).

7 Tagesschau.de: Was macht der Norden besser?, 17.1.2020.

## Innenpolitik

Im Juni 2021 kam es zu einer Regierungskrise, die allerdings nur indirekt mit der Pandemie zu tun hatte. Vordergründig ging es um einen Vorschlag zur freien Mietpreisfestsetzung für Neubauten, mit dem der bisherige uneingeschränkte Mieterschutz beschnitten werden würde und mit dem die Regierung ihren beiden liberalen Unterstützerparteien entgegenkam. Der Linkspartei als weiterer Unterstützungspartei der sozialdemokratisch-grünen Minderheitsregierung ging der Vorschlag jedoch zu weit, sie kündigte einen Misstrauensantrag gegen die Regierung an. Dieser wurde allerdings schließlich von den rechten Schwedendemokraten gestellt, die damit ihre generelle Unzufriedenheit mit der Regierung auch in der Pandemiebewältigung zum Ausdruck bringen wollten. Eine Stimmenmehrheit von Schwedendemokraten, Linkspartei, Moderaten und Christdemokraten sprach der Regierung das Misstrauen aus. Ministerpräsident Stefan Löfven trat darauf zurück, wurde allerdings wenig später wieder in das Amt gewählt, nachdem es der Opposition nicht gelungen war, selbst eine Regierung zu bilden und sich knapp keine Mehrheit gegen Löfven fand.

Infolge der Pandemie war das Kernthema der Schwedendemokraten, die Migrationspolitik, zunächst in den Hintergrund getreten. Aufgrund geringerer Sichtbarkeit verlor die Partei daher zunächst an Rückhalt. Doch ab Sommer 2020 war der Streit um ein neues Migrationsgesetz wieder auf der politischen Tagesordnung. Im Frühjahr 2021 legte die rot-grüne Regierung einen Vorschlag vor zur Reform des Asylrechts vor. Dieser war insgesamt restriktiv, ging jedoch der Opposition immer noch nicht weit genug. Bis auf Zentrums- und Linkspartei hatten sich alle bürgerlichen Parteien mit den Schwedendemokraten zu einem Migrationsbündnis zusammengeschlossen, das sich in manchen Fragen allerdings auch nicht einig war. Der Vorschlag sah vor, dass Asylberechtigte, wie seit 2016 bereits provisorisch geregelt, zunächst nur eine befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten und dann nach drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung beantragen können. Es solle jedoch einige Ausnahmen und die Möglichkeit zur Aufnahme aus humanitären Gründen geben, was die Opposition strikt ablehnte, da so Schlupflöcher geschaffen würden. Letztlich setzte sich die Regierung mit ihrem Vorschlag durch.

## Europa- und Sicherheitspolitik

In den Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen sowie die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) im Juli 2020 war Schweden gemeinsam mit den Niederlanden, Österreich und Dänemark (Gruppe der „Sparsamen Vier“) durchaus erfolgreich und sah seine Interessen gewahrt. Das Land erhielt mehr Rabatte als je zuvor im Budget und setzte hinsichtlich des 750 Mrd. Euro schweren Wiederaufbauplans NextGenerationEU durch, dass ein größerer Teil der finanziellen Hilfen als geplant in Form von Krediten (360 Mrd.) statt Zuschüssen (390 Mrd.) gewährt werden wird. Die Regierung sah es ebenfalls als Erfolg an, dass die Kreditvergabe an das Rechtsstaatlichkeitsprinzip und andere Bedingungen geknüpft wurde.<sup>8</sup> Die Gruppe der Sparsamen Vier ist ein gutes Beispiel dafür, dass Schweden in der EU gut vernetzt und ein gefragter, verlässlicher und einflussreicher Koalitionspartner für andere Mitglieder ist.

8 Regeringskansliet: Överenskommelse om långtidsbudgeten på EU:s toppmöte, 21.7.2020, abrufbar unter: <https://regeringen.se/artiklar/2020/07/overenskommelse-om-langtidsbudgeten-pa-eus-toppmote> (letzter Zugriff: 3.8.2021).

Hinsichtlich der anderen großen Herausforderung der letzten Jahre, ein geregelter Ausstieg des Vereinigten Königreichs aus der EU, zeigte sich die schwedische Regierung sehr erleichtert, dass in letzter Minute ein Vertrag über das zukünftige Verhältnis mit der EU zustande gekommen ist; der Vertrag sei gut und biete die Voraussetzungen für eine langfristige und verlässliche Zusammenarbeit zwischen beiden Seiten.<sup>9</sup>

Die schwedische Regierung begrüßt auch die Konferenz zur Zukunft Europas. Sie bringt dabei ihre europapolitischen Schwerpunkte – Demokratie und Rechtsstaat, Klima, Arbeit, Migration und Sicherheit – in den entsprechenden Dialog und aktiven Austausch mit schwedischen BürgerInnen ein. Die Regierung verfolgt das Ziel, den BürgerInnen mehr Möglichkeiten zu verschaffen, sich Gehör zu verschaffen und bessere Einsicht in die Beschlüsse der Europäischen Union zu erhalten. Sie setzt sich dafür ein, dass sich mehr Menschen und Organisationen für EU-Fragen interessieren und engagieren, und sucht aktiv das Gespräch. So besuchte zum Beispiel der Europaminister 2020 mehrere Schulen.<sup>10</sup>

Leichte Bewegung gab es hinsichtlich eines möglichen NATO-Beitritts Schwedens. Der parlamentarische Außen- und Sicherheitsausschuss beschloss im Dezember 2020, die Regierung mit der Vorbereitung der NATO-Option zu beauftragen. Dies ist noch kein konkreter Schritt zu einem Beitritt, würde diesen im Bedarfsfall aber erleichtern.<sup>11</sup> Obwohl weiterhin gegen einen Beitritt, unterstützen die Schwedendemokraten die NATO-Option, wodurch zusammen mit den vier bürgerlichen Parteien eine Mehrheit im Parlament dafür entstanden ist. Die Regierung gibt sich allerdings weiter zurückhaltend und bedeckt. Das Thema schien zwar schnell wieder von anderen dringenden politischen Fragen verdrängt worden zu sein, doch die Entwicklungen zeigen, dass es in dieser Sache zu weiteren Bewegungen kommen könnte, sollte es 2022 einen Regierungswechsel geben.

## Weiterführende Literatur

Pawel Zerka: The Swede spot: Why Stockholm needs flexible coalitions, in: European Council on Foreign Relations, 10.10.2020, abrufbar unter: [https://ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_swede\\_spot\\_why\\_stockholm\\_needs\\_flexible\\_coalitions/](https://ecfr.eu/article/commentary_the_swede_spot_why_stockholm_needs_flexible_coalitions/) (letzter Zugriff: 27.10.2021).

Ann-Cathrine Jungar: Die Profiteure der Angst? Rechtspopulismus und die COVID-19-Krise in Europa: Schweden, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2020, abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/stockholm/17022.pdf> (letzter Zugriff: 21.10.2021).

---

9 Regeringskansliet: Sveriges nye relation med Storbritannien, 30.12.2020, abrufbar unter: <https://regeringen.se/artiklar/2020/12/sveriges-nya-relation-med-storbritannien> (letzter Zugriff: 3.8.2021).

10 Regeringskansliet: Konferens om Europas framtid - en samhällsdialog om Europas framtid, 21.4.2021, abrufbar unter: <https://regeringen.se/regeringens-politik/okad-delaktighet-i-eu/210421-konferens-om-europas-framtid/> (letzter Zugriff: 13.10.2021).

11 Rudolf Herrmann: Ein Nato-Beitritt ist für Schweden kein Tabu mehr, in: Neue Zürcher Zeitung, 13.12.2020.

# Slowakei

Lucia Mokrá\*

Die politische Entwicklung des vergangenen Jahres in der Slowakei war geprägt von zwei Wellen der Covid-19-Pandemie, der Beschaffung von Impfstoffen, Reformbemühungen und finanziellen Hilfen der Europäischen Union (EU). Einerseits sah man die EU als unterstützende Kraft, die half, Europa neue Zukunftsperspektiven zu eröffnen, die Lieferung von Impfstoffen zu verhandeln und die anspruchsvolle Zusammenarbeit europäischer Forschungsteams zu unterstützen. Andererseits geriet die EU aber wegen ihrer Versäumnisse zur einheitlichen Regelung der Binnengrenzen – die nach öffentlicher Meinung einen der größten Vorteile der EU darstellen – in die Kritik.

## Pandemie, Impfungen und Grenzregime

In der Slowakei ging der Beginn der Covid-19-Pandemie mit der Auszählung der turnusmäßigen Parlamentswahlen und der Regierungsbildung einher. Die Einsetzung einer neuen Regierung unter solch strikten Beschränkungen bei gleichzeitiger Verhängung des Ausnahmezustands, stellte eine nie dagewesene Situation für das Land dar. Während die erste Welle der Pandemie in der Slowakischen Republik noch als ein gutes Beispiel für Krisenmanagement, Solidarität sowie niedrige Infektions- und Sterberaten galt, sorgte die zweite Welle im Herbst 2020 für mehr Komplikationen. Zwar hatte die Regierung den Kampf gegen Covid-19 zu einer ihrer Prioritäten erklärt, versäumte es aber, konkrete Maßnahmen zu ergreifen. Die Aufhebung der Beschränkungen im Juli und August 2020 führte dazu, dass die Behörden bereits im September nicht ausreichend auf die steigende Zahl der Neuinfektionen vorbereitet waren, was schließlich zu Schulschließungen im Oktober und November führte, die erst Ende Mai 2021 wieder aufgehoben wurden. Der Ausnahmezustand war mehrmals erst im letzten Moment verlängert worden (Regierung und Parlament hatten ihre Entscheidung jeweils einen bis maximal drei Tage vor Ablauf getroffen), worauf insbesondere Arbeitgeber- und verschiedene Wirtschaftsverbände mit scharfer Kritik reagierten. Regierung und parlamentarische Oppositionsparteien stritten sich in aller Öffentlichkeit über die im Rahmen des Ausnahmezustands verhängten Beschränkungen, flankiert von zahlreichen öffentlichen Protesten, so auch am 17. November 2020, dem Tag der nationalen Freiheit.

Man setzte klar auf die Covid-19-Impfstoffe als Weg aus der Pandemie. Dabei war sich die Regierung einig, dass nur Impfstoffe verwendet werden sollten, die zuvor von der Europäischen Arzneimittel-Agentur (EMA) zugelassen worden waren. Jedoch sahen sich der damalige Ministerpräsident Igor Matovič und sein Gesundheitsminister Marek Krajčovič angesichts der hohen Infektions- und Todeszahlen sowie der Überlastung des Gesundheitssystems in der zweiten Welle veranlasst, zwei Millionen Dosen des nicht zugelassenen Impfstoffs Sputnik V aus Russland zu beschaffen.<sup>1</sup> Diese „lebensrettende“ Maßnahme

---

\* Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

1 Regierung der Slowakischen Republik: The Slovak republic will buy two millions of Russian vaccine Sputnik V, 1.3.2021, abrufbar unter: <https://www.vlada.gov.sk/premier-slovensko-nakupi-dva-miliony-kusov-ruskej-vakciny-sputnik-v/> (letzter Zugriff: 21.9.2021).

stieß auf heftige Kritik aus Politik und Wissenschaft. Nicht nur die fehlende EMA-Zulassung, sondern auch die geheim gehaltenen Kaufverträge führten zu einer wochenlangen Regierungskrise, in deren Folge die Regierung umgebildet und der Ministerpräsident ausgetauscht wurden. Die Slowakei bestätigte daraufhin, dass sie alle vertraglichen Verpflichtungen der EU einhalten und nur Impfstoffe mit EMA-Zulassung verwenden würde. Schließlich erlaubte ein politischer Kompromiss dann doch die Impfung mit Sputnik V, aber nur einige Tausend Menschen nahmen dies tatsächlich in Anspruch.

Die Impfkampagne startete am 26. Dezember 2020. Obwohl in der Slowakei alle Impfstoffe zur Verfügung stehen, liegt die Impfquote noch unter 50 Prozent und ist damit die niedrigste unter den Visegrád-Staaten (Polen, Tschechische Republik, Ungarn und Slowakei).<sup>2</sup> Statt überzeugende Impfkampagnen auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse durchzuführen, richtete die Regierung eine „nationale Lotterie für Geimpfte“ ein, die aber keine Wirkung in der Bevölkerung entfaltete. Anstelle der Regierung übernahmen schließlich verschiedene wissenschaftliche Initiativen und einzelne Regionalpolitiker diese Bemühungen.

Die Regierung sah sich aufgrund der geringen Impfquote in der Slowakei ebenfalls gezwungen, eine Debatte über die Regelung von Grenzübertritten zu führen, die für öffentlichen Unmut sorgte, als sie die Bevölkerung scharf in Geimpfte und Ungeimpfte unterteilte. Die Regierungskoalition war sich einig, dass die Schließung der Landesgrenzen, wie sie während der ersten und teilweise auch der zweiten Welle der Pandemie veranlasst worden war, im klaren Gegensatz zum Nutzen der Reisefreiheit und offener EU-Grenzen stand. Die Regierung legte zwar einen Gesetzesvorschlag zur Einführung des grünen Passes für offene und sichere Grenzen vor, allerdings versuchte ein Koalitionspartner, „Sme Rodina“ (Wir sind die Familie), dadurch politisch zu punkten, dass sie Vorteile für Geimpfte ablehnten und die Abstimmung ganz blockierten. Die Slowakische Republik ist einer der EU-Staaten, in denen es keine verpflichtenden Impfungen gibt, auch nicht für Angestellte des Gesundheits- und Sozialwesens.

## Konferenz über die Zukunft Europas

Die Slowakei ist eines der Länder, die durchgehend höchste Zustimmungsraten zur EU aufweisen.<sup>3</sup> Die Durchführung der Konferenz über die Zukunft Europas im Jahr 2021 bietet der slowakischen Bevölkerung die Möglichkeit, einen Beitrag zur Formulierung von politischen Zielvorstellungen für die zukünftige Entwicklung der EU zu leisten. Am 3. März 2021 legte die slowakische Regierung das Konzeptpapier zur Zukunftskonferenz vor, in dem sie zwei Ansätze verfolgt: erstens eine sachliche und konstruktive öffentliche Debatte über die EU, unter besonderer Berücksichtigung der Regionen, und zweitens Expertenanalysen zu Prioritäten einzelner Sektoren mit konkreten Handlungsempfehlungen für die Regierung der Slowakischen Republik.<sup>4</sup>

Das erste Treffen wurde am 9. Mai 2021, dem Europatag, von höchsten Staatsvertretern eröffnet. Präsidentin Zuzana Čaputová, Parlamentspräsident Boris Kollár, Premier-

---

2 Jakub Habas/Veronika Ovriská: Ako ide očkovanie na Slovensku? Pozrite si grafy, abrufbar unter: <https://domov.sme.sk/c/22576865/ockovanie-koronavirus-vakcina-pocet.html> (letzter Zugriff: 21.9.2021).

3 Olga Gyarfášová/Lucia Mokrá: Being European: The Slovak Way, in: Michael Kaeding et al.: The Future of Europe: views from the capitals, Cham 2019, S. 101–104.

4 Regierung der Slowakischen Republik: Concept note on Conference on Future of Europe. Government's material LP/2020/568, abrufbar unter: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2020/568> (letzter Zugriff: 21.9.2021).

minister Eduard Heger sowie der Minister für auswärtige und europäische Angelegenheiten Ivan Korčok riefen dazu auf, über die Vorteile einer EU-Mitgliedschaft, aber auch über die Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit zu debattieren und Visionen für die Zukunft der EU zu entwickeln. Der Außenminister betonte dabei, dass gemeinsame Ziele zur Verbesserung der Lebensqualität der Bürger verfolgt werden müssten, darunter eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, ein gemeinsamer Markt ohne Beschränkungen und eine stabile gemeinsame Währung. Zudem müsse man sich gemeinsam den Herausforderungen wie Klimawandel, Migration, die Verbreitung von Desinformation, Instabilität und Konflikt im internationalen Umfeld stellen.<sup>5</sup>

Die öffentlichen Diskussionen auf regionaler und nationaler Ebene spiegeln diese pro-europäische Haltung wider. Während die Covid-19-Pandemie zwar die Tagesordnung bestimmte, bot sie andererseits auch die Möglichkeit, die Zusammenarbeit in Grenzregionen noch weiter zu vertiefen, was nicht nur politisch, sondern auch für die Einwohner dieser Regionen von großer Bedeutung ist. Die geografische Lage der Slowakei und die Arbeit der nationalen Koordinatoren in der sogenannten „Slavkov-Kooperation“ (zusammen mit der Tschechischen Republik und Österreich) stellen ganz besondere Anforderungen an die Diskussion über eine zukunftsorientierte Europapolitik. Alle drei Länder stehen daher in engem Kontakt über ihre politischen Zielsetzungen und Schnittmengen in den Bereichen der Arbeitnehmerfreizügigkeit, des Grenzregimes und Eisenbahnverkehrs, der Energiesicherheit, Bildung und Ausbildung, Forschung und digitaler Transformation sowie der laufenden Beitrittsverhandlungen mit den Westbalkanländern.<sup>6</sup>

## EU-Erweiterungsgespräche

Die EU-Agenda prägt die slowakische Außenpolitik auch in Form der laufenden Gespräche zur EU-Erweiterung. Die Slowakische Republik und ihre Vertreter, sowohl der Minister für auswärtige und europäische Angelegenheiten (Ivan Korčok) als auch einige Abgeordnete des Europäischen Parlaments<sup>7</sup> unterstützen und befördern diesen Prozess, der zunächst wegen französischer und niederländischer Bedenken und später aufgrund der Pandemie verschoben worden war. Die EU bot den Ländern der Region Hilfe für ihre Gesundheitssysteme an, und die Slowakische Republik folgte dem Beispiel durch zusätzliche Lieferungen von medizinischer Ausrüstung und einer gewissen Menge an Impfstoffen. Die Diskussion über die Westbalkan-Erweiterung ist von innen- und außenpolitischer Bedeutung und wird als Prozess des Erfahrungsaustauschs maßgeblich geprägt durch den ehemaligen slowakischen Außen- und Europaminister Miroslav Lajčák, der die Rolle des EU-Sonderbeauftragten für den Dialog zwischen Belgrad und Pristina übernommen hat.

5 Ministerium für Äußeres und europäische Angelegenheiten: Konferencia o budúcnosti Európy na Slovensku #FutureIsYours, 5.5.2021, abrufbar unter: [https://www.mzv.sk/europske-zalezitosti/konferencia-o-buducnosti-eu/konferencia-na-slovensku/-/asset\\_publisher/W4NUwfoLxXH1/content/minister-ivan-korcok-konferenciu-o-buducnosti-eu-zaciname-nasu-domacu-diskusiu-o-tom-aku-europsku-uniu-chceme-mat?\\_101\\_INSTANCE\\_W4NUwfoLxXH1\\_redirect=%2F europske-zalezitosti%2Fkonferencia-o-buducnosti-eu%2Fkonferencia-na-slovensku](https://www.mzv.sk/europske-zalezitosti/konferencia-o-buducnosti-eu/konferencia-na-slovensku/-/asset_publisher/W4NUwfoLxXH1/content/minister-ivan-korcok-konferenciu-o-buducnosti-eu-zaciname-nasu-domacu-diskusiu-o-tom-aku-europsku-uniu-chceme-mat?_101_INSTANCE_W4NUwfoLxXH1_redirect=%2F europske-zalezitosti%2Fkonferencia-o-buducnosti-eu%2Fkonferencia-na-slovensku) (letzter Zugriff: 21.9.2021).

6 Ministerium für Äußeres und europäische Angelegenheiten: Konferencia o budúcnosti Európy na Slovensku, 2021.

7 Vladimír Bilčík: Report to European Parliament on accession of Serbia to EU, 25.3.2021, abrufbar unter: <https://ps-af.facebook.com/Bilcik.Vladimir/videos/priatelja-ak-va%CC%81s-zauji%CC%81ma-rozs%CC%81Cirovanie-eu%CC%81a-moja-spra%CC%81va-k-srbsku-zdie%CC%81Cam-s-/871126127071621/> (letzter Zugriff: 21.9.2021).

## Der slowakische Aufbau- und Resilienzplan

Unmittelbar nach der ersten Welle der Pandemie schlug die Europäische Kommission auf einer Sitzung am 27. Mai 2020 die Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) vor. Am 21. Juli 2020 nahm der Europäische Rat die Entscheidung zum Zeitplan, der Zuteilung von Finanzmitteln und der damit verbundenen Reformen an, woraufhin der slowakischen Öffentlichkeit umgehend die Erarbeitung des nationalen Aufbau- und Resilienzplans (ARP) „Moderne und erfolgreiche Slowakei“ vorgestellt wurde. Das slowakische Finanzministerium erhielt vor der öffentlichen Debatte am 15. Dezember 2020 auch eine neue Abteilung zur Koordinierung der Ressortprioritäten und ihrer Finanzplanung.

Im Rahmen des Kommissionsvorschlages legte die Slowakei, wie andere EU-Mitgliedstaaten auch, ihre politischen Zielvorstellungen vor. Obwohl die Covid-19 Pandemie die institutionellen Entscheidungsstrukturen wie auch die gesamte Infrastruktur des Landes völlig unvorbereitet traf, konnte man sich darauf einigen, die Priorität zunächst auf das stark überlastete Gesundheits- und Sozialsystem sowie das Bildungswesen zu setzen. Entlang des gesamten politischen Spektrums herrschte Konsens darüber, dass bessere Gesundheitsversorgung, qualitativ hochwertige Bildung, Forschung und Innovation, wie auch eine effizientere öffentliche Verwaltung und Digitalisierung sowie eine „Green Economy“ ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken müssten. Durch die Untätigkeit der Regierung in Pandemiezeiten waren die ersten vier dieser Kernbereiche schlicht vernachlässigt worden, aber die grüne Wirtschaftspolitik blieb als das neue politische und vor allem europäische Themenfeld. Die Slowakische Republik ist jedoch nicht gerade ein Pionier der „Green Economy“, und so wird die grüne Agenda im Regierungsprogramm noch als „verantwortungsvoller Umweltschutz“<sup>8</sup> ausgewiesen. Die Regierung steht auch ausdrücklich zu ihren Verpflichtungen im Rahmen des Pariser Abkommens und der Agenda 2030, indem sie den Umweltthemen der Luftverschmutzung, der Kreislaufwirtschaft, des Wasserschutzes sowie dem Schutz von Biodiversität und Ökosystemen einen besonderen Stellenwert einräumt. Für all diese Bereiche werden entsprechend hohe Mittel zur Verfügung gestellt. Die EU und insbesondere die Kommission haben somit erneut unter Beweis gestellt, wie wirkungsmächtig sie, in einem für die Slowakische Republik bisher ungekannten Ausmaß, die Europäische politische Agenda auch auf die nationale Tagesordnung setzen können. Während der Sitzung am 13. Juli 2021 wurde die endgültige Fassung des slowakischen ARP gemeinsam mit elf anderen vom ECOFIN-Rat angenommen.<sup>9</sup>

## Weiterführende Literatur

Veda pomáha COVID-19: Vizualizácie, abrufbar unter: <https://vedapomaha.sk/vizualizacie/> (letzter Zugriff: 8.10.2021).

Dáta bez pásozu: Dáta zrozumiteľné všetkým, abrufbar unter: <https://databezpazosu.sk/> (letzter Zugriff: 8.10.2021).

---

8 Enviroportal: Government's Programme 2020 – 2024, abrufbar unter: <https://www.enviroportal.sk/rastlinstvo-a-zivociststvo/programove-vyhlasenie-vlady-sr-na-obdobie-rokov-2016-2020> (letzter Zugriff: 21.9.2021).

9 Regierung der Slowakischen Republik: Recovery and Resilience Plan of the Slovak Republic, abrufbar unter: <https://www.planobnovy.sk/kompletny-plan-obnovy/> (letzter Zugriff: 21.9.2021).

# Slowenien

Marco Lovec\*

Die Mitte-Rechts-Regierung der Slowenischen Demokratischen Partei (SDS) unter Führung von Janez Janša unterschätzte die zweite Welle der Covid-19-Pandemie. Ab Oktober 2020 führte dies zu einem schnellen Anstieg der Zahl von Infizierten, einer hohen Zahl von Todesfällen und strengen Lockdown-Maßnahmen, die über einen langen Zeitraum Bestand hatten. Infolgedessen büßte die slowenische Regierung an öffentlicher Unterstützung ein. Gegen Ende des Jahres 2020 beschloss schließlich die Rentnerpartei (DeSUS) die Regierungskoalition zu verlassen. Da sich die meisten Abgeordneten jedoch gegen vorgezogene Neuwahlen aussprachen, herrschte politischer Stillstand. Die SDS verschärfte ihren Feldzug gegen die „Mainstream-Medien“, indem sie unter anderem der nationalen Presseagentur die Finanzierung vorenthielt.<sup>1</sup> Die öffentlichen Proteste, die während des Lockdowns zum Stillstand gekommen waren, setzten sich im Frühjahr 2021 fort.

Auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rats im Juli 2020 begrüßte die Regierung die Einigung über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für den Zeitraum 2021–2027 und die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF). Ministerpräsident Janša gratulierte auch Donald Trump per Twitter zu dessen Wahlsieg in den US-amerikanischen Präsidentschaftswahlen, was einen Twitter-Streit mit Beraterinnen und Beratern der Biden-Kampagne sowie einzelnen europäischen Politikerinnen und Politiker sowie Diplomatinen und Diplomaten auslöste. Als Ungarn und Polen Ende 2020 damit drohten, die interinstitutionelle Vereinbarung über den MFR und die ARF aufgrund der verstärkten rechtsstaatlichen Konditionalität zu blockieren, rief Janša zum politischen Kompromiss auf. Anfang 2021 übte Janša wegen Verzögerungen bei der Lieferung von Impfstoffen auch scharfe Kritik an der Europäische Kommission. Im April wurde zudem ein Non-Paper zum Westbalkan veröffentlicht, das Slowenien zugeschrieben wurde<sup>2</sup> und in dem die Ziehung ethnischer Grenzen in der Region vorgeschlagen worden war.

Aufgrund des konfliktreichen Verhaltens und der kontroversen Kommunikation der Regierung Janša gab es in EU-Institutionen Überlegungen, ob an der slowenische Ratspräsidentschaft, die für die zweite Jahreshälfte 2021 vorgesehen war, vorbeigearbeitet werden könnte.

## Politischer Stillstand

In der Anfangsphase der Covid-19-Pandemie war die Unterstützung für die Regierung noch verhältnismäßig groß. Das änderte sich jedoch aufgrund immer wieder verlängerter Einschränkungen, eines beträchtlichen Korruptionsskandals um den Kauf medizinischer

---

\* Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

1 Marko Lovec: Nations in Transit 2021, Slovenia 2021, in: Freedomhouse, abrufbar unter: <https://freedomhouse.org/country/slovenia/nations-transit/2021> (letzter Zugriff: 1.6.2021).

2 Carl Bildt: The Balkans non-paper and the dangers of Plan B, European Council on Foreign Relations (ECFR), 10.5.2021, abrufbar unter: <https://ecfr.eu/article/the-balkans-non-paper-and-the-dangers-of-plan-b/> (letzter Zugriff: 1.6.2021).



Ausrüstung, in den einige Regierungsmitglieder verwickelt waren, sowie der Einmischung in unabhängige staatliche Institutionen, Medien und die Zivilgesellschaft unter dem Vorwand der Pandemiebekämpfung.<sup>3</sup> Die Regierung handelte im Herbst 2020 nur zögerlich, selbst als die Zahl der Infizierten bereits wieder anstieg. Die schnelle Ausbreitung der Krankheit und die steigende Zahl der Todesopfer – vor allem in Altersheimen, wo jede zehnte Person starb<sup>4</sup> – erzwangen die Einführung strenger Maßnahmen über einen langen Zeitraum. Aufgrund der politischen Einflussnahme auf die Empfehlungen der Expertinnen und Experten wurden einige der ergriffenen Maßnahmen im Vergleich zu den weniger eingeschränkten Bereichen des Alltagsr als unverhältnismäßig angesehen,<sup>5</sup> so zum Beispiel die mehrmonatige Schließung aller Schulen und Kindergärten und das Reiseverbot zwischen einzelnen Gemeinden. Dieses selektive Vorgehen trug zu Misstrauen und Missachtung der Maßnahmen bei und behinderte deren Wirksamkeit zusätzlich. Die Regierung machte schließlich die Opposition, die Medien und Demonstrantinnen und Demonstranten für die Ausbreitung der Krankheit verantwortlich. Erst im Jahr 2021 begann sich die Lage zu verbessern. Dennoch waren weitere Lockdowns erforderlich, bis die meisten Maßnahmen mit Beginn des Sommers 2021 aufgehoben werden konnten.

Im Spätsommer 2020 spitzten sich die Beziehungen innerhalb der Koalition zu, als Ministerpräsident Janša sich weigerte, trotz des Drucks seitens der DeSUS-Abgeordneten, die amtierende Landwirtschaftsministerin und damalige Präsidentin der DeSUS des Amtes zu entheben, als diese mit Korruptionsvorwürfen konfrontiert wurde. Nachdem DeSUS gegen Ende des Jahres einen neuen Parteivorsitzenden gewählt hatte, beschloss die Partei aus der Koalition auszusteigen. Einige der DeSUS-Abgeordneten unterstützten jedoch weiterhin die Minderheitsregierung.<sup>6</sup> Im Jahr 2021 verließen drei Abgeordnete der „Modernen Zentrumspartei“, darunter der Parlamentspräsident, die Koalition. Aufgrund der unzureichenden Unterstützung gelang es der Regierungskoalition nicht, einen neuen Parlamentspräsidenten aus ihren eigenen Reihen zu wählen. Die öffentlichen Massenproteste, die von der Zivilgesellschaft organisiert und von einzelnen Oppositionsparteien unterstützt wurden, begannen während der ersten Welle der Pandemie und hielten bis November 2020 an, bis sie aufgrund der Covid-19-Restriktionen und gewaltsamer Zusammenstöße zwischen einer separaten Gruppe von Randaliererinnen und Randalierern mit der Polizei vorübergehend eingestellt wurden. Der Polizei wurde wiederholt vorgeworfen, mit unverhältnismäßigen Mitteln gegen die Demonstrantinnen und Demonstranten vorzugehen.<sup>7</sup> Im Frühjahr 2021 setzten sich die öffentlichen Proteste fort.

## Euroskeptizismus

Inmitten der Verhandlungen des Europäischen Rates über den MFR und die ARF im Juli 2020, twitterte Janša, dies seien die politischsten Verhandlungen, die er bisher auf europäischer Ebene erlebt habe. Während dieser Verhandlungen hatten einige Nettozahler die legitime Verwendung von EU-Mitteln in Frage gestellt, zum Beispiel durch bestimmte illiberale Regime, und forderten zusätzliche verbindliche Auflagen. Die endgültige Einigung wurde in Slowenien, einem kleinen Land mit einer offenen Wirtschaft, mit Optimismus

---

3 Lovec: Nations in Transit, 2021.

4 Amnesty International: Slovenia 2020, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/slovenia/report-slovenia/> (letzter Zugriff: 1.6.2021).

5 Lovec: Nations in Transit, 2021.

6 Ibid.

7 Amnesty International: Slovenia 2020.

aufgenommen, da es selbst mit einem wachsenden Haushaltsdefizit und steigender Staatsverschuldung aufgrund von Lockdown-Maßnahmen und damit einhergehenden erhöhten öffentlichen Ausgaben zu kämpfen hatte. Dennoch hielt Janša zusammen mit dem ungarischen Ministerpräsident Viktor Orbán und dem serbischen Präsidenten Aleksander Vučić im Sommer 2020 eine Online-Konferenz ab, in der sie versuchten, eine konservativ-nationalistische, migrationsfeindliche und familienfreundliche Alternative zum Mainstream der elitären Ideologie der „Brüsseler Blase“ zu entwickeln, welche ihrer Meinung nach von Neomarxismus und extremem Liberalismus durchsetzt sei.<sup>8</sup>

Nach den Präsidentschaftswahlen in den Vereinigten Staaten gratulierte Janša Donald Trump zu seinem angeblichen Sieg und lieferte sich eine Twitter-Schlacht mit Beraterinnen und Beratern der Biden-Kampagne sowie mit einzelnen europäischen Politikerinnen und Politikern sowie Diplomatinen und Diplomaten, wie zum Beispiel Wolfgang Ischinger, dem Vorsitzenden des Münchner Sicherheitsforums.<sup>9</sup> Dieser Konflikt internationalisierte seine Kampagne gegen die „Mainstream“-Medien, Organisationen der Zivilgesellschaft und Expertinnen und Experten, denen er Voreingenommenheit und Linkslastigkeit vorwarf. Zu dem Zeitpunkt, als sich die EU auf die Erneuerung der transatlantischen Partnerschaft mit der neuen US-Regierung vorbereitete, besuchte der slowenische Außenminister Anže Logar den scheidenden US-Außenminister Mike Pompeo, während Janša einen Staatsbesuch bei Premierminister Benjamin Netanjahu in Israel absolvierte. Zuvor hatte Pompeo in Slowenien eine außerordentliche Erklärung zur Sicherheit der 5G-Netze unterzeichnet, die sich implizit gegen Huawei richten sollte. Zudem hisste die slowenische Regierung während des Konflikts zwischen der Hamas und Israel im Mai 2021 eine israelische Flagge am Regierungsgebäude. Bei mehreren Gelegenheiten gebrauchte Janša anti-islamische Rhetorik und der slowenischen Polizei wurde gezielte rassistische Diskriminierung palästinensischer Demonstrantinnen und Demonstranten vorgeworfen.<sup>10</sup>

Gegen Ende des Jahres 2020 schloss sich Janša der Drohung Ungarns und Polens nicht an, das für den MFR und die ARF relevante Eigenmittelabkommen wegen des Mechanismus zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit zu blockieren, sondern veröffentlichte einen Brief, in dem er zu einem politischen Kompromiss aufrief. Nach eigener Aussage dankten ihm die deutsche Ratspräsidentschaft und Bundeskanzlerin Angela Merkel für seine konstruktive Rolle.

### Kommende Ratspräsidentschaft

Im Jahr 2021 schloss sich Janša anderen europäischen Staats- und Regierungschefs an, die die Impfstrategie der EU und insbesondere die Verzögerungen bei der Lieferung von Impfstoffen offen kritisierten. Gemeinsam mit Österreich und der Tschechischen Republik sprach sich Slowenien gegen den Vorschlag aus, einen Teil der zusätzlichen Lieferungen, die sich die EU sichern konnte, umzuverteilen. Sie waren mit dieser Position jedoch isoliert. Infolgedessen war die Tschechische Republik sogar schlechter gestellt, als sie es gewesen wäre, wenn sie sich an der Umverteilung beteiligt hätte.<sup>11</sup> Die slowenische

8 Lili Bayer: EPP's illiberal rebels lay out political vision, in: Politico, 8.7.2020.

9 James Palmer: Slovenia PM Frantically Tries to Justify Congratulatory Trump Call, in: Foreign policy, 7.11.2020.

10 Amnesty International: Slovenia 2020.

11 Mekhreen Khan: EU cuts Austria, Slovenia and Czech Republic from extra vaccine deal, in: Financial Times, 1.4.2021.

Regierung half der Tschechischen Republik, indem sie ihr einen Teil ihrer eigenen Lieferungen zur Verfügung stellte.

Im April wurde ein Non-Paper zum Westbalkan veröffentlicht, in dem vorgeschlagen wurde, ethnische Grenzen in der Region zu ziehen.<sup>12</sup> Es wurde kolportiert, das Non-Paper stamme aus Slowenien, da die slowenische Regierung und der Präsident angeblich an der Verbreitung des Papiers beteiligt waren. Während das slowenische Außenministerium mehrfach jegliche Beteiligung dementierte, bezog Janša hierzu keinen klaren Standpunkt. Aufgrund einiger kontroverser Vorfälle und der Rhetorik von Janšas Regierung wurde die slowenische Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 2021 zunehmend als Belastung für die EU wahrgenommen.<sup>13</sup> Janšas Einmischung in die Medien, wie die Aussetzung der Finanzierung der nationalen Presseagentur und in die Justiz, oder die Weigerung, jene slowenischen EU-Staatsanwälte zu ernennen, die von der Justiz vorgeschlagen wurden, um die Verwendung von EU-Geldern in Slowenien stärker zu überwachen, lösten Kritik seitens der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments aus. Janša begegnete seinen Kritikerinnen und Kritikern mit einer feindseligen Rhetorik. Seine SDS entschied sich für den Verbleib in der Europäischen Volkspartei (EVP), nachdem die ungarische Fidesz-Partei ausgeschlossen worden war, aber Janša beteiligte sich an Diskussionen über die Gründung einer neuen pan-europäischen national-konservativen Fraktion, die von den EP-Fraktionen Identität und Demokratie sowie Europäische Konservative und Reformer wie auch von Teilen der EVP gebildet werden sollte. Es bestand fortlaufend die Gefahr, dass bestimmte Themen auf der Tagesordnung der Ratspräsidentschaft (miss-)braucht würden, um die Gräben zwischen nationalistischen und globalen Weltanschauungen in der EU weiter zu vertiefen, oder für innenpolitische Zwecke in Slowenien auszunutzen. Die wichtigsten Themen für die slowenische Ratspräsidentschaft beinhalten Krisenresistenz, die digitale Agenda und Cybersicherheit, sowie Migration und Rechtsstaatlichkeit. Ein wesentlicher Teil der Konferenz über die Zukunft Europas wird ebenfalls in die slowenische Ratspräsidentschaft fallen. Einer der Höhepunkte der Präsidentschaft wird schließlich der informelle Westbalkangipfel sein. Vor dem Hintergrund der Befürchtung, einzelne Themen könnten politisiert werden, hatten die EU-Institutionen bereits in Erwägung gezogen, die slowenische Präsidentschaft notfalls auch zu umgehen.

### Weiterführende Literatur

Covid-19-Sledilnik: Covid-19 related data for Slovenia, abrufbar unter: <https://covid-19.sledilnik.org/en/stats> (letzter Zugriff: 1.6.2021).

Marko Lovec: Pandemic as a litmus test for the grand theories of European integration, in: *Teorija in praksa* 57/2020, S. 1086–1104.

---

12 Carl Bildt: The Balkans non-paper, 2021.

13 Ester Szalan: EU institutions brace for impact of Slovenia's Janša, in: *EUobserver*, 1.4.2021.

# Spanien

Laia Mestres/Eduard Soler i Lecha\*

Spanien hatte im vergangenen Jahr sowohl eine globale Krise (die Covid-19-Pandemie) als auch eine außenpolitische Krise (ein diplomatisches Zerwürfnis mit Marokko) zu bewältigen. Als Antwort auf diese Herausforderungen setzte sich Madrid entschlossen für die Solidarität innerhalb der Europäischen Union (EU) ein, um der Pandemie mit einer gemeinsamen Strategie zur Impfstoffbeschaffung und einem wirtschaftlichen Aufbauplan zu begegnen und sich dem Druck Marokkos zu widersetzen.

Spanien formulierte zwischenzeitlich auch eine neue außenpolitische Strategie für 2021–2024, in der vier Prioritäten identifiziert wurden: mehr Europa, ein verbesserter Multilateralismus, strategischer Bilateralismus und das Bekenntnis zur Solidarität. Die neue Strategie gab auch der Diskussion über die Partner und Verbündeten Spaniens frischen Aufwind, ob in Europa oder weltweit. Während die Beziehungen zu Frankreich und Deutschland weiterhin eine zentrale Rolle spielten, eröffnete sich Spanien mit dem Dokument neue Möglichkeiten zur Diversifizierung seiner Allianzen, um proaktiv mit anderen Ländern gemeinsame Themen auf die europäische oder globale Agenda zu setzen.

## Covid-19: Von der Gesundheitskrise zur Impfstoffbeschaffung

Die erste Welle der Covid-19-Pandemie breitete sich schnell in Spanien aus und machte das Land, ähnlich wie Italien, zu einem der am stärksten von dem Virus betroffenen Länder Europas. Spanien verhängte daraufhin einen der härtesten Lockdowns in der EU, unter dem die Wirtschaft und insbesondere die wichtige Tourismusbranche stark in Mitleidenschaft gezogen wurden. 2019 machte die Tourismusbranche 12,4 Prozent des spanischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus und hatte mit 2,72 Mio. Beschäftigten einen ähnlich hohen Anteil an der Gesamtbeschäftigung. 2020 verzeichnete Spanien einen historischen Tiefstand von nur 18,96 Mio. ausländischen Besuchern (–77 Prozent im Vergleich zum Vorjahr mit 83,5 Mio. internationalen Touristen).<sup>1</sup>

2020 schrumpfte Spaniens Wirtschaftsleistung um 11 Prozent, der größte wirtschaftliche Rückgang seit dem Spanischen Bürgerkrieg in den 1930er Jahren. Im Vergleich zur Finanzkrise, in der die Arbeitslosigkeit Anfang 2013 einen historischen Höchststand von 26,94 Prozent erreichte, gelang es der spanischen Regierung jedoch, dank einer expansiven Wirtschaftspolitik und mit Unterstützung der europäischen Institutionen, die Auswirkungen der Pandemie auf die Beschäftigung deutlich abzumildern. In diesem Zusammenhang stand das Regierungsprogramm zur Erhaltung von Arbeitsplätzen (ERTE) im Vordergrund, von dem auf dem Höhepunkt der Pandemie mehr als 3 Mio. Arbeitnehmer (und ihre Unternehmen) profitierten.<sup>2</sup> Solche außergewöhnlichen Maßnahmen zur Sicherung von Arbeitsplätzen können jedoch nicht beliebig verlängert werden, und die spanische Regierung hofft, das Wirtschaftswachstum im zweiten Halbjahr 2021 und im Jahr

---

\* Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

1 Lucia Bohórquez et al.: Spain's tourism industry feeling the loss of British visitors, in: *El País*, 4.2.2021.

2 Javier García Arenas: What can we expect from Spain's ERTes and similar furlough programmes? A European perspective, in: *CaixaBank Research MR07*, 3.7.2021.

2022 deutlich ankurbeln zu können. Voraussetzung hierfür wäre eine zügige und erfolgreiche EU-Impfkampagne, die nicht nur Leben retten, sondern auch die spanische und europäische Wirtschaft stützen würde.

Spanien unterstützte von Anfang an die Strategie einer gemeinsamen Beschaffung von Impfstoffen durch die Europäische Kommission, nicht nur wegen der starken Signalwirkung für die europäische Solidarität, sondern insbesondere, weil Madrid fürchtete, hinter andere wohlhabendere Länder zurückzufallen, sollte der Ankauf von Impfstoffen nur auf nationaler Ebene erfolgen. Zu Beginn der gemeinsamen Strategie blieb Spanien trotz der unzureichenden und verzögerten Lieferung von Impfdosen besonnen und zeigte Verständnis für die Komplexität des Gesamtprozesses, wohingegen Italien und andere Länder die Kommission scharf kritisierten. Jedoch vertrat der spanische Ministerpräsident Pedro Sánchez eine abweichende Meinung zu der von Frankreich, Deutschland und Brüssel vertretenen europäischen Position, den Patentschutz für Impfstoffe nicht aufheben zu wollen und stellte sich damit auf die Seite von US-Präsident Joe Biden. In einem bemerkenswerten Artikel in der Financial Times verteidigte Sánchez die Auffassung, dass geistiges Eigentum kein Hindernis für einen gerechten und universellen Zugang zu Impfstoffen sein dürfe. Er drängte auf einen internationalen Konsens zum US-Vorschlag einer vorübergehenden Aussetzung bestimmter Verpflichtungen für Covid-Impfstoffe im Rahmen des bestehenden Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS).<sup>3</sup> Die spanische Delegation bekräftigte diesen Standpunkt erneut auf der informellen Tagung des Europäischen Rates im Mai 2021 in Porto.

Neben der Bekämpfung der Pandemie ging es Spanien vor allem darum, die Reisefreiheit in der EU 2021 zu sichern und gute Grundbedingungen für den wirtschaftlichen Aufschwung Spaniens (und der EU) zu schaffen. Dies hieß vor allem, einer großen Zahl von Touristen die Anreise für ihren Sommerurlaub an der spanischen Küste zu ermöglichen. So gehörte Spanien (zusammen mit anderen touristischen Reisezielen, wie z.B. Griechenland) zu denjenigen Mitgliedstaaten, die am stärksten auf die Einführung der digitalen Covid-19-Zertifikate auf EU-Ebene pochten.

### **Wirtschaft: Misserfolg für Nadia Calviños aber Erfolg für den Wiederaufbau**

Obwohl die linksgerichtete Regierung Spaniens eher eine Ausnahme in Europa darstellte, wollte Madrid signalisieren, dass es sich nicht vom Kern der EU entfernen würde und war sogar bereit, eine aktivere Rolle in der EU zu übernehmen. Ein erster Schritt dazu war die Nominierung der stellvertretenden Ministerpräsidentin und Finanzministerin Nadia Calviño für den Vorsitz der Eurogruppe. Trotz der Unterstützung Frankreichs, Deutschlands, Italiens und anderer Staaten unterlag Calviño im zweiten Wahlgang knapp dem irischen Kandidaten Paschal Donohoe. Dies stellte einen diplomatischen Rückschlag für die spanische Regierung dar, die wochenlang für Calviño, die ehemalige Generaldirektorin für Haushalt in der Europäischen Kommission, geworben hatte. Die Niederlage zeigte deutlich, dass die EU nicht mehr ein Klub größerer Mitgliedstaaten ist, sondern dass auch kleinere Länder ein Recht auf Mitsprache besitzen.

Dies könnte einen der Gründe dafür sein, weshalb die spanische Regierung entschieden hat über die üblichen Partnerschaften mit den größten Mitgliedstaaten und Portugal hinaus auch mit anderen EU-Ländern engere Bündnisse einzugehen. Im April besuchte

---

3 Pedro Sánchez: Intellectual Property must not be an Obstacle to Fair Vaccine Supply, in: Financial Times, 13.5.2021.

Außenministerin Arancha González Laya die baltischen Republiken um die gegenseitigen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu intensivieren und Spaniens Positionen auch dort sichtbarer zu machen. Erstaunlich war, dass Spanien, als Vertreter Südeuropas, zusammen mit den Niederlanden, als Mitglied der „Sparsamen Vier“, ein Non-Paper zur Stärkung der strategischen Autonomie der EU im digitalen Zeitalter unterzeichnete. Beide Länder forderten andere Mitgliedstaaten auf, ihre Volkswirtschaften offen zu halten, während die EU versucht, sich in Fragen der Technologie, Impfstoffproduktion und Energie von Weltmächten wie den USA und China unabhängig zu machen. Hierzu sei es dringend erforderlich, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen auf Fälle auszuweiten, „in denen das Einstimmigkeitsprinzip die Handlungsfähigkeit der EU beeinträchtigt“.<sup>4</sup>

Im Juli 2020 reiste der spanische Premierminister für Verhandlungen wegen der EU Aufbau- und Resilienzfazilität nach Brüssel, im Wissen, dass eine Einigung für die notwendige Neuausrichtung der spanischen Wirtschaft nach der Pandemie von größter Bedeutung sein würde. Nach viertägigen Verhandlungen wurden Spanien für einen Zeitraum von sechs Jahren 140 von insgesamt 750 Mrd. Euro zugesprochen, womit es nach Italien zum zweitgrößten Empfänger von Hilfsleistungen wurde. Neben der Höhe der Summe stellte die Aufteilung in Zuschüsse und Darlehen einen weiteren Vorteil der neuen Fazilität dar. Pedro Sánchez lobte die Einigung als „einen der herausragendsten Momente, die je in der EU-Geschichte geschrieben wurden“.<sup>5</sup>

Zehn Monate später legte die spanische Regierung der Europäischen Kommission offiziell ihren Aufbau- und Resilienzplan vor.<sup>6</sup> Für den Zeitraum von 2021–2026 beantragte Spanien 69,5 Mrd. Euro an nicht rückzahlbaren Zuschüssen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität. Der Plan beruht auf vier Säulen: grüne Transformation, digitaler Wandel, sozialer und territorialer Zusammenhalt sowie die Gleichstellung der Geschlechter. Zu den wichtigsten Maßnahmen der grünen Transformation in Spanien gehörte ein neues Gesetz zum Klimawandel, zur Energiewende, zu innovativen erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz von Gebäuden. Weiterhin soll sich der digitale Wandel insbesondere auf die Ausbildung digitaler Kompetenzen, sowie die Digitalisierung von öffentlicher Verwaltung und Unternehmen konzentrieren. Schließlich sind verschiedene Maßnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Resilienz Spaniens vorgesehen, so die Umgestaltung des Tourismussektors, die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, eine Reform des Arbeitsmarkts wie auch des Rentensystems, um dieses an eine längere Erwerbstätigkeit bei auskömmlichem Rentenniveau anzupassen.

So drängte Nadia Calviño gemeinsam mit den Finanzministern der vier größten Volkswirtschaften der Eurozone (Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien) auf die Umsetzung des Konjunkturprogramms und forderte eine rasche Verabschiedung der nationalen Pläne, damit die Gelder bereits Ende des Sommers an die Mitgliedstaaten ausgezahlt werden können. In der Tat war Spaniens Konjunkturprogramm das erste, das von der Europäischen Kommission Mitte Juni 2021 angenommen wurde. Die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen twitterte, dass der spanische Konjunkturplan im Rahmen von „NextGenerationEU“ dem Land dabei helfen wird, den grünen und digitalen Wandel erfolgreich zu meistern und somit stärker als je zuvor aus der Pandemie hervorzugehen.<sup>7</sup>

4 Spain/Netherlands: Non-Paper on Strategic Autonomy while Preserving an Open Economy, 24.3.2021.

5 Bernardo de Miguel/Carlos E. Cué: Spain to get € 140 billion from historic EU coronavirus recovery fund, in: *El País*, 21.7.2021.

6 Gobierno de España: España Puede. Recovery, Transformation and Resilience Plan, 30.4.2021.

## **Außenpolitik: Marokko und mehr**

2021 musste sich Spanien der schwersten politischen Krise mit Marokko in 20 Jahren stellen.<sup>8</sup> Am 17. Juni überquerten Tausende von marokkanischen Migranten die Grenze zur spanischen Kleinstadt Ceuta an der nordafrikanischen Küste, indem sie eine scheinbare Lockerung der Grenzkontrollen durch die marokkanischen Sicherheitskräfte ausnutzten. Ausgelöst wurde die Krise dadurch, dass Brahim Ghali, der Anführer der Polisario-Front in der Westsahara, zuvor in Spanien hospitalisiert worden war.

Obwohl es sich zunächst nur um eine bilaterale Krise handelte, wurde schnell die europäische Dimension des Konflikts deutlich. Seit dem Beitritt Spaniens zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft setzt sich Madrid für engere EU-Marokko Beziehungen ein, um durch die Europäisierung des Konflikts eine weitere Eskalation zu verhindern und Rabats Bereitschaft zur Konfrontation entgegenzuwirken. Insbesondere mit Blick auf die territorialen Streitigkeiten um Ceuta und Melilla wurde hier stets das Mantra wiederholt, der spanische Grenzverlauf zu Marokko – einschließlich der beider Städte – sei gleichzeitig auch die EU-Außengrenze. Als die spanische Regierung in der Krise 2021 aktiv um europäische Unterstützung bat, wurde diese Strategie nochmals bekräftigt. Innerhalb weniger Stunden übermittelten der Präsident des Europäischen Rates, Charles Michel, die Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen sowie einige Kommissare durch Erklärungen, Interviews und über soziale Medien die Botschaft an Marokko, die guten Beziehungen zwar unbedingt aufrechterhalten zu wollen, aber jegliche Form der Erpressung, wie einige es nannten, entschieden zurückzuweisen.<sup>9</sup>

Über das diplomatische Manöver Spaniens hinaus trugen noch zwei weitere Faktoren zur Europäisierung der bilateralen Krise mit Marokko bei. Zum einen verstanden viele europäische Hauptstädte Rabats Vorgehensweise als Teil eines größeren Trends, in dem EU-Nachbarn Migration als Waffe einsetzten. Immer wieder wurden Parallelen zur Türkei gezogen. Der zweite Faktor war die Tatsache, dass Marokko nur wenige Wochen zuvor, angeblich als Vergeltung für Berlins Politik zur Westsahara, auch mit Deutschland eine diplomatische Krise heraufbeschwört hatte.

Während die Krise mit Marokko wohl Spaniens größte außenpolitische Herausforderung der jüngeren Vergangenheit war, hat sich Spanien in dieser auch Zeit besonders aktiv im östlichen Mittelmeerraum engagierte – durch Amtsbesuche mehrerer Minister in der Region und dem Versuch, zusammen mit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft das EU-Türkei Verhältnis zu verbessern. Weiterhin versuchte Spanien mit anderen Staaten (hauptsächlich der portugiesischen Ratspräsidentschaft), Druck auf die Europäische Kommission auszuüben, um das Inkrafttreten des EU-Mercosur-Abkommens sowie der bilateralen Abkommen mit Mexiko und Chile zu beschleunigen, wenngleich ohne Erfolg.

## **Weiterführende Literatur**

William Chislett: The Challenge for Spain to use the EU's pandemic recovery fund wisely, in: Real Instituto Elcano ARI 101/2020, 31.8.2020.

Roderick Parkes/Julian Rappold: Berlin's choice: How Spain triggered a rethink in German European policy, in: Real Instituto Elcano, Expert Comment 17/2021, 18.5.2021.

---

7 Ursula von der Leyen: I was glad to hand over the @EU\_Commission assessment... [Tweet], Twitter, 17.06.2021, abrufbar unter: <https://twitter.com/vonderleyen/status/1405436686675361792?s=20> (letzter Zugriff: 17.6.2021).

8 Eduard Soler i Lecha: Morocco vs. Spain: Why it Matters for the EU, in: EUobserver, 7.6.2021.

9 Marina Adami: EU's Schinas to Morocco: 'Europe won't be intimidated' after migrant influx, in: Politico, 21.5.2021.

# Tschechische Republik

Volker Weichsel

Das Jahr 2021 stand in Tschechien wie bereits das Vorjahr lange im Zeichen der Covid-19-Pandemie. Hatte im Frühjahr 2020 Prag versucht, mit einer Schließung der Außengrenzen zu Deutschland und Österreich eine Ausbreitung des Virus im eigenen Land zu verhindern, so stellte sich in den ersten Monaten des Jahres 2021 die Lage umgekehrt dar. Nun sah sich Tschechien damit konfrontiert, dass Deutschland und Österreich aufgrund hoher Infektionszahlen im Nachbarland die Personen- und Arbeitnehmerfreizügigkeit nahezu vollständig einschränkten. Besonders betroffen waren tschechische Berufspendler und ihre Arbeitgeber in Sachsen, Bayern, Ober- und Niederösterreich. Eine innereuropäische Grenze, die seit dem Beitritt der Tschechischen Republik zum Schengen-Raum im Jahr 2007 nahezu verschwunden war, tauchte fast über Nacht wieder auf. Auch ein Jahr nach Beginn der Pandemie zeigte sich, dass ungeachtet aller grenzüberschreitenden Verflechtung und aller zwischenstaatlichen Kooperation auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene in Krisensituationen der Nationalstaat der entscheidende Akteur bleibt.

## Impfstoffbeschaffung – ein europapolitischer Indikator

Zu einer europapolitischen Gretchenfrage wurde im Zuge der Pandemiebekämpfung die Impfstoffbeschaffung. Dem aus der Europäischen Union (EU) ausgetretenen Vereinigten Königreich war es gelungen, ein Vakzin früher und in größerer Menge zu erhalten als die gemeinsam handelnden EU-Staaten. Zudem bot Russland bereits zu einer Zeit einen Impfstoff an, als die von der Europäischen Arzneimittelagentur zugelassenen Vakzine noch sehr knapp waren. Eingefleischten EU-Kritikern bot dies ebenso Munition wie Populisten, die keine Gelegenheit auslassen, mit dem Finger auf Brüssel zu zeigen, wenn sie sich davon kleine Vorteile versprechen. In diese Kategorie fällt auch der tschechische Ministerpräsident Andrej Babiš. So war es kein Zufall, dass Babiš einen von der portugiesischen Ratspräsidentschaft ausgehandelten Verteilungsplan für zusätzliche Impfstoffdosen als „unsolidarisch“ und als Ergebnis des „Drucks der großen Staaten“ bezeichnete.<sup>1</sup> Dass die tschechische Regierung gemeinsam mit Österreich und Slowenien auftrat, die den Plan ebenfalls ablehnten, demonstriert exemplarisch einen wichtigen Aspekt der tschechischen Europapolitik: Prag nutzt flexible, meist regionale Foren, um seine Positionen mit anderen Staaten abzustimmen. Dies ermöglicht es nicht nur, bei der Aushandlung eines Kompromisses eigene Interessen besser einzubringen, sondern auch Kompromisse abzulehnen, ohne in die Rolle eines Grundsatzverweigerers zu geraten. Dies ist auch der Grund, warum Prag die Visegrád-Gruppe zwar ebenfalls als Verstärker nutzt, sie jedoch zugleich mit Vorsicht betrachtet. In einen Topf mit Polen und Ungarn, deren Regierungen in einen Grundsatzstreit mit der Europäischen Kommission über Fragen der Rechtsstaatlichkeit verwickelt sind, möchte Tschechien nicht geworfen werden.

---

1 Irozhlas: „Za zavřenými dveřmi solidarita neexistuje.“ Babiš kritizuje unijní oznámení o rozdělení vakcín, 2.4.2021.



Da Babiš mit der Ablehnung des EU-Verteilungsplans zwar Standfestigkeit zur Schau stellen konnte, dies Tschechien jedoch keine Impfstoffdosen einbrachte, erwog die Regierung die Bestellung zusätzlicher Vakzine in Russland. Die tiefe Entfremdung zwischen Moskau und Brüssel seit Beginn der offenen Aggression Russlands gegen die Ukraine verlieh auch diesen Erwägungen eine geopolitische Dimension. Die Regierung in Prag strich dies allerdings – anders als dies der tschechische Präsident Miloš Zeman oder Ungarns Ministerpräsident Viktor Orbán oft tun – nicht heraus. Gleichwohl scheiterte der Versuch einer sachbezogenen Herangehensweise. Während die Verhandlungen über die Lieferung von Sputnik-V-Dosen aus Russland noch liefen, gab die tschechische Regierung in einer abendlichen Sondersitzung Ende April 2021 bekannt, dass der russische Militärgeheimdienst GRU die Verantwortung für zwei Explosionen in einem Munitionslager in Mähren im Jahr 2014 trage. Der tschechische Verfassungsschutz muss Beweise vorgelegt haben, die Babiš keine andere Wahl ließen. Damit war das Thema Impfstoffe aus Russland vom Tisch. Tschechien verwies umgehend 18 Mitarbeiter der russischen Botschaft des Landes, der russische Konzern Rosatom wurde von der Liste möglicher Technologielieferanten für einen geplanten neuen Block im Atomkraftwerk Dukovany gestrichen. Prag erhielt im eskalierenden Streit mit Moskau um Diplomatenausweisungen die Unterstützung der anderen EU-Staaten und die tschechischen Anhänger einer Schaukelpolitik zwischen Brüssel und Moskau gerieten in die Defensive.<sup>2</sup>

### Rechtsstaatlichkeit und Recovery Fund

Zu einer europapolitischen Wende führte dies jedoch nicht, denn viele Konflikte zwischen Prag und Brüssel sind unmittelbar mit der Person des tschechischen Ministerpräsidenten verbunden. Es geht vor allem um Subventionsbetrug und die Verschmelzung privater und öffentlicher Interessen. Zum einen setzt sich der seit Jahren anhaltende Konflikt um mutmaßliche betrügerische Verwendung von EU-Mitteln für die Errichtung eines Luxusressorts fort. Nachdem zunächst das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung den Fall, in dessen Mittelpunkt Babiš steht, untersucht hatte, war er in den letzten Jahren Gegenstand heftiger innertschechischer Konflikte, in denen die Unabhängigkeit von Justiz und Polizei Schaden genommen hat. Dies allein verleiht dem Fall europapolitische Relevanz. Hinzu kommt nun, dass die Europäische Staatsanwaltschaft, die im Juni 2021 ihre Arbeit aufgenommen hat, sich mit dem Fall befassen wird. Tschechische Staatsanwälte werden im Namen der europäischen Behörde gegen den tschechischen Ministerpräsidenten ermitteln. Babiš sprach schon im Jahr 2019 von einem „Angriff auf die Tschechische Republik“,<sup>3</sup> mit weiteren Äußerungen dieser Art ist zu rechnen.

Zum anderen halten die Auseinandersetzungen über die Frage an, ob Babiš mit der Übergabe der Eigentumsanteile an den von ihm gegründeten Konzern Agrofert an zwei Treuhandfonds die Kontrolle über das Unternehmen abgegeben hat, oder als Ministerpräsident Einfluss auf die Vergabe europäischer Mittel hat, von denen Agrofert und damit auch er profitiert.

Die Europäische Kommission ist nach einem einjährigen Audit-Verfahren Anfang 2020 zu der Auffassung gekommen, dass eindeutig ein Interessenkonflikt vorliege und

---

2 Vladimir Handl: „Russland sucht den Konflikt“. Vladimir Handl über die Beziehungen zwischen Prag und Moskau, 20.4.2021, abrufbar unter: [www.zeitschrift-osteuropa.de/blog/russland-sucht-den-konflikt](http://www.zeitschrift-osteuropa.de/blog/russland-sucht-den-konflikt) (letzter Zugriff: 5.10.2021).

3 Viktoria Großmann/Matthias Kolb: Demonstranten fordern Rücktritt von Premierminister Babiš, in: Süddeutsche Zeitung, 4.6.2019.

Babiš gegen das entsprechende, auf europäischen Druck im Jahr 2017 verabschiedete tschechische Gesetz verstoße. Tschechien müsse die Vergabe von Mitteln aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds transparenter gestalten. Die mit der Verteilung der Mittel befassten Ministerien sollen Listen aller Amtsträger und der von ihnen kontrollierten Unternehmen führen und bei der Bewertung möglicher Interessenkonflikte insbesondere auf Firmen achten, die von Treuhandfonds verwaltet werden. Dies zielt selbstverständlich auf den Ministerpräsidenten. In den Fokus der Auseinandersetzungen ist zuletzt immer mehr auch Industrie- und Handelsminister Karel Havlíček geraten, der Babišs Partei ANO angehört und trotz mehrerer Mahnungen der Europäischen Kommission die entsprechenden Forderungen in seinem Ressort nicht umsetzt.

Gleichwohl haben die EU-Finanzminister den tschechischen Aufbau- und Resilienzplan im September 2021 gebilligt. Allerdings hatten die Generaldirektionen Regionalpolitik sowie Beschäftigung, Soziales und Inklusion in einem gemeinsamen Brief nach Prag bereits einige Wochen zuvor angekündigt, dass sie die Auszahlung aller Mittel aus Förderprogrammen stoppen würden, wenn die tschechischen Behörden die Offenlegung von Interessenkonflikten weiter behindern.<sup>4</sup> Die Europäische Kommission hat zudem erklärt, dass sie nach der noch im Jahr 2021 erwarteten Zahlung der ersten Tranche von 13 Prozent der insgesamt sieben Mrd. Euro, die insgesamt aus dem NextGenerationEU-Programm nach Tschechien fließen sollen, auch die Überweisung der Mittel aus diesem Fonds von der Durchführung rechtskonformer Audit-Verfahren abhängig machen werde. Auffällig ist, dass Industrie- und Handelsminister Karel Havlíček versucht, die Entscheidung auf einen Zeitpunkt nach den Parlamentswahlen Anfang Oktober 2021 zu verschieben. Generell halten Babiš und seine Partei das Thema aus dem Wahlkampf heraus. Anti-europäische Stimmungsmache ist im Jahr 2021, anders als dies bei früheren Wahlkämpfen in Tschechien schon der Fall war, nicht opportun.

## Migrationspolitik und Ratspräsidentschaft

Dies zeigt sich auch beim Thema Asyl und Migration. Populistische Agitation richtet sich im Wahlkampf 2021 – außer bei der rechtsradikalen Partei Svoboda a přímá demokracie (Freiheit und direkte Demokratie) – kaum gegen die EU. Der scharfe Konflikt aus dem Jahr 2015 über Umverteilungsquoten taucht allenfalls noch in Forderungen wie jener auf, dass alle EU-Staaten eigenständig über ihre Migrations- und Asylpolitik entscheiden sollen. Selbst das Wahlbündnis Spolu (Gemeinsam), in dem sich drei Mitte-Rechts-Parteien zusammengeschlossen haben, nennt diese in ihrem Programm, obwohl von einer Vergemeinschaftung der Asylpolitik nie die Rede war.

Gleichwohl zeigt die Entstehung dieses Bündnisses, an dem sich neben der christsozialen KDU-ČSL und der gemäßigt konservativen TOP09 auch die nationalliberale ODS beteiligt, dass diese unter dem Parteivorsitzenden Petr Fiala in den vergangenen Jahren ihren einstigen scharf EU-kritischen Kurs verlassen hat. Seit Mitte 2019 ist auch Václav Klaus junior, der Sohn des Ex-Präsidenten und bekanntesten tschechischen EU-Kritikers, der politisch in die Stapfen seines Vaters tritt, nicht mehr Mitglied der ODS. Er gründete die rechtsnationale Trikolóra, die unter der Führung einer weiteren ehemaligen ODS-Abgeordneten bei den Wahlen 2021 die Fünf-Prozent-Hürde überspringen will.

4 Tereza Čemusová: Z Bruselu přišel varovný dopis: Kontrolujte střet zájmů a svěrenské fondy, jinak pozastavíme dotace, in: iRozhlas, 30.8.2021.

Aufgrund der starken Zersplitterung des tschechischen Parteiensystems wird jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit erneut Babišs ANO als stärkste Partei aus den Wahlen hervorgehen. Alles spricht dafür, dass er tschechischer Ministerpräsident sein wird, wenn das Land im Juli 2022 für ein halbes Jahr die EU-Ratspräsidentschaft übernimmt. Dieses Ereignis wirft bereits seine Schatten voraus, so dass sich die Ambivalenzen tschechischer Europapolitik im Jahr 2021 auch an den Vorbereitungen für diese Aufgabe ablesen lassen. Babiš maß der Ratspräsidentschaft lange keine große Bedeutung zu und führte einen scharfen Konflikt um die Finanzierung mit dem Prager Außenministerium, in dessen Zuge einer der profiliertesten tschechischen EU-Diplomaten seinen Posten als Botschafter des Landes bei der EU verlassen musste.<sup>5</sup> Mittlerweile wurde das Budget für die Ratspräsidentschaft leicht aufgestockt. Doch der Konflikt zwischen dem Außenministerium, das sich für eine kompetente Vertretung tschechischer Interessen in der EU und eine professionelle Durchführung der Ratspräsidentschaft einsetzt, und dem Ministerpräsidenten, dessen persönliche Interessenkonflikte sich in der EU-Politik seines Landes niederschlagen, hält an.

### Weiterführende Literatur

Vladimír Handl et al.: Schlüsselland Tschechien. Politik und Gesellschaft in der Mitte Europas, Osteuropa 4–6/2021.

Astrid Lorenz/Hanna Formánková (Hrsg.): Czech Democracy in Crisis, Cham 2020.

Europäische Kommission: Pressemitteilung, NextGenerationEU: Europäische Kommission billigt Aufbau- und Resilienzplan Tschechiens im Umfang von 7 Mrd. EUR, 19.7.2021, IP/21/3745.

---

5 Euractiv: Český velvyslanec při EU Jakub Dürř do konce roku skončí. Úřad se mezitím chystá na úsporné předsednictví, 21.8.2020.

# Ungarn

Tamás Szigetvari\*

Ungarn wurde auch in der dritten Welle der Covid-19-Pandemie schwer getroffen und verzeichnete europaweit die höchste Sterblichkeitsrate im Zusammenhang mit dem Virus. Als Alternative zur schwerfälligen Beschaffung von Impfstoffen in der Europäischen Union (EU) hat die ungarische Regierung daher Impfstoffe aus China und Russland zugelassen. Fragen der Rechtsstaatlichkeit, der Migrationspolitik und die ungarischen Vetos zur Schwächung der gemeinsamen Außenpolitik sorgen weiterhin für ein angespanntes Verhältnis zwischen der EU und Ungarn.

## Die Covid-19-Pandemie

Bis zum 15. Juni 2021 gab es in Ungarn 807 120 bestätigte Fälle von Covid-19. Insgesamt waren 6 020 027 Personen getestet worden und die Zahl der Verstorbenen lag zu diesem Zeitpunkt bei 29 935. Mit einem Verhältnis von mehr als 3000 Todesfällen pro eine Million Einwohner hatte Ungarn unter allen europäischen Ländern die schlechteste Statistik und wurde im weltweiten Vergleich nur noch von Peru übertroffen.

## Impfkampagne

Infolge der schleppend verlaufenden Beschaffung von Impfstoffen durch die EU, aber auch aus politischen Gründen, hat Ungarn russische und chinesische Impfstoffe zugelassen und eingesetzt, obwohl sie von der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA) keine Zulassung erhalten hatten. Außerdem erteilte Ungarn im März 2021 Notzulassungen für noch zwei weitere Impfstoffe, CanSino (aus China) und Covishield (aus Indien), die letztlich aber weder gekauft noch verwendet wurden. Das Vorgehen der Regierung schien sich auszuzahlen: Ungarn hatte bis Mitte Mai 2021 eine Quote von über 50 Prozent an (Erst-)Impfungen erreicht, während der EU-Durchschnitt nur bei knapp über 30 Prozent lag. Dies erlaubte eine schnellere Aufhebung aller Beschränkungen, obwohl Experten Bedenken zu möglichen Auswirkungen neuer Virusvarianten geäußert hatten. Gleichzeitig näherte sich das Land der Obergrenze für die Impfbereitschaft, denn fast alle Personen, die sich registriert hatten, waren bereits geimpft. Dies führte schließlich dazu, dass es mehr Impfdosen als Impfbereite gab. Die Regierung sah sich gezwungen, mit Kommunikationskampagnen gegen die Impfmüdigkeit vorzugehen. Als Impfanreiz wurden Immunitätszertifikate eingeführt, mit denen Geimpften der Zugang zu Restaurants, Sportveranstaltungen, Hotels und anderen Freizeiteinrichtungen ermöglicht wurde.

## Reisebestimmungen

Die Einführung von Impfstoffen ohne EMA-Zulassung in Ungarn sorgte in Europa für Kontroversen. Obwohl sich Ungarn mit den russischen und chinesischen Impfstoffen einen deutlichen Vorsprung gegenüber der restlichen EU verschafft hatte, bringt dies nun einige Schwierigkeiten für all jene Ungarn mit sich, die diese Impfstoffe erhalten haben.

---

\* Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

Der EU-Covid-19-Impfpass wird denjenigen ausgestellt, die vollständig mit einem der vier Impfstoffe mit EMA-Zulassung geimpft sind. Die Europäische Kommission hat den Mitgliedstaaten aber auch gestattet, Zertifikate für Reisende auszustellen, die andere als die von der EMA zugelassenen Impfstoffe erhalten haben. Jeder einzelne Mitgliedstaat darf jedoch selbst entscheiden, ob diese Personen einreisen dürfen oder nicht.

Ungarn verfolgt nun bilaterale Abkommen mit allen Ländern, die bereit sind, eine solche Übereinkunft zur gegenseitigen Anerkennung der Covid-19-Reisezertifikate zu treffen. Bis zum 15. Juni 2021 erzielte Ungarn ein Abkommen mit 16 Ländern, überwiegend in seiner unmittelbaren Nachbarschaft.

### **Wirtschaftlicher Aufschwung**

Ende des ersten Quartals 2021 war die ungarische Wirtschaft im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 2,1 Prozent zurückgegangen, wodurch sich die Rezession inmitten der Krise der Pandemie auf vier aufeinanderfolgende Quartale verlängert hatte. Im zweiten Quartal 2021 stieg das Bruttoinlandsprodukt (BIP) jedoch um 2 Prozent im Vergleich zum vorherigen Quartal und lag damit sogar leicht über den vorläufigen Schätzungen, wie bereits auch schon das vorangegangene Quartal mit 2,8 Prozent Wachstum. Ministerpräsident Viktor Orbán zog mit einer Kampagne zur Massenimpfung gegen Covid-19 in den Wahlkampf und hofft nun auf einen schnellen wirtschaftlichen Aufschwung, der ihm zu seiner Wiederwahl im Jahr 2022 verhelfen soll. Er bestätigte nochmals das Ziel von 5,9 Prozent Haushaltsdefizit für das kommende Jahr und erteilte dabei der Forderung des Zentralbankpräsidenten György Matolcsy, das Defizit auf 3 Prozent des BIP zu senken, eine Absage. Orbán kündigte auch für Anfang nächsten Jahres eine große Einkommenssteuerrückerstattung für Familien mit Kindern im Wert von über 550 Mrd. Forint (1,54 Mrd. Euro) an, falls das BIP im Jahr 2021 ein Wachstum von 5,5 Prozent erreichen sollte.

### **Wiederaufbaufonds**

Die Staats- und Regierungschefs der EU einigten sich im Juli 2020 auf eine Konditionalitätsregelung, die die Auszahlung von EU-Mitteln an einen Mitgliedstaat von der Einhaltung rechtsstaatlicher Kriterien abhängig macht. Ungarn und Polen vertraten den Standpunkt, dass die rechtlich vage Formulierung der Rechtsstaatlichkeitskonditionalität für die Auszahlung von Geldern statt für Korruptionsbekämpfung dazu verwendet werden könne, Warschau und Budapest wegen einer abweichenden politischen Haltung zu Migration und der Behandlung von LGBTIQ+-Gruppen zu belangen.<sup>1</sup> Ministerpräsident Orbán bezeichnete den Rechtsstaatsmechanismus als „politische und ideologische Waffe“, die dazu diene, einwanderungsfeindliche Regierungen zu bestrafen.<sup>2</sup>

Aufgrund ihrer Bedenken gegen die neue Verordnung hatten Ungarn und Polen eine Verabschiedung des Mehrjährigen Finanzrahmens und des Wiederaufbaufonds NextGenerationEU (NGEU) im November 2020 zunächst blockiert. Auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates im Dezember 2020 stimmten Orbán und sein polnischer Amtskollege Mateusz Morawiecki dann schließlich einem von der deutschen EU-Ratspräsidentschaft vorgelegten Kompromiss zu.

---

1 Daniel Boffey: EU breaks stalemate on €1.8tn seven-year budget and recovery fund, in: The Guardian, 10.12.2020.

2 Sándor Zsiros/Joanna Gill: Hungary and Poland block EU's COVID-19 recovery package over new rule of law drive, in: Euronews, 18.11.2020.

Zwar blieb der Gesetzestext zum Rechtsstaatsmechanismus unverändert, Warschau und Budapest verlangten aber Garantien bezüglich der Anwendung der neuen Regeln, unter anderem das Vorlegen von „Leitlinien“ der Kommission für die Anwendung der Konditionalität, bevor die EU-Exekutive dann Vorschläge für Sanktionsmaßnahmen gegen einen Mitgliedstaat machen kann. Diese Leitlinien haben wiederum das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) einzubeziehen, wodurch jegliche Handlung der Kommission nur noch weiter hinausgezögert wird. Im März 2021 reichten Ungarn und Polen dann vor dem Europäischen Gerichtshof Klage gegen die Verordnung selbst ein.

Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) könnte Ungarn bis zu 2,5 Bio. Forint (6,9 Mrd. Euro) an Zuschüssen und 3,4 Bio. Forint (9,4 Mrd. Euro) an Darlehen erhalten.<sup>3</sup> Ungarn beschloss jedoch in letzter Minute, keine Kredite im Rahmen der ARF in Anspruch zu nehmen, was einer Neuformulierung des Aufbauplans bedurfte. Reuters berichtete,<sup>4</sup> die Kommission sei sehr besorgt über das öffentliche Beschaffungswesen in Ungarn und fordere deshalb Reformen, bevor die Regierung Orbán die neue Finanzierungslinie überhaupt in Anspruch nehmen könne.

Die Universitäten könnten von den Kürzungen wohl am stärksten betroffen sein, denn im Jahr 2021 wurden viele ungarische Hochschulen in eine undurchsichtige Stiftungsstruktur überführt. Die Gesetzgebung, die die große Mehrheit der Hochschuleinrichtungen an private Stiftungen transferiert und unter die Leitung politischer Beamter stellt, ruft in Brüssel ernsthafte Bedenken hervor. Die Regierung hatte geplant, rund 1,5 Bio. Forint (4,1 Mrd. Euro) aus den Quellen der ARF für die Entwicklung der Universitäten auszugeben. Während die ungarische Regierung zwar beabsichtige, alle Zuschüsse in voller Höhe abzurufen, würde sie die Kredite der ARF nur für projektbezogene Finanzierungen auf Einzelfallbasis und zu einem späteren Zeitpunkt in Anspruch nehmen wollen.

## Gesundheitssektor

Obwohl der ungarische Gesundheitssektor die Belastungen im Zusammenhang mit der Pandemie durchaus bewältigen konnte, hat das vergangene Jahr doch die personellen, strukturellen und finanziellen Defizite des Sektors ans Licht gebracht. Ministerpräsident Orbán bestritt aber noch vor Kurzem, dass die Regierung eine Gesundheitsreform plane, nachdem die Generaldirektion für die Krankenhäuser des Landes in einem durchgesickerten „Arbeitspapier“ grundlegende Veränderungen für kleinere ländliche und städtische Krankenhäuser vorgeschlagen hatte. Es wäre politisch schwierig, sich ein Jahr vor den Wahlen auf den Umbau kleinstädtischer Krankenhäuser in einfache Bereitschaftsdienste, Fachkliniken und die Versorgung chronisch Kranker festzulegen. Auch wenn Orbán diese radikale Veränderung bestreitet, skizzieren die Unterlagen der ungarischen Regierung für den EU-Aufbauplan bereits eine umfassende Gesundheitsreform mit überwiegend gleichlautenden Vorhaben. Laut eines EU-Sprechers habe Ungarn darüber hinaus als einziges EU-Land entschieden, sich nicht an einem neuen Vertrag zur Lieferung von 1,8 Mrd. Dosen des Covid-19 Impfstoffs zu beteiligen, der mit Pfizer/BioNTech abgeschlossen wurde. Ungarn werde auch vom Kauf anderer Impfstoffe über das EU-Beschaffungsprogramm Abstand nehmen, hieß es aus Regierungskreisen.<sup>5</sup>

3 Bne Intellinews: Hungary turns down EU's €9.4bn recovery fund credit line, 30.4.2021.

4 Gabriela Baczyńska: EU wants Hungary to change procurement, cites "systemic irregularities", in: Reuters, 8.2.2021.

5 Francesco Guariscio/Jason Neely: Hungary has opted out of new EU vaccine deal with Pfizer, in: Reuters, 20.5.2021.

## Gemeinsame Außenpolitik

Ungarn ist mit seiner Blockadehaltung zu außenpolitischen Vorhaben der EU, selbst einfachen Erklärungen, in eine Außenseiterrolle geraten. Wie Ministerpräsident Orbán erklärte, habe die gemeinsame Vorgehensweise in der Außenpolitik, die eigentlich von innenpolitischen Überlegungen geleitet sei, in den letzten Jahren zu viel Spott gegenüber der außenpolitischen Haltung der EU geführt. Nach Orbáns Meinung hätten die vielen folgenlosen Erklärungen das internationale Ansehen der EU geschwächt. In Bezug auf China wolle er einen Kalten Krieg vermeiden, denn Ungarn brauche Entwicklung, Zusammenarbeit, Investitionen, Handel sowie kulturelle und wissenschaftliche Beziehungen, nicht Boykott, Sanktionen und Belehrungen.<sup>6</sup>

In Deutschland führt Orbáns Missachtung zur Ansicht, dass alle Entscheidungen im Rahmen der gemeinsamen EU-Außenpolitik vom derzeitigen Einstimmigkeitsprinzip hin zur qualifizierten Mehrheit der 27 Mitgliedstaaten überführt werden müssen.<sup>7</sup> Laut Orbán sollte jedoch nicht das Veto abgeschafft werden, sondern die Praxis, „die zur Verfälschung und Abschwächung von Erklärungen führt“. Er möchte, dass die Staats- und Regierungschefs stärker in die Entscheidungsprozesse zu wichtigen strategischen Fragen eingebunden werden. Orbán glaubt, die Wiederherstellung der EU-Außenpolitik erfordere die „Zügelung des außenpolitischen Amoklaufs der europäischen Linken“.<sup>8</sup>

## Fidesz verlässt die Europäische Volkspartei

Im März 2021 brach die ungarische Regierungspartei Fidesz die Verbindungen zu ihren Mitte-Rechts-Schwesterparteien in Europa ab und trat aus der Europäischen Volkspartei (EVP) aus. Dieser Schritt erfolgte aufgrund der zunehmenden Spannungen in Sachen Rechtsstaatlichkeit. Orbán und Fidesz könnten nach dem Austritt aus der EVP nun Veränderungen in der europäischen Rechten anstoßen. Allerdings bestehen auch Differenzen zu anderen Gruppen im Europäischen Parlament. Einerseits könnte die angekündigte harte Anti-China- und Anti-Russland-Programmatik der Europäischen Konservativen und Reformer (EKR) Fidesz missfallen. Andererseits gibt es zwar rhetorische Gemeinsamkeiten zwischen Fidesz und der Gruppe Identität und Demokratie (ID), zu der unter anderem die italienische Lega, der französische Rassemblement National und die deutsche Alternative für Deutschland zählen, doch besteht Fidesz nachdrücklich darauf, eine pro-europäische Partei zu sein, die reformieren, dabei aber nicht aus der EU austreten will.

## Schlussfolgerung

Der ungarische Ministerpräsident Orbán versucht, mit Hilfe von EU-Geldern den raschen wirtschaftlichen Aufschwung in Ungarn zu befördern und sich so einen Sieg bei den Wahlen im Jahr 2022 zu sichern. Jedoch könnte der neue Rechtsstaatsmechanismus die verfügbaren finanziellen Ressourcen für Ungarn beschneiden, während der Austritt aus der EVP-Fraktion den politischen Rückhalt für die Vorgehensweise der ungarischen Regierung schwächt.

## Weiterführende Literatur

Gregor Mayer: Souveränismus als Vorwand. Viktor Orbáns Ringen mit dem europäischen Projekt, in: Südosteuropa Mitteilungen 1/2021, S. 7–20.

---

6 Hungary Today: PM Orbán: EU Left 'Attacking Hungary in a Contemptible Manner', 8.6.2021.

7 Stuart Lau: Orbán taunts Germany by doubling down on support for China, in: Politico, 6.8.2021.

8 Hungary Today: PM Orbán, 2021.

# Zypern

Thomas Diez

Auch in Zypern wurde das vergangene Jahr von der Covid-19-Pandemie überschattet. Doch insbesondere die Präsidentschaftswahlen im Norden der Insel haben die Konfliktsituation verändert.

## Wahlen auf beiden Seiten

Im zweiten Wahlgang der Präsidentschaftswahlen in der international nicht anerkannten Türkischen Republik Nordzypern (TRNZ) am 18. Oktober 2020 siegte der konservative Kandidat Ersin Tatar mit knappem Vorsprung (51,7 Prozent) vor Amtsinhaber Mustafa Akıncı, der im Gegensatz zu Tatar für eine föderale Lösung des Zypernkonfliktes steht. Tatar war im Wahlkampf von der türkischen Regierung unterstützt worden, was im Juni 2021 zu Vorwürfen von Wahlmanipulation gegen die Türkei führte.<sup>1</sup> Bereits der Wahlkampf war von den sich verhärtenden Fronten gekennzeichnet. Im Oktober 2020 öffnete Tatar einseitig Teile der seit 1974 von der türkischen Armee besetzten Geisterstadt Varosha für Besucher, die in den 1960er Jahren das glamouröseste Touristenziel Zyperns war. Der UN-Sicherheitsrat hat die Türkei wiederholt aufgefordert, Varosha an seine meist griechisch-zyprischen ehemaligen Bewohner zurückzugeben. Aus Tatars Sicht gehören die meisten Grundstücke dort jedoch der Evkaf-Stiftung, einer Nachfolgerin eines Ordens aus osmanischer Zeit. Eine solche Lesart passt zu den neo-osmanischen Tendenzen in der Außenpolitik Recep Tayyip Erdogans. Ein Bild des türkischen Präsidenten beim Picknick am Strand von Varosha diene als perfekte Illustration dieser Haltung.

Am 31. Mai 2021 fanden in der Republik Zypern Parlamentswahlen statt. Aufgrund des Präsidialsystems sind diese weniger bedeutsam als die Präsidentschaftswahlen im Norden der Insel. Dennoch ist es alarmierend, dass die rechtsextreme Partei Ethniko Laiko Metopo (ELAM) 6,8 Prozent der Stimmen erhielt und ihre Sitze im Parlament auf vier verdoppeln konnte. Obwohl ELAM eine Politik eines einheitlichen, griechisch-zyprisch geführten Zyperns verfolgt, ist ihre Wahl eher eine Reaktion auf Korruptionsskandale in der Regierung, einschließlich des umstrittenen Verkaufs zyprischer Pässe.

## Andauernder Gasstreit

Im September 2020 war die Republik Zypern unter den Unterzeichnern der Gründungsurkunde des East Mediterranean Gas Forums. Die Türkei blieb dabei außen vor und hatte stattdessen 2019 mit der libyschen Regierung Seewirtschaftszonen vereinbart, die sich mit den Ansprüchen Nikosias überschneiden. Mit Probebohrungen in den umstrittenen Gewässern verfolgte die Regierung Erdogan offensichtlich auch taktische Zwecke, denn die Schiffe wurden je nach politischer Großwetterlage immer wieder in ihre Häfen zurückbeordert. Im Sommer 2020 schien die Türkei die Lage noch zuspitzen zu wollen, doch schon Mitte September kehrten die Schiffe in ihre Häfen zurück, nur um im Oktober wieder aufzubrechen. Anfang 2021 schlug die Türkei einen versöhnlicheren Kurs ein und

---

1 Tunca Ögreten: Hat Ankara die Wahlen in Nordzypern manipuliert?, in: Deutsche Welle, 15.6.2021.



nahm zum Beispiel den bilateralen Dialog mit Griechenland wieder auf. Doch Anfang Juni 2021 drohte der türkische Energieminister Fatih Donmez mit weiteren Bohrungen und setzte damit die türkische Doppelstrategie von Drohungen und Entspannung fort.

### **Der Zypernkonflikt und die Europäische Union (EU)**

Trotz dieser Umstände wurden die Bemühungen der Vereinten Nationen zur Lösung des Konflikts vom 27. bis 29. April 2021 in Genf im neuen Format eines „Fünf-plus-eins“-Treffens wieder aufgenommen. Zu den beteiligten Parteien gehörten nicht nur die zyprischen VertreterInnen, sondern mit Griechenland, der Türkei und Großbritannien auch die drei Garantiemächte gemäß den Verträgen zur Gründung der Republik Zypern von 1960. Ebenfalls vertreten war die EU, die in der Vergangenheit wegen der Mitgliedschaft der Republik Zypern keine direkte Verhandlungsrolle gespielt hatte. Die Gespräche sollten Schritte hin zu späteren Verhandlungen vorbereiten und tatsächlich einigten sich die Parteien auf weitere Treffen in naher Zukunft.

Der Hauptunterschied zu früheren Gesprächen bestand jedoch darin, dass die Türkei und die türkischen Zypriern offen die Notwendigkeit erklärten, über das bisherige Verhandlungsziel einer bizonalen, bikommunalen Föderation hinauszugehen und die Möglichkeit einer Zweistaatenlösung einzubeziehen. Im Lichte der Debatten um Varosha und die türkischen Gasbohrungen wurde ein solcher Schritt schnell als weiteres aggressives Verhalten der Türkei interpretiert und von den griechischen Zypriern abgelehnt.

### **Covid-19-Pandemie**

All diese Entwicklungen fanden vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie statt, bei der bis Ende Mai 2021 in der Republik Zypern mehr als 360 Menschen gestorben und über acht Prozent der Bevölkerung an dem Virus erkrankt waren. Während Anfang Juli die Europäische Kommission den zyprischen Recovery and Resilience Plan im Rahmen von NextGenerationEU billigte, machte die Insel erneut mit extrem hohen täglichen Fallzahlen Schlagzeilen.<sup>2</sup>

Wie in der EU insgesamt, so hat Covid-19 auch in Zypern zu einseitigen Grenzschließungen geführt, die insbesondere diejenigen trafen, die zur Arbeit oder Ausbildung zwischen beiden Seiten pendeln, aber auch viele bikommunale Gruppen, die sich nur noch virtuell treffen konnten. Beide Seiten einigten sich Anfang Juni 2021, alle Übergänge nach einem Ampelsystem zu öffnen, das vom Technischen Komitee für Gesundheit überwacht werden soll, einem von mehreren bikommunalen Ausschüssen, die auf praktischer Ebene eine mögliche Lösung des Konfliktes vorbereiten sollen.

Die Hinwendung zu solchen etablierten Institutionen der bikommunalen Zusammenarbeit ist sicher ein positives Zeichen. Jedoch hätten die Ausschüsse gleich zu Beginn der Pandemie der zentrale Mechanismus im Umgang mit dem Virus sein müssen. Zugleich bestehen die Türkei und die Regierung Tatar darauf, sie nicht mehr als „bikommunal“ zu bezeichnen, was die Entschlossenheit unterstreicht, mit denen die türkisch-zyprische Seite derzeit eine Zwei-Staaten-Lösung verfolgt.

### **Weiterführende Literatur**

Heinz-Jürgen Axt: Troubled Water in the Eastern Mediterranean: Turkey Challenges Greece and Cyprus Regarding Energy Resources, in: Comparative Southeast European Studies 1/2021, S. 133–152.

---

2 Elias Hazou: Coronavirus: Four deaths and 1,046 more people test positive on Thursday, in: Cyprus Mail, 22.7.2021.

## 10. Anhang



## Abkürzungen

Es hat sich eine Vielzahl von europäischen Abkürzungen etabliert, während eine noch größere Anzahl von EU-Kürzeln wieder verworfen wurde. Aus dem europäischen Alltagsgeschäft und der Europaforschung sind diese nicht mehr fortzudenken, sodass die Terminologische Datenbank IAET (Inter-Active Terminology for Europe) ein nützliches Hilfsmittel darstellt. Unter dem Link <http://iate.europa.eu/> lassen sich neben den deutschen Erklärungen auch die nicht immer identischen Akronyme und offiziellen Namensgebungen in anderen Amtssprachen der Europäischen Union nachschlagen.

## Die Autorinnen und Autoren

Dr. Petra Ahrens, Senior Researcher, ERC-Forschungsprojekt „Gender, party politics and democracy in Europe: A study of European Parliament's party groups“ (EUGenDem), Universität Tampere, Finnland.

Constanze Aka, M.A. Osteuropastudien, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Bundesinstitut für Risikobewertung, Berlin.

Aljoscha Albrecht, M.Sc., Forschungsassistent, Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

Dr. Franco Algieri, Associate Professor, Head of International Relations Department, Webster University Vienna.

Dr. Franz-Lothar Altmann, Dr. rer. pol., Dipl.-Vw., Associate Professor, UNESCO Dpt. für Internationale und Interkulturelle Beziehungen, Universität Bukarest; Mitglied des Präsidiums der Südosteuropa-Gesellschaft.

Dr. Katrin Auel, Associate Professor, Leiterin des Forschungsbereichs European Governance and Finance, Institut für Höhere Studien in Wien.

Prof. em. Dr. Heinz-Jürgen Axt, Universität Duisburg-Essen, Gastprofessor, Universität des Saarlandes.

Dr. Julia Bachtröglger-Unger, Ökonomin, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Wien.

Michael L. Bauer, Leiter des Auslandsbüros Libanon, Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), Beirut und Vorstandsmitglied der Middle East and International Affairs Research Group (MEIA Research).

Dr. Peter Becker, Forschungsgruppe EU/Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

Dr. Matthias Belafi, Ministerialrat, Referatsleiter in der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Dr. Annegret Bendiek, Forschungsgruppe EU/Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

Dr. Julian Bergmann, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.

Sarah-Lena Böning, M.Sc., Wissenschaftliche Referentin, Geschäftsstelle des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, Bundesministerium für Gesundheit, Bonn.

Dr. Katrin Böttger, Direktorin, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin.

Prof. Dr. Klaus Brummer, Lehrstuhl für Internationale Beziehungen, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt.

Dr. Birgit Bujard, Senior Research Fellow, Centrum für Türkei- und EU-Studien der Universität zu Köln (CETEUS); Referentin, Sonderprojekte Philipp Schwartz-Initiative, Alexander von Humboldt-Stiftung, Bonn.

Dr. Karlis Bukovskis, Stellvertretender Direktor und Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Latvian Institute of International Affairs (LIIA), Riga.

Dr. Hrvoje Butković, Senior Research Associate, Department for European Integration, Institute for Development and International Relations, Zagreb.

Prof. Dr. Thomas Christiansen, Professor für Politikwissenschaft und Europäische Integration, Luiss University Rome; Executive Editor, *Journal of European Integration*.

Dr. hab. Agnieszka K. Cianciara, Associate Professor, Department of European Studies and Deputy Director, Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences, Warschau.

Dr. Anthony Costello, Lecturer, Department of History and Politics, Hope Universität, Liverpool.

Alexandru Damian, Researcher, Romanian Center for European Policies (CRPE), Bukarest.

Franziska Decker, Wissenschaftliche Hilfskraft, Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Dr. Johanna Deimel, unabhängige Balkananalystin, München.

Dr. Doris Dialer, Fachreferentin für Sektion V Europäische, internationale und sozialpolitische Grundsatzfragen, Österreichisches Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, Wien.

Prof. Dr. Thomas Diez, Professor für Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen, Universität Tübingen.

Prof. Dr. Roland Döhrn, Honorarprofessor, Universität Duisburg-Essen; Leiter Kompetenzbereich „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen.

Hans-Wilhelm Dünn, Präsident, Cyber-Sicherheitsrat Deutschland e.V., Berlin.

Dr. Tobias Etzold, Dozent in Europastudien, Technische und Naturwissenschaftliche Universität Norwegens, Trondheim.

Alina Felder, M.A., Doktorandin, Bamberg Graduate School of Social Sciences.

Eva Feldmann-Wojtachnia, Leiterin der Forschungsgruppe Jugend und Europa, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P) der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Dr. Sabine Fischer, Senior Fellow, Leiterin der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

Tobias Flessenkemper, Leiter, Büro des Europarates, Belgrad; Mitglied des Conseil scientifique, Centre internationale de formation européenne (CIFE), Nizza.

Prof. em. Dr. Christian Franck, Professor Emeritus, Université catholique de Louvain; Professor, Jean-Monnet-Programm der Europäischen Kommission; Gastprofessor, Diplomatische Akademie Wien und Université Saint Louis, Brüssel.

Carsten Gerards, Persönlicher Referent der Rektorin und Hauptkoordinator, College of Europe, Brügge.

Gabriel Glöckler, Principal Adviser, Generaldirektion Kommunikation, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main; Visiting Professor College of Europe, Brügge.

Prof. Dr. Daniel Göler, Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik, Universität Passau.

Prof. Dr. Alexander Grasse, Professor für Politikwissenschaft und Leiter des Forschungsnetzwerks „Politische Italienforschung/PIFO“, Institut für Politikwissenschaft, Universität Gießen.

Anna Gussarova, Director, Central Asia Institute for Strategic Studies (CAISS).

Prof. Dr. Christoph Gusy, Professor für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte, Universität Bielefeld.

Prof. Dr. Björn Hacker, Professor, Fachbereich Wirtschafts- und Rechtswissenschaften, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin; externer Research Associate, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin.

Simon Hartmann, Referent, FDP Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Dr. Niklas Helwig, Leading Researcher, Finish Institute for International Affairs (FIIA), Helsinki.

Dr. Andreas Hofmann, Postdoktorand, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Freie Universität Berlin.

Bernd Hüttemann, M.A., Lehrbeauftragter, Universität Passau und Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin; Generalsekretär, Europäische Bewegung Deutschland e.V.

Tuomas Iso-Markku, M.A., Research Fellow, Finnish Institute of International Affairs (FIIA), Helsinki.

Dr. Klaus Jacob, Leiter der Arbeitsgruppe Policy Assessment, Forschungszentrum für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin.

Prof. Dr. Michael Kaeding, Professor für Europäische Integration und Europapolitik, Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen, Inhaber eines ad personam Jean-Monnet-Lehrstuhls.

Dr. Niels Keijzer, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.

Mariam Khotenashvili, Head of Office of TEPSA – Trans European Policy Studies Association, Brussels.

Dr. Anna-Lena Kirch, Wissenschaftliche Mitarbeitern, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin.

Prof. Dr. Henning Klodt, Direktor a.D., Institut für Weltwirtschaft, Kiel; Vorsitzender, Wirtschaftspolitischer Ausschuss, Verein für Socialpolitik; Vorstand, Wirtschaftswissenschaftlicher Club, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Prof. Dr. Wim Kösters, Fakultät für Wirtschaftswissenschaft, Ruhr-Universität Bochum; Mitglied des Vorstands, RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

Dr. Valentin Kreiling, Senior Researcher, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Stockholm; Visiting Fellow, Centre for Parliamentary Studies (CESP), LUISS Guido Carli Universität, Rom.

Dr. Tobias Kunstein, Mitarbeiter im Rektorat, Universität zu Köln.

Dr. Jan Labitzke, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Politikwissenschaft, Universität Gießen.

Guido Lessing, Research Assistant, Luxembourg Centre for Contemporary and Digital History, University of Luxembourg.

Dr. Barbara Lippert, Forschungsdirektorin, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

Prof. Dr. Christian Lippert, Institut für Landwirtschaftliche Betriebslehre, Fachgebiet Produktionstheorie und Ressourcenökonomik im Agrarbereich, Universität Hohenheim, Stuttgart.

Marko Lovec, Associate Professor in International Relations, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana; Associated Researcher, European Council on Foreign Relations.

Prof. Dr. Siegfried Magiera, Jean-Monnet-Professor für Europarecht, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer.

Prof. Dr. Remi Maier-Rigaud, Professor für Sozialpolitik, Fachbereich Sozialversicherung, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg.

Jean-Marie Majerus, Professor, Centre d'études et de recherches européennes Robert Schuman, Luxemburg.

Prof. Dr. Andreas Marchetti, Gründer und Geschäftsführer, politglott GmbH, Bad Honnef; Honorarprofessor, Universität Paderborn; Senior Fellow, Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Universität Bonn.

Daniel Martínek, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für den Donauraum und Mitteleuropa (IDM) in Wien, Doktorand, Westböhmische Universität in Pilsen.

Dominic Maugeais, Senior Project Manager und Referent der Geschäftsführung, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin.

Prof. Dr. Andreas Maurer, Dipl.Pol., M.A./D.E.E.A., Universitätsprofessor und Jean-Monnet-Chair, Universität Innsbruck; Senior Scholar, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin/Brüssel.

Dr. Vittoria Meißner, Wissenschaftliche Referentin der Geschäftsführung, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin.

Dr. Laia Mestres, Research Fellow, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); Associated Researcher, Observatory of European Foreign Policy.

Prof. Dr. Jürgen Mittag, Professor für Sportpolitik und Leiter des Instituts für Europäische Sportentwicklung, Deutsche Sporthochschule Köln.

Lucia Mokrá, Associate Professor of International and European law, Faculty of Social and Economic Sciences, Comenius Universität, Bratislava; Chairperson, TEPSA – Trans European Policy Studies Association board.

Dr. jur. Jan-Peter Möhle, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte, Universität Bielefeld.



Dr. Manuel Müller, Senior Researcher am Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin; Herausgeber des Blogs „Der (europäische) Föderalist“.

Prof. Dr. Matthias Niedobitek, Jean-Monnet-Professor für Europäische Integration mit Schwerpunkt Europäische Verwaltung, Technische Universität Chemnitz.

Dr. Thomas Petersen, Projektleiter, Institut für Demoskopie, Allensbach.

Anne Pintz, Projektratgeberin, Interreg Nordseeprogramm, European Regional Development Fund.

Julian Plottka, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik, Universität Passau; Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Professur für Europapolitik, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Prof. Dr. Johannes Pollak, Rektor und Professor für Politikwissenschaften, Webster Vienna Private University, Wien; dzt. karenziert am Institut für höhere Studien, Wien; Vorstandsvorsitzender, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin.

António Raimundo, Postdoctoral Researcher, Research Centre in Political Science, University of Minho (CICP-UM); Associate Fellow, Centre for International Studies of Iscte-University Institute, Lisbon (Iscte).

Christian Raphael, B.Sc., Wissenschaftliche Hilfskraft, Centrum für Türkei- und EU-Studien (CETEUS), Universität zu Köln.

Iris Rehlklaus, Dipl.-Politologin, Expertin für politische Erwachsenenbildung, SeminarsSimulationConsulting (SSC) Europe, Berlin.

Florence Reiter, M.A., Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik und Lehrstuhl für Digital Humanities, Universität Passau.

Darius Ribbe, M.A., Institut für Politik- und Kommunikationswissenschaft, Universität Greifswald.

Dr. Daniel Schade, Visiting Assistant Professor, Government Department, Cornell University, New York.

Sebastian Schäffer, M.A., Geschäftsführer, Institut für den Donauraum und Mitteleuropa (IDM), Wien; Generalsekretär, Danube Rector's Conference (DRC); Gründer und Inhaber, SeminarsSimulationConsulting (SSC) Europe, Berlin.

Prof. Dr. Joachim Schild, Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre im Fachbereich Politikwissenschaft, Universität Trier.

Prof. Dr. Ulrich Schlie, Henry-Kissinger-Professor für Sicherheits- und Strategieforschung, Center for Advanced Security, Strategic and Integration Studies (CASSIS), Bonn.

Dr. Otto Schmuck, Leiter, Europaabteilung des Landes Rheinland-Pfalz a.D., Lehrbeauftragter, Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Lucas Schramm, Doktorand, Department of Social and Political Sciences, European University Institute, Fiesole.

Prof. Dr. Tobias Schumacher, Lehrstuhlinhaber für Europäische Nachbarschaftspolitik, College of Europe, Natolin Campus; Associate Professor in European Studies, Norwegian University of Science and Technology (NTNU), Trondheim.

Dr. Oliver Schwarz, Postdoktorand, Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen; Ko-Leiter, Zweigstelle Duisburg der Südosteuropa-Gesellschaft (SOG).

Prof. Dr. Martin Selmayr, Botschafter der Europäischen Kommission in Österreich; Ehrenamtlicher Direktor, Centrum für Europarecht, Universität Passau; Honorarprofessor für Europäisches Wirtschafts- und Finanzrecht, Universität des Saarlandes; Lehrbeauftragter für Europarecht, Donau-Universität Krems und Universität Wien.

Dr. Otto W. Singer, bis 2017 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Fachbereich Kultur und Medien.

Dr. Eduard Soler i Lecha, Senior Research Fellow, Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB); Associated Researcher, Observatory of European Foreign Policy.

Martin Stein, Referent, Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern.

Prof. Dr. Burkard Steppacher, Leiter Kooperation Altstipendiaten, Konrad-Adenauer-Stiftung; Mitglied, Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW); Mitglied, Arbeitskreis Europäische Integration (AEI).

PhD, habil. Tamás Szigetvári, Associate Professor and Head International Studies Department, Institute of International Studies and Political Sciences, Pázmány Péter Catholic Universität in Budapest; Senior Research Fellow, Institute of World Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Budapest.

Dr. Funda Tekin, Direktorin, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin; External Senior Research Fellow, Centrum für Türkei- und EU-Studien (CETEUS), Universität zu Köln; Mitglied, Flying Faculty, Türkisch-Deutsche Universität, Istanbul.

Hon.-Prof. Mag. Dr. Gabriel N. Toggenburg, LL.M., Honorarprofessor für Europäischen Menschenrechtsschutz und das Recht der Europäischen Union, Universität Graz; Senior Legal Advisor, Direktorat der Grundrechteagentur der Europäischen Union.

Prof. Dr. Hans-Jörg Trenz, Professor für Kultur- und Kommunikationssoziologie, Scuola Normale Superiore, Pisa/Florenz/Italien.

Jürgen Turek, M.A., Geschäftsführer, Turek Consulting; Senior Fellow, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P), Ludwig-Maximilians-Universität München.

Dr. Günther Unser, Akademischer Oberrat a.D., Institut für Politische Wissenschaft, RWTH Aachen.

Dr. Mendeltje van Keulen, Professorin, Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Den Haag.

Dr. Nicolai von Ondarza, Stellvertretender Leiter, Forschungsgruppe EU/Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

Thomas Walli, M.A., Senior Scientist, Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck.

Dr. Volker Weichsel, Redaktion der Zeitschrift „Osteuropa“, Berlin.

Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld, Direktor, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P), Ludwig-Maximilians-Universität München; Rektor, Alma Mater Europaea der Europäischen Akademie der Wissenschaften und Künste, Salzburg.

Dr. Michael Weigl, Akademischer Beamter, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Universität Passau.

Prof. Dr. Wolfgang Weiß, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Europa- und Völkerrecht, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Charlotte Wenner, M.A., Eberhard Karls Universität Tübingen.

Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Direktor, Centrum für Türkei- und EU-Studien, Universität zu Köln (CETEUS); Jean-Monnet-Professor ad personam; Vizepräsident, deutsches Konsortium zur Gründung der Türkisch-Deutschen Universität, Istanbul; Ehrenvorsitzender des Vorstands, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin.

Moritz Wiesenthal, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Lehrstuhl für Europäische und Internationale Politik, Europa Universität Viadrina, Frankfurt (Oder).

Dr. Sabine Willenberg, Mitarbeiterin im Referat Internationale Zusammenarbeit der Stadt Leipzig und freie Politikanalystin, Leipzig.

Laura Worsch, Junior Program Manager, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin.

Dr. Wolfgang Zellner, Senior Research Fellow, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Universität Hamburg.